

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARCO ANTÔNIO PEREIRA JARCZEWSKI

**O PROCESSO ESTRUTURAL NA EXECUÇÃO PENAL:**  
análise das políticas penitenciárias formuladas no Plano Pena Justa do CNJ

UBERLÂNDIA

2026

MARCO ANTÔNIO PEREIRA JARCZEWSKI

**O PROCESSO ESTRUTURAL NA EXECUÇÃO PENAL:**  
análise das políticas penitenciárias formuladas no Plano Pena Justa do CNJ

Dissertação apresentada à banca examinadora no Programa de Pós-Graduação em Direito, área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais, na linha de pesquisa “Tutela Jurídica e Políticas Públicas” da Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia.

UBERLÂNDIA

2026

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

J37  
2026

Jarczewski, Marco Antonio Pereira, 2000-  
O PROCESSO ESTRUTURAL NA EXECUÇÃO PENAL: [recurso eletrônico] : análise das políticas penitenciárias formuladas no plano pena justa do CNJ / Marco Antonio Pereira Jarczewski. - 2026.

Orientador: Helvécio Damis de Oliveira Cunha.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Pós-graduação em Direito.  
Modo de acesso: Internet.  
DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2026.64>  
Inclui bibliografia.  
Inclui ilustrações.

1. Direito. I. Cunha, Helvécio Damis de Oliveira, 1975-, (Orient.).  
II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Direito.  
III. Título.

CDU: 340

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



# UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em  
Direito

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3D, Sala 302 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,  
CEP 38400-902

Telefone: 3239-4051 - [mestradodireito@fadir.ufu.br](mailto:mestradodireito@fadir.ufu.br) - [www.cmdip.fadir.ufu.br](http://www.cmdip.fadir.ufu.br)



## ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Direito				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 238, PPGDI				
Data:	Vinte e três de fevereiro de dois mil e vinte e seis	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:00
Matrícula do Discente:	12412DIR007				
Nome do Discente:	Marco Antônio Pereira Jarczewski				
Título do Trabalho:	O PROCESSO ESTRUTURAL NA EXECUÇÃO PENAL: análise das políticas penitenciárias formuladas no plano pena justa do CNJ				
Área de concentração:	Direitos e Garantias Fundamentais				
Linha de pesquisa:	Tutela Jurídica e Políticas Públicas				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Tutelas de Liberdade				

Reuniu-se, utilizando tecnologia de comunicação à distância, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, assim composta: Professoras/es Doutoras/es: Carolina Cutrupi Ferreira - UNIFESP; Alexandre Walmott Borges - UFU; e Helvécio Damis de Oliveira Cunha - UFU - orientador do candidato.

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Helvécio Damis de Oliveira Cunha, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, às/aos examinadoras/es, que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

**APROVADO.**

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

A Banca Examinadora deliberou pela recomendação de publicação da dissertação apresentada pelo discente.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Neste ato, e para todos os fins de direito, as/os examinadoras/es e o discente autorizam a transmissão ao vivo da atividade. As imagens e vozes não poderão ser divulgadas em nenhuma hipótese, exceto quando autorizadas expressamente pelas/os examinadoras/es e pelo discente. Por ser esta a expressão da vontade, nada haverá a reclamar a título de direitos conexos quanto às imagens e vozes ou quaisquer outros, nos termos firmados na presente.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora e pelo discente.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Walmott Borges, Professor(a) do Magistério Superior**, em 26/02/2026, às 13:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Helvecio Damis de Oliveira Cunha, Professor(a) do Magistério Superior**, em 04/03/2026, às 09:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Cutrupi Ferreira, Usuário Externo**, em 05/03/2026, às 14:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marco Antônio Pereira Jarczewski, Usuário Externo**, em 05/03/2026, às 14:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **7082619** e o código CRC **B17C62A3**.

MARCO ANTÔNIO PEREIRA JARCZEWSKI

**O PROCESSO ESTRUTURAL NA EXECUÇÃO PENAL:**  
análise das políticas penitenciárias formuladas no Plano Pena Justa do CNJ

Dissertação apresentada à banca examinadora no Programa de Pós-Graduação em Direito, área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais, na linha de pesquisa “Tutela Jurídica e Políticas Públicas” da Faculdade de Direito “Professor Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia.  
Orientador: Prof. Dr. Helvécio Damis de Oliveira Cunha

Uberlândia/MG, 23 de fevereiro de 2026.

Examinadores<sup>1</sup>:

---

Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges – UFU/FADIR

---

Prof. Dr. Helvécio Damis de Oliveira Cunha UFU/FADIR

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. – Carolina Cutrupi Ferreira – (Unifesp)

---

<sup>1</sup> Examinadores suplentes: Prof. Dr. Gustavo de Carvalho Marin e Prof. Dr. Henrique Alves Pinto.

*A Deus, que antecede o futuro, acolhe o  
presente e ressignifica o passado.*

*À Ohana,  
por estar comigo no processo de maturação deste trabalho,  
me ouvindo e acolhendo meus raciocínios.  
Escrevi com o amor que tenho por ti. Assim como o sistema  
prisional, somos feitos de imperfeições estruturais, e  
melhoramos na convivência com quem nos transforma.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, pela força, direção e consolo nos momentos decisivos desta caminhada.

Aos meus pais, Clayton e Alessandra, pelo suporte incondicional e pelos atos que sustentaram cada passo meu até aqui.

Ao meu irmão, Clayton Jr., que me incentivou a entrar no mestrado e me aconselhou para que eu conseguisse trilhar aquilo que ele já havia trilhado.

À Ohana e à Jesislei, por me prestarem apoio e cuidado nos momentos mais puxados ao longo do mestrado.

Ao meu orientador, Professor Helvécio pela confiança depositada ao longo do processo.

Ao Ministério Público Federal, como instituição, e ao 2º Ofício da Procuradoria da República no Município de Uberaba, inicialmente, nas pessoas dos colegas Marcelo e Vanessa, pelo acolhimento respeitoso no início da minha prática profissional e da minha trajetória acadêmica. Em segundo lugar, por ser o ambiente em que tenho o privilégio de conviver com pessoas extraordinárias e aprender diariamente com o notável saber dos Procuradores da República Dr. Onésio Soares Amaral, Dr. André Luis Castro Caselli, Dr. Leonardo Andrade Macedo e Dr. Gustavo Kenner Alcântara, cujas atuações qualificadas em prol da tutela coletiva me ensinaram mais do que eu poderia esperar. Registro agradecimento especial ao Dr. Wesley Miranda Alves, de igual saber notável, que, além de excelente profissional, demonstrou sensibilidade, comprometimento e ímpar disposição voltada a fazer a diferença sem abdicar de seus princípios, proporcionando-me aprendizado privilegiado nas substituições e no 6º Ofício de Uberlândia sobre aquilo que os arranjos institucionais devem buscar.

Aos colegas Bárbara Andrade, Felipe Porfírio, João Souza e Victor Gonçalves, da 16ª turma do mestrado, com quem aprendi óticas distintas que levarei para além desta etapa.

Por fim, agradeço a você leitor, por escolher compartilhar seu tempo lendo este trabalho, espero que meus esforços sejam úteis e possam ser propagados em chaves voltadas à melhoria do sistema prisional.

*Muitos são os planos no coração do homem,  
mas o que prevalece é o propósito do Senhor.*  
Provérbios 19:21.

## RESUMO

O sistema prisional brasileiro atravessa precariedade persistente, marcada por superlotação e violações sistemáticas de direitos fundamentais, levando ao reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI) pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347. Diante desse quadro, esta dissertação investiga o hiato entre a formulação de políticas nacionais (especialmente o Plano Pena Justa) e a aptidão real de execução das Unidades Federativas (UFs). Mobiliza-se o funcionalismo teleológico de Claus Roxin, a literatura de aptidões estatais e o paradigma do controle judicial estrutural. A abordagem é qualitativa, estruturada como estudo de caso único embutido, tendo como eixo o desenvolvimento do Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI), ferramenta de valoração qualitativa para aferir a “aptidão demonstrativa / tração prática” das 27 UFs com base em três rubricas: marcos documentais contínuos, bases de dados quantitativos e qualitativos e veiculação de ações públicas com métricas auditáveis. A base empírica compreende 564 arquivos documentais. Os resultados indicam concentração das UFs em média e alta capacidade estatístico-institucional, revelando um patamar mínimo de responsividade induzido por pressões externas. Contudo, maturidade informacional não assegura, isoladamente, a implementação material das metas. O cruzamento entre o ICEI e os pareceres do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF/CNJ) permitiu tipificar os entes em cinco categorias (A a E). Observou-se aderência formal parcial na maioria das UFs, marcada por um “achado negativo universal”: insuficiência de detalhamento orçamentário, que projeta risco de “*accountability* simbólica”, convertendo planos estaduais em “cartas de intenções”. Conclui-se que a eficácia do processo estrutural na execução penal depende de tríade indissociável: aptidão informacional (dados), decisória (governança) e material (orçamento). Nesse contexto, o *numerus clausus* e o “habite-se prisional” emergem como consequência da exaustão material do modelo vigente. Propõem-se, por fim, estudos sobre o protagonismo do Ministério Público Federal na indução de arranjos intersetoriais e soluções *bottom-up* para superar o isolamento administrativo e promover a conformidade constitucional.

**Palavras-chave:** Processo Estrutural; Execução Penal; Estado de Coisas Inconstitucional; Plano Pena Justa; Aptidões Estatais; ICEI.

## ABSTRACT

The Brazilian prison system faces persistent precariousness, marked by overcrowding and systematic violations of fundamental rights, which led to the recognition of a “State of Unconstitutional Affairs” (Estado de Coisas Inconstitucional – ECI) by the Federal Supreme Court in ADPF 347. Against this backdrop, this dissertation examines the gap between the formulation of national public policies (particularly the Pena Justa Plan) and the actual implementation capacity of the Federative Units (UFs). The theoretical framework mobilizes Claus Roxin’s teleological functionalism, the literature on state capacities, and the paradigm of structural judicial review. The methodological approach is qualitative, structured as a single embedded case study, centered on the development of the Statistical-Institutional Capacity Index (ICEI), a structured qualitative assessment tool designed to gauge the “demonstrative capacity” of the 27 UFs based on three operational rubrics: continuous documentary records, quantitative and qualitative databases, and the public dissemination of actions with auditable metrics. The empirical basis encompasses 564 documentary files. The results indicate a concentration of UFs in the medium and high statistical-institutional capacity strata, revealing a minimum level of responsiveness induced by external pressures. However, informational maturity does not, by itself, ensure the material implementation of the established goals. The intersection between the ICEI and the admissibility opinions issued by the Department of Monitoring and Oversight (DMF/CNJ) enabled the construction of five analytical typologies (A to E). Partial formal adherence was observed in most UFs, characterized by a “universal negative finding”: insufficient budgetary detailing, which projects a risk of “symbolic accountability,” converting state plans into “letters of intent” without material traction. The research concludes that the effectiveness of the structural process in criminal enforcement depends on an indivisible triad of capacities: informational (data), decisional (governance), and material (budget). In this context, *numerus clausus* and the “prison occupancy clearance” (*habite-se prisional*) emerge as consequences of the material exhaustion of the current model. Finally, the dissertation proposes further studies on the role of the Federal Prosecution Service (Ministério Público Federal) in fostering intersectoral arrangements and bottom-up solutions to overcome administrative isolation and promote constitutional compliance.

**Keywords:** Structural Process; Criminal Enforcement; State of Unconstitutional Affairs; Pena Justa Plan; State Capacities; ICEI.

## FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de governança documental e informacional da execução penal (ICEI).....	59
Figura 2 – Etapas metodológicas de cálculo do Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI).....	62
Figura 3 – Painel Geopresídios (CNIEP/CNJ).....	77
Figura 4 – Painel Geopresídios (CNIEP/CNJ).....	78
Figura 5 – Painel Estatísticas de Execução Penal do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU/CNJ).....	82
Figura 6 – Painel do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 3.0/CNJ).....	85
Figura 8 – Painel do Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN/SENAPPEN)....	91
Figura 9 – Painel Interativo de Repasses do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN/SENAPPEN).....	95
Figura 10 – Painel Sistema Prisional em Números (CNMP).....	99
Figura 11 – Resultados do Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI).....	104
Figura 12 - Distribuição da quantidade de documentos processados por UF para o cálculo ICEI.....	157

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Unidades analíticas da pesquisa.....	49
Tabela 2 - demonstrativo da pontuação para a rubrica C1.....	66
Tabela 3 - demonstrativo da pontuação para a rubrica C2.....	67
Tabela 4 - demonstrativo da pontuação para a rubrica C3.....	68
Tabela 5 - Dashboards, analisados na pesquisa.....	75
Tabela 6 - Formalidades técnico-jurídicas.....	118
Tabela 7 - Posicionamento do DMF quanto à aderência dos planos estaduais.....	119
Tabela 8 - Tipologias de aderência e aptidão institucional.....	128
Tabela 9 - Quadro resultados compilados da análise empírica.....	144
Tabela 10 - Resultados do ICEI.....	155

## SIGLAS

**ACTs** – Acordos de Cooperação Técnica  
**ADPF** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
**AGU** – Advocacia-Geral da União  
**AMB** – Associação dos Magistrados Brasileiros  
**BNMP** – Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões  
**CGU** – Controladoria-Geral da União  
**CNJ** – Conselho Nacional de Justiça  
**CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público  
**CNCP** – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária  
**CFOAB** – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil  
**Condege** – Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais  
**Consej** – Conselho Nacional dos Secretários de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária  
**DMF/CNJ** – Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça  
**DPU** – Defensoria Pública da União  
**ECI** – Estado de Coisas Inconstitucional  
**Enap** – Escola Nacional de Administração Pública  
**FUNPEN** – Fundo Penitenciário Nacional  
**GEOPRESÍDIOS** – Sistema de Informações Georreferenciadas do Sistema Prisional  
**GMF** – Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário  
**ICEI** – Índice de Capacidade Estatístico-Institucional  
**LAI** – Lei de Acesso à Informação  
**MDHC** – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
**MEC** – Ministério da Educação  
**MIR** – Ministério da Igualdade Racial  
**MJSP** – Ministério da Justiça e Segurança Pública  
**MMulheres** – Ministério das Mulheres  
**MS** – Ministério da Saúde  
**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**PSOL** – Partido Socialismo e Liberdade  
**SENAPPEN** – Secretaria Nacional de Políticas Penais  
**SEEU** – Sistema Eletrônico de Execução Unificado  
**SISDEPEN** – Sistema Nacional de Informações Penais  
**STF** – Supremo Tribunal Federal  
**TCU** – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	3
<b>1 PRESSUPOSTOS DO SISTEMA PENAL E DO ENCARCERAMENTO</b> .....	12
<b>2 PROCESSO ESTRUTURAL E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	22
2.1 A ADPF 347 e o plano Pena Justa.....	31
<b>3 PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	46
3.1 Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI).....	49
3.2 A delimitação conceitual de capacidade estatístico-institucional.....	51
3.3 A Finalidade e a composição do ICEI.....	53
3.4 A ponderação entre as dimensões do ICEI.....	57
3.4.1 As dimensões como rubricas operacionais no cálculo do ICEI.....	59
3.5 Metodologia de cálculo do ICEI.....	60
3.6 Operacionalização da coleta documental.....	63
3.7 A pontuação das rubricas operacionais.....	65
3.8 Limites e potencialidades do ICEI.....	69
<b>4 O ECOSISTEMA NACIONAL DE DASHBOARDS PENITENCIÁRIOS</b> .....	73
4.1 Dashboards nacionais analisados.....	75
4.2 O CNIEP e o painel Geopresídios 2.0.....	76
4.3 Estatística de Execução Penal no Sistema Eletrônico de Execução Unificado SEEU.....	81
4.4 BNMP 3.0.....	84
4.5 A matriz interativa do Plano Pena-Justa;.....	88
4.6 Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN/SENAPPEN).....	90
4.7 Painel Interativo de Repasses do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN/SENAPPEN).....	94
4.8 Sistema Prisional em Números.....	99
4.9 Síntese do ecossistema de dashboards penitenciários.....	101
<b>5 DIAGNÓSTICO EMPÍRICO</b> .....	102
5.1 Capacidade estatístico-institucional (ICEI).....	102
5.1.1 Resultados.....	103
5.1.2 Interpretação.....	104
5.1.3 Considerações finais a respeito do ICEI.....	115
5.2 Aderência formal aos planos estaduais e distrital do Pena Justa.....	117
5.2.1 Interpretação.....	120
5.3 Cruzamento ICEI Vs. Aderência e Tipologia dos entes federativos.....	123
5.3.1 Resultados consolidados.....	124
5.3.2 Critérios de tipologia.....	127
5.4 Teste das hipóteses.....	130
5.5 Considerações finais do capítulo.....	135
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	146
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	151

<b>APÊNDICE 1: CAPACIDADE ESTATÍSTICO-INSTITUCIONAL DAS UNIDADES FEDERATIVAS.....</b>	<b>155</b>
---	------------

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação se inicia com a pergunta que, na realidade, é a preocupação antecedente de sua construção: Qual método de estudo e pesquisa da execução penal pode contribuir com soluções concretas nas unidades prisionais? Em diferentes contextos institucionais, experiências localizadas no sistema prisional demonstram que é possível estruturar rotinas organizacionais minimamente estáveis, implementar programas com algum grau de racionalidade e produzir resultados verificáveis, ainda que limitados. Essas iniciativas, entretanto, tendem a permanecer isoladas, incapazes de alterar o funcionamento global do sistema. O problema, portanto, não reside na inexistência de soluções pontuais, mas na dificuldade de transformá-las em políticas públicas coordenadas, contínuas e passíveis de monitoramento.

No Brasil, essa dificuldade assume contornos particularmente agudos. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF número 347, reconheceu a existência de um estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, caracterizado por violações massivas e persistentes de direitos fundamentais, decorrentes de falhas estruturais e da incapacidade reiterada dos poderes públicos em superá-las. Como resposta, foi estruturado o Plano Pena Justa que será estudado empiricamente com metodologia própria mais adiante, o plano foi concebido como instrumento de coordenação nacional destinado a induzir a formulação e implementação de políticas públicas no âmbito da execução penal.

A adoção de um plano nacional, com metas, prazos e diretrizes, representa avanço relevante no plano normativo. Contudo, sua implementação evidencia uma tensão recorrente que consiste na distância entre a formalização de compromissos institucionais e a capacidade efetiva de demonstrar seu cumprimento. A tensão se materializa no fato de que a conformidade declarada nem sempre se traduz em conformidade verificável. Essa disjunção revela limitações que não se explicam apenas pela ausência de vontade política, mas por déficits estruturais de coordenação, financiamento e produção de informação.

É nesse contexto que se insere a presente dissertação. Antes de examinar os obstáculos institucionais à implementação de políticas públicas no âmbito prisional, mostra-se necessário delimitar qual finalidade a própria execução penal é chamada a realizar. Afinal, a identificação de falhas estruturais pressupõe um parâmetro normativo que permita distinguir o

simples funcionamento burocrático do sistema do efetivo cumprimento dos objetivos que lhe foram juridicamente atribuídos.

Sob essa perspectiva, a referência à prevenção especial positiva que está por vir cumprirá função delimitadora para o texto. Não porque a pesquisa tenha por objetivo discutir exaustivamente as teorias da pena, mas porque o ordenamento jurídico brasileiro incorporou a reintegração social da pessoa privada de liberdade como uma das finalidades centrais da execução penal. A prevenção especial positiva fornece, assim, o marco dogmático mínimo a partir do qual se torna possível questionar se os arranjos institucionais existentes são capazes de transformar essa finalidade normativa em resultados concretamente observáveis.

O conceito explicita o parâmetro normativo a partir do qual a crise da execução penal deixa de ser mero problema de gestão e passa a constituir questão de coerência do próprio direito de punir. Se a execução da pena se justifica, entre outros fundamentos, pela promessa de reintegração social, a ausência de condições institucionais mínimas para a realização desse objetivo revela uma fratura entre os fins declarados e os meios disponíveis. A execução penal constitui, assim, o ponto de maior tensão entre normatividade e realidade, no qual a sanção deixa o plano da decisão judicial e passa a operar como prática administrativa contínua, dependente de arranjos institucionais complexos.

Nesse ponto, é preciso encarar a realidade de forma concreta, a complexidade desse processo pode ser percebida a partir de um exemplo comum que é relacionado frequentemente como objetivo da reintegração social: a oferta de uma vaga de trabalho ou estudo a uma pessoa privada de liberdade. Essa oferta não depende exclusivamente da decisão de um juiz, da atuação da administração penitenciária ou da existência de previsão legal. Sua implementação exige a coordenação simultânea de múltiplos atores, recursos e fluxos de informação: disponibilidade orçamentária, infraestrutura adequada, servidores capacitados, articulação com instituições de ensino ou empregadores, mecanismos de monitoramento, transporte, segurança e critérios transparentes de seleção e acompanhamento. A ausência ou fragilidade de qualquer desses elementos pode comprometer a política pública como um todo, ainda que os demais funcionem adequadamente.

Logo, um gestor prisional que deseje ampliar a oferta de trabalho para pessoas privadas de liberdade antes de qualquer intervenção, precisa saber quantos presos estão aptos ao programa, quantas vagas existem, quais foram efetivamente ocupadas, quais resultados foram produzidos e quais obstáculos impediram sua expansão. Quando essas informações não são produzidas ou permanecem dispersas entre diferentes órgãos, a formulação,

implementação e avaliação da política tornam-se substancialmente mais difíceis. O problema, portanto, não se limita à ausência de recursos materiais, mas alcança a própria capacidade do Estado de conhecer, coordenar e demonstrar aquilo que realiza.

Sob essa perspectiva, os resultados produzidos pela execução penal não decorrem apenas da validade das normas jurídicas que a disciplinam, mas da capacidade institucional de organizar e sustentar arranjos que permitam sua implementação ao longo do tempo. O problema deixa de ser exclusivamente normativo para assumir natureza organizacional, gerencial e informacional, sem que, por isso, perca sua relevância jurídica.

Esta pesquisa não pretende oferecer uma teoria geral da execução penal, tampouco formular respostas universais para sistemas prisionais. Parte-se do reconhecimento de que unidades prisionais operam em arranjos institucionais situados, marcados por heterogeneidade federativa, múltiplos níveis de decisão e variabilidade de capacidades estatais. Nesse cenário, a busca por soluções únicas tende a obscurecer os mecanismos concretos que condicionam a implementação de políticas públicas.

O objetivo do trabalho é mais delimitado: identificar padrões institucionais observáveis, o período de escrita do texto aconteceu de agosto de 2025 até janeiro de 2026, coincidindo com o término da estruturação do Plano Pena Justa e o início do seu processo de implementação, uma janela temporal privilegiada para entender aquilo que efetivamente importa, com especial atenção às condições que permitem (ou impedem) a produção de evidências verificáveis de cumprimento das metas estabelecidas. Para tanto, foi construído do zero o Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI), instrumento analítico original desta pesquisa, voltado a mensurar a aptidão dos entes federativos para produzir, organizar e publicizar informações relevantes à execução penal, que por sua vez, esse ferramental foi desenvolvido meses antes do início da escrita, por conta dos padrões metodológicos necessários.

As hipóteses formuladas possuem natureza analítico-inferencial, próprias de pesquisas empíricas em ciências sociais aplicadas. Não se pretende estabelecer relações causais universais, mas testar, à luz de evidências documentais, a existência de padrões de associação entre capacidade institucional, aderência formal aos planos e efetividade do monitoramento. A investigação partiu da premissa de que a produção de informação verificável constitui condição relevante para a implementação de políticas públicas sob controle estrutural.

O valor desta pesquisa não reside na pretensão de oferecer respostas definitivas, mas em fornecer um instrumento de análise capaz de diferenciar, no plano empírico, conformidade

meramente declaratória de conformidade demonstrável. A preocupação que orienta esse esforço não é apenas teórica. Ela emerge de uma dificuldade recorrente observada na atuação institucional voltada à tutela coletiva. Em temas estruturais, especialmente no âmbito da execução penal, órgãos de controle, gestores públicos e instituições de fiscalização frequentemente se deparam com um problema elementar: como distinguir avanços efetivos de simples compromissos formais? Como avaliar se uma política pública está sendo implementada, aperfeiçoada ou apenas reproduzida discursivamente em relatórios, planos e prestações de contas? Ou pior, se está servindo de alavanca para pura demagogia em projetos de poder, prática de atos de improbidade administrativa ou de corrupção.

A questão possui relevância prática imediata. A atuação institucional responsável não se compatibiliza nem com a substituição indevida das escolhas administrativas atribuídas ao gestor público, nem com a aceitação acrítica de declarações genéricas de cumprimento. Entre a interferência excessiva e a deferência absoluta existe um espaço intermediário de controle, voltado à verificação da capacidade estatal de formular, executar, monitorar e demonstrar os resultados das políticas públicas sob sua responsabilidade.

É nesse espaço que a presente pesquisa se insere. Seu propósito consiste em contribuir para a construção de parâmetros que permitam identificar, de maneira mais objetiva, quando determinados arranjos institucionais revelam capacidade efetiva de implementação e quando, ao contrário, produzem apenas aparências de conformidade. Mais do que oferecer soluções prontas, busca-se fornecer elementos que auxiliem a compreensão de um problema anterior: a capacidade do Estado de demonstrar, com evidências verificáveis, aquilo que afirma realizar.

A pergunta que inaugura esta pesquisa conduziu, ao longo de seu desenvolvimento, a uma indagação ainda mais elementar. Antes de identificar quais soluções funcionam, é necessário saber se elas efetivamente existem, são executadas e produzem resultados verificáveis. Nesse contexto, consolidou-se uma convicção (e a resposta) que orienta a presente pesquisa: qualquer método que pretenda contribuir para o aperfeiçoamento da execução penal deve ser capaz de responder, de maneira fundamentada, a uma questão prévia e indispensável: como saber se aquilo que o Estado afirma realizar está realmente acontecendo?

O ICEI surge precisamente como uma tentativa de enfrentar esse problema. Seu propósito não é medir o sucesso de uma política pública específica, tampouco substituir avaliações qualitativas mais amplas. Busca, antes, oferecer parâmetros objetivos para aferir a capacidade institucional de produzir diagnósticos, registrar ações, divulgar resultados e

demonstrar, mediante evidências verificáveis, a existência de esforços concretos de implementação. Em outras palavras, pretende fornecer um instrumento capaz de distinguir conformidade meramente declaratória de conformidade demonstrável. Portanto, o ICEI não se trata apenas de um capítulo metodológico, ele é uma consequência inevitável da pergunta de pesquisa.

Essa compreensão influenciou diretamente o percurso metodológico da pesquisa. Se o objetivo consistia em avaliar a capacidade institucional dos entes federativos de produzir informações confiáveis, registrar ações e demonstrar a implementação de políticas públicas, tornou-se necessário construir, inicialmente, um instrumento capaz de aferir essas condições.

Por essa razão, os esforços desenvolvidos até agosto de 2025 concentraram-se na coleta de dados, definição de critérios e cálculo do ICEI para as unidades federativas. A preocupação central, naquele momento, não era analisar o conteúdo específico dos planos de ação decorrentes da ADPF n. 347, mas identificar em que medida os respectivos arranjos institucionais apresentavam condições mínimas para produzir diagnósticos, monitorar intervenções e demonstrar resultados de forma verificável.

Somente após a consolidação do ICEI foi possível avançar para uma segunda etapa da pesquisa, dedicada à análise do Plano Pena Justa e dos desafios associados à sua implementação. A sequência não foi casual. Antes de examinar a qualidade das respostas institucionais propostas para enfrentar o estado de coisas inconstitucional, mostrou-se necessário compreender a capacidade dos próprios sistemas estaduais de produzir as informações e evidências indispensáveis à execução, ao monitoramento e à avaliação dessas medidas.

Falando propriamente sobre o Plano Pena Justa, ele é fruto de uma construção interinstitucional entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a União, por força de decisão judicial. O plano busca transformar o reconhecimento do ECI em uma política pública sustentável, estruturada em eixos que visam racionalizar a porta de entrada do sistema, melhorar a qualidade da ambiência prisional, garantir direitos nos processos de saída e assegurar o financiamento e a transparência para a não repetição das violações.

A transição do planejamento nacional para a implementação local depende diretamente das aptidões estatais de cada Unidade Federativa. Sem a aptidão administrativa para manter rotinas e a aptidão técnico-analítica para produzir dados consistentes, o controle judicial estrutural arrisca produzir uma *accountability* simbólica, na qual o Estado demonstra conformidade discursiva sem produzir evidências empíricas de que os fins constitucionais

estão sendo efetivamente perseguidos. A precariedade informacional, muitas vezes decorrente de uma governança reativa, favorece o mascaramento da realidade e dificulta a tomada de decisões orientada por evidências.

A análise feita não se trata de uma classificação sobre qual Unidade Federativa é melhor, mas uma ferramenta para medir a "tração prática" das soluções estruturais pretendidas pelo Plano Pena Justa. Busca-se, em última análise, verificar se o Estado brasileiro dispõe das condições institucionais necessárias para transformar o diagnóstico do STF em uma reorganização estrutural capaz de conferir legitimidade ao poder punitivo e efetividade aos direitos fundamentais no ambiente carcerário.

Considerando o fluxo do raciocínio, a abordagem que melhor atende as finalidades pretendidas é a qualitativa, estruturada como estudo de caso único embutido, caso esse que é o processo estrutural instaurado na ADPF n. 347 e, como subunidades analíticas, as vinte e sete Unidades Federativas. O recorte empírico justifica-se pela natureza nacional do controle judicial exercido pelo Supremo Tribunal Federal e pela implementação coordenada do Plano Nacional Pena Justa, o que permite observar, de forma comparada, como diferentes arranjos institucionais respondem a diretrizes estruturais comuns.

De forma objetiva, o desenho metodológico articula dois eixos empíricos integrados: (i) a capacidade estatístico-institucional dos entes federativos, aferida a partir da existência, continuidade, publicização e auditabilidade de dados e documentos oficiais relacionados à política de execução penal; e (ii) a aderência formal dos planos estaduais às diretrizes, parâmetros e requisitos metodológicos definidos pelo CNJ no âmbito do Plano Pena Justa, conforme pareceres de admissibilidade produzidos pelo DMF/CNJ e validados no curso da ADPF n. 347. Esses eixos permitem examinar, de forma empírica, o condicionamento institucional da implementação de políticas penais sob supervisão judicial estrutural.

O ICEI foi aplicado às 27 Unidades Federativas com base em fontes primárias oficiais, isso é, quaisquer documentos encontrados nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades públicas do estado. As assimetrias de padronização, autoria e atualização dessas fontes foram tratadas como dado empírico central, e não como ruído metodológico.

A investigação é guiada por quatro hipóteses complementares, voltadas a testar: a suficiência do instrumento jurídico frente às aptidões institucionais existentes; a lógica gradualista da aderência formal dos planos estaduais; a correlação entre aptidão estatística e qualidade técnica do planejamento; e a relação entre alta aptidão e avanço consistente na implementação das metas. O cruzamento entre ICEI e aderência formal permitiu a

classificação das Unidades Federativas em tipologias analíticas, utilizadas para interpretar padrões de comportamento institucional e avaliar empiricamente as condições de efetividade do controle estrutural na execução penal.

No Capítulo 1, intitulado "Sistema Prisional: Elementos Teóricos Iniciais para sua Compreensão", o trabalho fixa as categorias analíticas que sustentam a crítica empírica posterior. A discussão parte do funcionalismo teleológico e da teoria unificadora preventiva de Claus Roxin, analisando como as funções da pena se distribuem ao longo do ciclo punitivo: prevenção geral na cominação e imposição, e prevenção especial positiva (ressocialização) na execução. Tomando como premissa que o sistema penal deve ser visto como um "*continuum* institucional". O capítulo critica a aplicação incompleta dessa teoria no Brasil, onde a ressocialização muitas vezes permanece no plano retórico devido ao ECI e à falta de aptidões institucionais.

O Capítulo 2, intitulado Processo Estrutural e Controle de Políticas Públicas, examina a execução penal a partir de uma perspectiva jurídico-institucional, compreendendo-a como política pública sujeita a falhas estruturais de coordenação, governança e aptidão estatal. Inicialmente, o capítulo analisa a execução penal sob o prisma das políticas públicas e do direito administrativo, enfatizando que as disfunções do sistema prisional brasileiro não decorrem, em regra, de ausência normativa ou de escassez técnica isolada, mas de déficits persistentes de coordenação entre atores institucionais que não se subordinam hierarquicamente. Nesse contexto, são discutidas as aptidões estatais (administrativa, técnico-analítica e político-relacional) como condições indispensáveis para transformar recursos e decisões formais em ação governamental consistente. Em seguida, o capítulo desenvolve o referencial do processo estrutural como técnica de controle judicial voltada à reorganização institucional em cenários de desconformidade sistêmica, afastando o paradigma da "sentença-fim" e destacando a centralidade da execução incremental, do monitoramento e da informação como condição de cumprimento. Também se examinam os limites e a legitimidade desse modelo, com especial atenção ao risco de accountability simbólica, em que a transparência se reduz à publicidade institucional, sem produzir responsabilização substantiva nem correção de rumos.

No item 2.1, o capítulo aplica esse arcabouço teórico ao exame da ADPF 347 e do Plano Nacional Pena Justa, reconstruindo o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro como um caso paradigmático de controle judicial estrutural. Analisa-se o histórico do julgamento, a consolidação de um regime de

acompanhamento e a centralidade do Plano Pena Justa como instrumento de tradução da decisão estrutural em política pública, organizada em eixos de atuação e metas progressivas. O item demonstra como o plano busca articular o diagnóstico constitucional às rotinas administrativas e aos mecanismos de governança, evidenciando, ao mesmo tempo, os desafios empíricos de implementação decorrentes das assimetrias federativas de capacidade estatístico-institucional e da volatilidade do ecossistema informacional que sustenta o monitoramento do cumprimento.

O Capítulo 3, intitulado “Percurso Metodológico” descreve de forma integrada o desenho metodológico da pesquisa e o desenvolvimento do instrumento empírico utilizado para análise comparativa. O estudo adota abordagem qualitativa, com emprego do método de estudo de caso único embutido, tendo como unidade central a ADPF 347 e, como subunidades analíticas, as 27 Unidades Federativas, consideradas a partir de suas respostas institucionais às diretrizes nacionais fixadas no âmbito do controle estrutural da execução penal. O capítulo explicita as fontes primárias mobilizadas (incluindo acórdãos, relatórios oficiais, planos estaduais e documentos administrativos) e apresenta as hipóteses que orientam a investigação, com ênfase na relação entre a capacidade estatístico-institucional demonstrada pelos estados e sua prontidão para planejar, monitorar e publicizar a implementação das metas fixadas pelo CNJ.

No mesmo capítulo, procede-se à construção e à operacionalização do Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI), concebido como ferramenta analítica destinada a mensurar, de forma sintética e comparável, a aptidão demonstrativa das Unidades Federativas no campo da execução penal. O índice é estruturado a partir de três dimensões operacionais: (i) a presença e a continuidade de marcos documentais relevantes; (ii) a disponibilidade e consistência funcional de dados quantitativos e qualitativos; e (iii) o registro e a divulgação de ações públicas acompanhadas de métricas verificáveis. O capítulo detalha os critérios de coleta, classificação e ponderação dessas dimensões, bem como o método de cálculo adotado, assegurando rastreabilidade, replicabilidade e coerência interna ao instrumento. Com isso, o percurso metodológico e o ICEI são apresentados de forma articulada, permitindo que o diagnóstico empírico subsequente seja lido como teste operacional das hipóteses formuladas e como avaliação concreta das condições institucionais que condicionam a efetividade do controle estrutural na execução penal.

O Capítulo 4, intitulado "O Ecossistema Nacional de *Dashboards* Penitenciários", analisa as ferramentas de transparência existentes, como o Geopresídios, o SEEU, o BNMP

3.0, a matriz interativa do Pena Justa e o SISDEPEN. O trabalho avalia as potencialidades e limitações desses painéis, observando como a volatilidade tecnológica e a natureza autodeclaratória de alguns dados podem comprometer a integridade das séries históricas e a fiscalização efetiva.

Finalmente, o Capítulo 5, "Diagnóstico Empírico", consolida os resultados da pesquisa. Ele apresenta a análise das Unidades Federativas conforme o ICEI, classifica os estados em tipologias de aderência (plena ou parcial) aos planos estaduais do Pena Justa e realiza o teste de quatro hipóteses que buscam correlacionar a capacidade estatística-institucional com a prontidão de implementação dos planos Estaduais do Pena Justa. O capítulo revela que a alta capacidade estatística-institucional não garante, por si só, a implementação, evidenciando casos de resistência política e a necessidade de intervenção judicial corretiva para assegurar a conformidade constitucional.

## **1 PRESSUPOSTOS DO SISTEMA PENAL E DO ENCARCERAMENTO**

Este capítulo não tem por objetivo reconstruir debates dogmáticos em profundidade, mas fixar um conjunto mínimo de categorias analíticas aptas a sustentar, com coerência interna, a crítica empírica desenvolvida nos capítulos posteriores. Assim, as referências teóricas aqui mobilizadas são utilizadas como instrumentos de leitura institucional do ciclo punitivo (com foco na passagem entre fins normativos, decisões sob risco e implementação administrativa) e não como espaço de tomada de posição exaustiva em controvérsias clássicas do direito penal, da criminologia ou da teoria da pena.

A análise crítica do encarceramento no Brasil exige uma abordagem que supere compartimentalizações tradicionais entre dogmática penal, criminologia e política criminal. A fragmentação dessas esferas, embora metodologicamente útil em determinados contextos, mostra-se insuficiente para compreender a dinâmica concreta do sistema penal contemporâneo, especialmente quando o foco recai sobre a implementação das respostas punitivas e seus efeitos estruturais. Nesse sentido, a adoção de uma perspectiva integradora permite compreender o sistema penal como um fenômeno institucional complexo, cujas racionalidades normativas, decisórias e administrativas se entrelaçam ao longo de todo o ciclo punitivo.

O funcionalismo teleológico, tal como desenvolvido na tradição penal alemã e incorporado criticamente ao debate brasileiro, parte da premissa de que o Direito Penal não pode ser compreendido como um sistema autossuficiente de conceitos abstratos (ROXIN, 2002). Suas categorias fundamentais (tipicidade, ilicitude, culpabilidade e pena) adquirem sentido apenas quando interpretadas à luz de finalidades de política criminal, notadamente a proteção de bens jurídicos e a prevenção de delitos, sempre sob os limites impostos pela Constituição e pelos direitos fundamentais. Trata-se, portanto, de uma tentativa de “abrir” a dogmática penal para a racionalidade prática, sem convertê-la em instrumento acrítico de expansão punitiva.

Todavia, essa abertura teleológica revela uma limitação central quando permanece circunscrita ao Direito Penal material. A finalidade preventiva da pena e a proteção de bens jurídicos não se realizam no plano abstrato da norma incriminadora, mas apenas quando atravessam as instâncias institucionais responsáveis por transformar a ameaça penal em resposta estatal concreta. Tradicionalmente, essa visão limitada sobre o funcionalismo teleológico impede que a teoria enfrente adequadamente questões centrais da prática penal,

como o risco estrutural de erro, a seletividade institucional, a informalidade decisória e a degradação progressiva das garantias ao longo do ciclo punitivo.

Sem incorporar de modo robusto a dimensão processual e executória, o funcionalismo permanece incapaz de explicar por que sistemas formalmente orientados à prevenção e à proteção de bens jurídicos produzem, reiteradamente, superencarceramento, violência institucional e violação sistemática de direitos fundamentais. A crítica aqui não é à teleologia em si, mas à sua aplicação incompleta, restrita ao plano normativo. É nesse ponto que a análise não pode se encerrar na teoria do delito ou da pena, sob pena de incorrer em um déficit explicativo relevante: o sistema penal não opera apenas por meio de comandos normativos, mas por meio de processos decisórios marcados por incerteza, risco de erro, assimetrias informacionais e escolhas institucionais.

A teoria unificadora preventiva desenvolvida por Roxin, parte da premissa de que as funções da pena não se exercem de forma homogênea em todos os momentos do sistema penal, mas se distribuem funcionalmente ao longo de seu ciclo. Na cominação legal, a pena exerce predominantemente função de prevenção geral; na imposição judicial, a prevenção geral continua a ocupar posição central, sendo ponderada com exigências de prevenção especial; e, na execução da pena, assume relevo a prevenção especial positiva, compreendida como esforço de ressocialização e reintegração social do condenado. (ROXIN; GRECO, 2024)

No marco constitucional alemão, essa concepção encontra respaldo institucional concreto. A execução penal é estruturada como política pública estável, dotada de aptidão administrativa, recursos materiais, pessoal qualificado e mecanismos contínuos de avaliação, o que permite atribuir sentido normativo real à ideia de prevenção especial positiva. Dessa forma, a ressocialização não opera como mera proclamação retórica, mas como diretriz efetivamente incorporada à gestão penitenciária.

A transposição desse modelo para o contexto brasileiro, contudo, exige cautela analítica. Embora a Constituição da República e a Lei de Execução Penal também adotem a ressocialização como finalidade declarada da pena, a realidade empírica do sistema prisional revela limitações estruturais profundas que comprometem a realização dessa função. Em um cenário marcado por superlotação crônica, precariedade institucional e reconhecimento judicial de um ECI, a prevenção especial positiva tende a permanecer no plano normativo, dissociada das condições materiais de sua implementação.

Nesse contexto, a teoria unificadora preventiva de Roxin, quando aplicada sem mediações empíricas, arrisca operar como mecanismo de legitimação simbólica da pena, especialmente na fase de execução. A afirmação da ressocialização como função predominante pode coexistir com práticas administrativas incapazes de produzir qualquer efeito integrador, deslocando a prevenção especial do plano da realidade institucional para o plano do discurso jurídico.

A incorporação do Processo Penal como elemento central dessa arquitetura teórica é, portanto, indispensável. O Direito Penal material e o direito da determinação da pena permanecem, em larga medida, entidades ideais se não forem pensados conjuntamente com o Processo Penal, que constitui o verdadeiro campo de aplicação do poder punitivo. Antes do fato juridicamente afirmado, há apenas suspeita; mesmo ao final de um processo regular, a condenação não se funda em certeza absoluta, mas na aceitação institucional de um risco de erro legitimado por garantias procedimentais (WOLTER; FREUND, 2004). Diversos institutos tradicionalmente classificados como “meramente processuais” (como o sobrestamento por insignificância, o arquivamento por razões fáticas ou jurídicas, ou a própria prescrição) operam, na prática, como formas de concretização e limitação do Direito Penal substantivo.

Como sustentam Wolter e Freund (2004), essa concepção de um sistema integral de Direito Penal, no qual delito, pena e processo se condicionam reciprocamente, permite compreender o Processo Penal não apenas como técnica de aplicação da lei penal, mas como espaço privilegiado de realização da política criminal. Compreender que: o Processo Penal pode e deve ser compreendido como instrumento de política criminal constitucionalmente orientada (FERNANDES, 2001, p. 53)<sup>2</sup>, oferece um marco normativo relevante para o contexto brasileiro. Se as escolhas político-criminais devem submeter-se à Constituição, é no processo (e não apenas na lei penal) que essas escolhas se materializam, se limitam e se tornam passíveis de controle.

Nessa direção, Fernandes (2001) sustenta que não é possível conceber o processo penal como mero instrumento técnico de aplicação da lei, pois ele compõe, com o direito penal material, uma unidade funcional orientada por finalidades político-criminais. A integração teleológica entre pena e processo significa que as opções de política criminal

---

<sup>2</sup> A referência a Fernandes (2001) insere-se na tradição teórica que reconhece o Processo Penal como instituto dotado de função garantística própria, sem prejuízo de sua inserção no âmbito mais amplo da política criminal. O autor sustenta que a estruturação do processo não pode ser neutra em relação às opções político-criminais do sistema jurídico-penal, devendo considerar, de forma constitucionalmente delimitada, tanto a eficiência quanto a funcionalidade do sistema, sem afastar sua teleologia garantidora.

(ressocialização, prevenção ou proteção de bens jurídicos essenciais) possuem necessariamente dimensão processual, de modo que o processo se torna instrumento privilegiado dessa política e não simples arena neutra de verificação do fato (FERNANDES, 2001, p. 73-77)

Assim, o processo penal é o mecanismo por meio do qual se organizam, se limitam e se concretizam as escolhas de política criminal do Estado. Em termos estruturais, é no processo que se definem: (i) as condições de intervenção estatal na esfera individual; (ii) a intensidade dessa intervenção; (iii) as garantias que a conformam; e (iv) os objetivos político-criminais que a legitimam, tais como a proteção de bens jurídicos essenciais, a prevenção geral ou especial e a ressocialização. Desse modo, o processo penal não pode ser compreendido como instrumento neutro ou meramente declaratório, mas como o *locus* institucional em que a política criminal se materializa de forma juridicamente controlável e constitucionalmente orientada.

A partir desse encadeamento, possibilita-se avançar para a última etapa do ciclo punitivo: a execução penal. É na execução que a sanção deixa definitivamente o plano decisório e passa a operar como prática administrativa contínua, envolvendo gestão de recursos, organização institucional, produção de informações, tomada de decisões cotidianas e enfrentamento permanente de riscos. Nesse estágio, a distância entre finalidades normativas proclamadas e aptidões institucionais efetivas torna-se particularmente visível. A pena, enquanto promessa de prevenção e proteção de bens jurídicos, passa a depender de arranjos administrativos, mecanismos de governança, fluxos informacionais e instrumentos de controle externo que escapam tanto à dogmática penal clássica quanto às formulações processuais tradicionais<sup>3</sup>.

Garland (1995) propõe que a punição seja analisada em duas dimensões simultâneas: (i) como forma simbólica e normativa, inscrita no plano dogmático-decisório; e (ii) como prática institucional organizada, situada no plano administrativo-operacional. A partir dessa dupla chave de análise, o autor demonstra que o castigo, nas sociedades contemporâneas,

---

<sup>3</sup> Aqui, não se ignora a crítica da criminologia a respeito do uso político de dados e metas na Política Criminal. Maurício Stegemann Dieter (2013) sustenta que há uma ascensão de uma “tendência gerencialista” na política criminal contemporânea, marcada pela importação de técnicas atuariais (estatísticas de risco) e indicadores de performance típicos da gestão empresarial, essa lógica *actuarial* transforma a justiça criminal em um processo automatizado, focado em identificar “grupos de risco” e otimizar a repressão com base em prognósticos estatísticos, diluindo a autonomia do juiz e os limites éticos em nome da eficiência operacional (DIETER, 2013). O que não é o caso desta linha, já que os fins estão voltados, não, a uma repressão preventiva, mas sim a qualidade da execução penal na totalidade, em uma expectativa de conformidade constitucional.

constitui uma instituição social complexa, que mobiliza organizações estatais, saberes especializados e rotinas administrativas.

A partir dessa premissa, pode-se compreender que a fase de execução penal corresponde justamente a essa segunda dimensão. Nesse estágio, a pena deixa de ser um ato decisório e passa a operar como prática contínua e rotinizada de administração pública, envolvendo burocracias penitenciárias, rotinas de classificação e gestão interna, produção sistemática de informações, protocolos de avaliação de risco, mecanismos de responsabilização e alocação permanente de recursos.

Essa perspectiva integrada permite, ainda, responder de forma consistente à crítica segundo a qual discussões sobre teoria da pena ou do delito seriam irrelevantes para pesquisas empíricas voltadas à governança e à implementação na execução penal. Ao contrário, é precisamente a partir da compreensão do sistema penal como um *continuum* institucional (FEELEY; SIMON, 1992, p. 449-474) (que se inicia na formulação normativa, atravessa o processo sob risco de erro e se concretiza na execução administrativa da sanção) que se torna possível avaliar a coerência entre fins declarados, meios empregados e resultados observáveis. Sem essa ponte teórica, a análise empírica da execução penal arrisca ser reduzida a um inventário de disfunções administrativas, desconectado das racionalidades político-criminais que lhe dão origem.

É nesse quadro que se insere a investigação empírica desenvolvida nesta dissertação. Ao deslocar o foco para a capacidade estatístico-institucional das Unidades Federativas, o trabalho não se afasta do debate penal clássico, mas o prolonga no plano da implementação concreta, examinando se o Estado dispõe das condições mínimas para transformar finalidades preventivas e garantias constitucionais em práticas administráveis, monitoráveis e controláveis. A análise da execução penal, assim compreendida, não representa um campo periférico do sistema penal, mas o seu ponto de maior densidade institucional e de maior tensão entre normatividade e realidade.

A compreensão do sistema penal como um conjunto integrado (que articula dogmática penal, processo penal e execução da pena) conduz, de modo inevitável, ao reconhecimento da execução penal como espaço privilegiado de verificação empírica da política criminal. É nesse estágio final do ciclo punitivo que as finalidades normativas proclamadas pelo legislador e pela dogmática penal são confrontadas com as condições institucionais concretas de sua implementação, revelando a distância (ou a coerência) entre discurso jurídico e prática estatal.

Enquanto a dogmática penal opera predominantemente no plano da abstração normativa e o processo penal se desenvolve sob a lógica da decisão individual, marcada pelo risco de erro e pelas garantias procedimentais, a execução penal se caracteriza pela administração contínua da sanção, pela gestão cotidiana de recursos, pela organização institucional e pela produção sistemática de decisões e informações.

Nesse contexto, a pena deixa de ser um enunciado jurídico e passa a se materializar como prática administrativa prolongada, sujeita a constrangimentos orçamentários, disputas interinstitucionais, rotinas burocráticas e mecanismos de controle externo. Por essa razão, a execução penal constitui o ponto em que se tornam empiricamente observáveis as opções de política criminal adotadas pelo Estado, permitindo avaliar se a proteção de bens jurídicos, a prevenção e a ressocialização permanecem como finalidades efetivamente perseguidas ou se se convertem em retórica legitimadora de um modelo orientado à gestão do risco, à contenção de crises e à administração da visibilidade institucional.

A análise da execução penal, portanto, não representa um campo periférico do Direito Penal, mas o espaço em que se verifica, com maior nitidez, a aptidão do Estado de transformar decisões normativas em práticas constitucionalmente adequadas. Isso se torna importante, pois vai de encontro a uma das principais fragilidades do funcionalismo teleológico, que reside no fato de que ele pressupõe a possibilidade institucional de realização das finalidades que proclama, sem necessariamente problematizar a aptidão concreta do Estado de implementá-las.

A proteção de bens jurídicos e a prevenção de delitos são tratadas como objetivos normativamente orientadores, mas raramente se indaga se o aparato estatal dispõe de condições administrativas, informacionais e organizacionais para transformar tais finalidades em práticas efetivas.

Outra falha relevante é o risco de que as finalidades preventivas assumam um caráter retórico, funcionando mais como discurso legitimador do poder punitivo do que como critérios efetivos de avaliação de resultados. Na prática institucional, a invocação de objetivos como prevenção geral, proteção de bens jurídicos ou ressocialização pode coexistir com políticas penais incapazes de demonstrar impactos concretos, avaliações de efetividade ou mecanismos de correção de rumos.

Nesse contexto, o funcionalismo teleológico pode ser absorvido por práticas de *accountability* simbólica<sup>4</sup>, nas quais o Estado demonstra conformidade discursiva com fins constitucionalmente legítimos, sem produzir evidências empíricas de que esses fins estejam sendo perseguidos ou alcançados. A teoria, então, deixa de operar como parâmetro crítico e passa a integrar o repertório justificatório da governança reativa, desvirtuando por completo os fins<sup>5</sup>.

Na ausência dessa problematização, o funcionalismo tende a operar como teoria de legitimação *ex ante*, apta a justificar a cominação e a imposição da pena, mas pouco sensível às disfunções estruturais que emergem na fase de execução. O resultado é uma dissociação entre fins proclamados e meios disponíveis, que só se torna visível quando se desloca a análise para o plano empírico da governança penitenciária. É precisamente essa dissonância entre finalidade proclamada e aptidão estatal de implementação que demanda uma abordagem integrada entre dogmática penal, processo penal e execução da pena. A fim de evitar interpretações equivocadas, é relevante destacar que o funcionalismo teleológico não deixa de ser válido porque o Estado é incapaz; ele deixa de ser suficiente como teoria de legitimação se não for acompanhado de uma análise institucional e empírica da aptidão de implementação.

Na dimensão do encarceramento no Brasil, o sistema prisional atravessa, há décadas, um quadro estrutural de precariedade persistente<sup>6</sup>, marcado por superlotação crônica, degradação das condições materiais de custódia, violações reiteradas de direitos fundamentais e inaptidão estatal de garantir padrões mínimos de legalidade e humanidade na execução da pena. Longe de se tratar de um problema episódico ou conjuntural, essa realidade revela um modo de funcionamento institucional que normaliza a exceção, administra a crise como rotina e posterga indefinidamente soluções estruturais. O reconhecimento judicial do ECI nas

---

<sup>4</sup> A noção de *accountability* simbólica é utilizada aqui para indicar situações em que a publicidade institucional cumpre função predominantemente legitimadora, com ênfase na visibilidade de atos e narrativas de atuação, sem correspondência equivalente em responsividade substantiva, avaliação de resultados ou capacidade de aprendizado institucional, na linha crítica desenvolvida por Filgueiras (2011) acerca da política da publicidade e seus limites para a responsabilização efetiva.

<sup>5</sup> A observação dialoga com a tradição criminológica crítica que enfatiza a necessidade de avaliação empírica do funcionamento real do sistema penal. Nesse sentido, Batista (2001) sustenta que a análise das instituições penais deve considerar o desempenho prático que assumem no interior do sistema de controle social, confrontando sua função declarada com sua atuação efetiva e com a articulação estrutural que mantêm com outros mecanismos formais de controle.

<sup>6</sup> A caracterização da precariedade estrutural do sistema prisional brasileiro encontra respaldo empírico em sucessivas Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas pelo Congresso Nacional ao longo de diferentes períodos históricos. As CPIs do Sistema Penitenciário (1976), do Sistema Carcerário (1993), do Sistema Carcerário Brasileiro (2009) e do Sistema Prisional (2015) identificaram, de forma reiterada, padrões persistentes de superlotação, insalubridade, violência institucional, déficit de políticas de ressocialização e falhas crônicas de gestão, evidenciando a continuidade do problema e a ausência de respostas estruturais duradouras por parte do Estado.

prisões brasileiras apenas explicitou, em sede jurisdicional, um diagnóstico que já se encontrava amplamente documentado por organismos nacionais e internacionais de monitoramento.

Nesse contexto, a produção e a circulação de informações sobre o sistema prisional assumem papel central. Todavia, o que se observa não é a consolidação de uma cultura administrativa orientada à transparência substantiva, mas a coexistência paradoxal entre abundância aparente de dados e fragilidade efetiva de conhecimento. A multiplicação de painéis, relatórios e bases nacionais convive com lacunas históricas, descontinuidades estatísticas, inconsistências metodológicas e práticas recorrentes de subnotificação ou agregação excessiva de informações, que dificultam a compreensão precisa da realidade carcerária. Em diversos entes federativos, a ausência de séries históricas próprias, a dependência quase integral de sistemas federais e a publicização seletiva de dados produzem uma narrativa oficial que, por vezes, suaviza ou obscurece problemas estruturais, funcionando mais como instrumento de gestão da imagem institucional do que como base para intervenção qualificada.

A precariedade informacional não decorre apenas de limitações técnicas ou de escassez de recursos, mas também de um descompromisso institucional mais profundo com a governança da política penal. A produção de dados tende a ser reativa, acionada por crises, inspeções ou exigências externas, e não resultado de rotinas administrativas estáveis de diagnóstico, monitoramento e avaliação. Esse cenário favorece práticas de mascaramento indireto da realidade prisional, seja pela omissão de indicadores sensíveis, seja pela fragmentação de informações entre múltiplos órgãos, diluindo responsabilidades e dificultando o controle externo efetivo. A consequência é a consolidação de um ambiente decisório no qual políticas públicas são formuladas e executadas com base em conhecimento parcial, desatualizado ou politicamente filtrado.

É nesse cenário de precariedade material, opacidade informacional e governança reativa que se insere a discussão teórica sobre o sistema penal e suas finalidades. Qualquer reflexão consistente sobre dogmática penal, criminologia e política criminal (especialmente aquelas orientadas por finalidades preventivas) não pode prescindir da análise das condições institucionais concretas em que a pena é aplicada e executada. A execução penal, longe de constituir etapa meramente administrativa ou residual, revela-se como espaço privilegiado de verificação empírica das promessas normativas do direito penal, expondo, com nitidez, as tensões entre discursos de legitimação e práticas efetivas do Estado.

Esse diagnóstico foi formalmente reconhecido pelo STF no julgamento da ADPF 347, ao declarar a existência de um ECI no sistema prisional brasileiro. O Tribunal afirmou que a situação decorre de omissões estatais estruturais, atribuíveis a múltiplos órgãos e níveis federativos, e caracterizadas por violações generalizadas, sistemáticas e contínuas de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Destacou-se, ainda, que o enfrentamento do problema exige respostas institucionais coordenadas, planejamento estrutural e mecanismos permanentes de monitoramento e controle, sendo insuficientes medidas pontuais ou meramente repressivas.

Do ponto de vista funcionalista, o diagnóstico do STF na ADPF 347 equivale a dizer que o sistema penal brasileiro fracassou em sua finalidade teleológica. Em termos funcionais, pode-se dizer que o plano Pena Justa, o qual será melhor trabalhado mais adiante, busca tornar realidade prática o que a teoria do funcionalismo teleológico idealiza ao integrar a política criminal na dogmática penal, o que indiretamente se traslada para o próprio sistema prisional: um sistema prisional que contribua efetivamente para a segurança de todos, por meio do respeito aos direitos fundamentais de cada pessoa presa, da eficiência na gestão de recursos e da promoção da reintegração social. Trata-se de uma convergência, entre teoria e prática no campo da execução penal.

O reconhecimento interno da inconstitucionalidade do sistema prisional dialoga com um histórico consistente de responsabilização internacional do Estado brasileiro. No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o Brasil foi reiteradamente condenado ou submetido a medidas internacionais em razão de condições carcerárias degradantes, superlotação extrema, violência institucional, mortes evitáveis e falhas graves de gestão penitenciária<sup>7</sup>. Nessas decisões, os órgãos internacionais ressaltaram que a precariedade prisional brasileira não decorre de escassez ocasional de recursos, mas de deficiências estruturais de governança, planejamento e controle estatal.

---

<sup>7</sup> A responsabilização internacional do Brasil no campo penitenciário foi reiteradamente afirmada em medidas provisórias adotadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, notadamente nos casos relativos ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, ao Complexo Penitenciário do Curado e ao Presídio Urso Branco. Nessas decisões, a Corte reconheceu a persistência de situações de risco estrutural à vida e à integridade das pessoas privadas de liberdade, associando-as a padrões crônicos de superlotação, ausência de controle estatal efetivo, falhas de gestão penitenciária e insuficiência de políticas públicas adequadas, com sucessivas reiterações de obrigações de natureza estrutural impostas ao Estado brasileiro ao longo de distintos períodos. Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho vs. Brasil. Medidas provisórias. Resoluções de 13 fev. 2017, 31 ago. 2017, 14 mar. 2018 e 22 nov. 2018. San José, Costa Rica.; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Complexo Penitenciário do Curado vs. Brasil. Medidas provisórias. Resoluções de 22 maio 2014, 7 out. 2015, 18 nov. 2015, 23 nov. 2016, 15 nov. 2017 e posteriores. San José, Costa Rica.; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Presídio Urso Branco vs. Brasil. Medidas provisórias. Resoluções de 18 jun. 2002 a 25 ago. 2011. San José, Costa Rica.

Esse duplo reconhecimento (constitucional e internacional) evidencia que a execução penal constitui espaço privilegiado de verificação empírica das promessas normativas do sistema penal. A persistência de violações estruturais, apesar de diagnósticos reiterados, revela o descompasso entre discursos de legitimação do direito penal e as condições institucionais concretas de sua implementação, tornando a execução penal um ponto central para a análise crítica das finalidades preventivas atribuídas à pena no Estado brasileiro.

A partir desse diagnóstico, a execução penal deixa de ser compreendida como etapa meramente administrativa ou residual do sistema penal e passa a assumir centralidade como campo de incidência direta das políticas públicas penais. É nesse espaço que se manifestam, de forma mais aguda, tanto as escolhas estatais quanto suas omissões estruturais, revelando a necessidade de mecanismos institucionais capazes de induzir coordenação, planejamento e correção de rumos. Nesse contexto, o controle judicial (especialmente em sua dimensão estrutural) emerge como instrumento de enfrentamento de falhas sistêmicas persistentes, tensionando a atuação dos demais Poderes e reposicionando o Judiciário como agente de governança das políticas penais, sem as substituir, mas condicionando sua conformação a parâmetros constitucionais mínimos.

## 2 PROCESSO ESTRUTURAL E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A execução penal deve ser compreendida como política pública, isto é, como arranjo estatal de implementação contínua, dependente de planejamento, financiamento, gestão e produção de informações. Quando as aptidões institucionais falham de modo persistente, produzindo um estado de desconformidade estrutural, o controle jurisdicional deixa de operar apenas por correções pontuais e passa a assumir feição estrutural. Nesse quadro, o processo estrutural configura-se como técnica de transição institucional, com execução central, incremental e monitorável, orientada à substituição progressiva de um estado de funcionamento inconstitucional por um patamar verificável de conformidade.

Nesse sentido, o ponto de partida consiste em situar a execução penal, em termos técnicos, no campo das políticas públicas: ela não se resume à aplicação pontual de normas, mas envolve programas de ação governamental estruturados por competências, instrumentos, rotinas administrativas, fluxos de informação, orçamento, contratações, gestão de pessoas e mecanismos permanentes de coordenação federativa e interinstitucional. Nessa chave, “política pública” não funciona como rótulo genérico, mas designa um arranjo jurídico-institucional que organiza meios, responsabilidades e formas de controle sobre uma intervenção estatal, permitindo identificar, com maior precisão, os pontos de falha de aptidão e os requisitos de exequibilidade das medidas orientadas à conformação constitucional do sistema (BUCCI, 2006).

Essa compreensão é reforçada quando se desloca o foco do “conteúdo” da intervenção para os instrumentos que a tornam possível. A literatura de ação pública enfatiza que instrumentos não são neutros: são “dispositivos” técnico-políticos que estabilizam formas de governar e, por isso, moldam o que o Estado consegue enxergar, registrar, priorizar e executar (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007). No campo das unidades penais, isso inclui desde sistemas de informação e rotinas de inspeção até modelos de repasse federativo, padrões de relatórios e matrizes de metas.

A partir daí, a discussão sobre aptidões estatais torna-se central. Aptidões não significam apenas “ter recursos”, mas conseguir transformar recursos em ação governamental consistente, com coordenação, estabilidade e aprendizado institucional. Pires e Gomide (2018) propõem olhar aptidões como combinação de dimensões administrativas, técnico-analíticas e político-relacionais. O que, no sistema prisional, aparece de forma aguda: (a) aptidão administrativa para manter rotinas, contratos e provisão material mínimos; (b) aptidão técnico-analítica para produzir dados consistentes e diagnósticos utilizáveis; (c)

aptidão político-relacional para coordenar atores que não se subordinam linearmente (Executivo, Judiciário, MP, Defensoria, conselhos, municípios, União).

Quando essas aptidões são insuficientes, tende a emergir uma governança reativa: o sistema opera por resposta a crises, inspeções, exigências episódicas de financiamento ou cobranças externas, em vez de funcionar por ciclos estáveis de diagnóstico-planejamento-implementação-monitoramento. A literatura de políticas públicas fornece um vocabulário útil para essa distinção ao tratar a política como processo (ciclo, implementação, avaliação) e não apenas como decisão formal; nesse quadro, oscilações entre abordagens “*top-down*” e “*bottom-up*” ajudam a explicar por que metas e normas não se convertem automaticamente em rotinas efetivas no nível das unidades prisionais (SECCHI, 2014).

Nesse quadro de análise das aptidões, impõe-se a problematização de um limite que transcende a técnica e a política: a exaustão material do modelo de encarceramento brasileiro. Como se observará no diagnóstico das Unidades Federativas, a eficácia das políticas penais é condicionada por uma rigidez orçamentária em que a expansão do sistema prisional concorre diretamente com áreas de financiamento constitucionalmente protegido, como saúde e educação<sup>8</sup>. Esse dado material é decisivo porque, quando violações persistem e a política opera sob déficits crônicos de aptidão, o conflito tende a se deslocar do plano do ilícito isolado para o plano da desconformidade estrutural, abrindo espaço para respostas jurisdicionais voltadas à reorganização institucional.

Nessa tradição, a intervenção judicial assume caráter estruturante ao reconhecer que determinadas violações decorrem do funcionamento ordinário de políticas públicas e de déficits institucionais persistentes, exigindo soluções graduais, supervisionadas e orientadas à reorganização de aptidões estatais, sem qualquer pretensão de exaurimento imediato do conflito. O controle jurisdicional deixa de operar como resposta episódica a ilícitos individualizados e passa a incidir sobre dinâmicas institucionais que reproduzem, de forma contínua, situações de desconformidade constitucional.

Para fins de precisão conceitual, distinguem-se quatro níveis analíticos complementares: (a) litígio estrutural, como tipo de conflito caracterizado por complexidade,

---

<sup>8</sup> O dilema institucional aqui posto é a dissociação entre o ritmo da produção decisória do sistema de justiça e a aptidão real do Estado de financiar e gerir o aprisionamento. Portanto, a adoção de limites à ocupação prisional projeta-se, neste estudo, não apenas como uma meta ambiciosa do Plano Nacional, mas como uma consequência objetiva da inaptidão estatal de sustentar o modelo atual frente aos limites fiscais e à exaustão das estruturas existentes. Sem essa compreensão da base material, o controle estrutural arrisca permanecer no campo da conformidade formal, sem tração na realidade orçamentária dos entes subnacionais.

policentrismo e efeitos massivos; (b) processo estrutural, como arranjo procedimental adequado à transformação institucional progressiva; (c) decisão estruturante, como forma de provimento que organiza obrigações em fases, metas e mecanismos de revisão; e (d) execução estrutural, como zona decisiva do cumprimento, em que se testam viabilidade, coordenação e aptidão estatal.

Os processos estruturais emergem justamente quando o conflito submetido ao Judiciário não se esgota na verificação de uma violação isolada, mas revela um estado persistente de desconformidade, resultante de múltiplas causas, responsabilidades distribuídas e efeitos de alcance coletivo, cuja superação demanda remédios contínuos, graduais e passíveis de monitoramento (VITORELLI, 2020). A densidade desse modelo decorre, de um lado, da crise do paradigma adjudicatório clássico, concebido para a solução de conflitos bilaterais, causalmente lineares e suscetíveis de resposta jurisdicional exauriente; de outro, da necessidade de adaptar o processo civil à complexidade contemporânea, deslocando o foco da decisão final para a aptidão de transformação institucional.

Nesse quadro, o objeto do controle jurisdicional não se restringe à repressão de uma ilicitude pontual, mas recai sobre a transformação de condições institucionais que reproduzem violações de direitos de forma contínua e sistêmica, substituindo-se um estado de funcionamento inconstitucional por um estado de conformidade constitucionalmente adequado, aferível por resultados concretos e não por declarações meramente formais (VITORELLI, 2022).

Essa transição institucional demanda medidas progressivas, graduais e revisáveis, precisamente porque a realidade a ser transformada é policêntrica, complexa e resistente a soluções unitárias. Nessa perspectiva, o núcleo do problema estrutural reside na alteração de padrões institucionais, e não na tutela episódica de posições jurídicas isoladas (VITORELLI, 2018). É por isso que o processo estrutural se afasta do paradigma “sentença-fim” e se aproxima de uma lógica de planos, metas, etapas sucessivas e acompanhamento permanente (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2017; DIDIER JR.; ZANETI JR., 2020). O provimento jurisdicional não busca a ilusão de completude imediata, mas a construção de trajetórias verificáveis de conformação, aptas a acumular resultados, reduzir incertezas e estabilizar rotinas administrativas compatíveis com parâmetros constitucionais.

Nesse desenho, a efetividade do processo estrutural depende da adoção de remédios estruturais adequados, entendidos como provimentos voltados não a um ato isolado, mas à reorganização progressiva das condições institucionais que sustentam a desconformidade.

Para fins analíticos, é possível identificar à luz de uma descrição dispersa de técnicas típicas de condução e implementação: planos/transformação estrutural, tutelas provisórias estruturais, retenção de jurisdição, acesso à informação, participação/consensualidade, cooperação e comitês/salas de situação, entre outras, especialmente em Vitorelli e na tradição de Didier Jr. e Zaneti Jr. sobre decisões e implementação em litígios complexos.

Desse modo, tem-se ao menos, cinco classes recorrentes de técnicas de cumprimento, aplicáveis de forma apartada ou conjugada. Há provimentos de organização, que estruturam o percurso de implementação por meio de planos, cronogramas, metas intermediárias e definição de responsabilidades.

Há provimentos de aptidão, voltados à recomposição ou criação de condições materiais e organizacionais mínimas, como adequações de estrutura, realocação de pessoal, redefinição de fluxos operacionais e padronização de rotinas, sem as quais o comando jurisdicional não se converte em prática administrativa sustentável.

Há, ainda, provimentos informacionais, que impõem deveres de produção de dados, relatórios, auditorias e instrumentos de verificação, com o objetivo de reduzir assimetrias informacionais e tornar monitorável o cumprimento.

Soma-se a isso a categoria de provimentos de coordenação, que cria ou estabiliza instâncias de articulação interinstitucional (comitês, mesas técnicas, câmaras de monitoramento), indispensáveis quando a solução depende de múltiplos órgãos não subordinados entre si.

Por fim, em contextos de degradação aguda e risco de danos irreversíveis, existem provimentos de contenção de risco, com medidas emergenciais destinadas a interromper ou mitigar imediatamente práticas incompatíveis com mínimos constitucionais, enquanto se estrutura a solução de médio e longo prazo.

Essa tipologia não busca exaurir as possibilidades decisórias, mas explicitar que, no processo estrutural, a jurisdição opera por um conjunto de técnicas orientadas à execução incremental e verificável, aptas a incidir diretamente sobre déficits de gestão, informação e coordenação que, no campo da execução penal, condicionam a persistência das violações.

Nessa lógica, o processo estrutural pode ser descrito por uma arquitetura mínima de funcionamento, que torna inteligível sua dinâmica e permite avaliar sua efetividade. Em termos típicos, a tramitação se organiza em fases encadeadas:

(a) reconhecimento do quadro estrutural, com delimitação do problema como desconformidade persistente e definição do perímetro institucional afetado;

(b) diagnóstico e *baseline*, com fixação de um ponto de partida verificável, apoiado em dados e evidências mínimas;

(c) definição do estado-alvo de conformidade, explicitando parâmetros normativos e resultados esperados;

(d) estruturação de um plano com deveres distribuídos, cronograma, responsabilidades e instrumentos de execução;

(e) monitoramento por métricas, com indicadores, relatórios e rotinas de verificação aptas a permitir correção de rota; e

(f) critérios objetivos de encerramento ou decompressão do controle, pelos quais o acompanhamento judicial se reduz ou se encerra quando evidenciado o atingimento sustentável de metas, a estabilização de aptidões e a internalização de rotinas institucionais compatíveis com o estado-alvo.

Essa sequência não representa formalismo adicional, mas condição de exequibilidade: sem *baseline*, metas e critérios de saída, o processo tende a oscilar entre ordens genéricas e acompanhamento indefinido, com risco de conformidade apenas documental.

A consequência metodológica é inequívoca: nos processos estruturais, o Judiciário atua menos como intérprete de uma solução acabada e mais como condutor de um procedimento institucionalmente orientado, destinado a produzir informação, coordenar múltiplos atores e viabilizar o cumprimento progressivo das determinações judiciais. Nesse desenho, a execução estrutural assume papel central: o cumprimento não constitui apêndice do processo, mas seu núcleo decisivo, no qual se definem ritmos, prioridades, responsabilidades e mecanismos de acompanhamento, compatibilizando exigências constitucionais com limitações institucionais e necessidade de transformação progressiva das estruturas estatais (VITORELLI, 2022).

No contexto de políticas públicas penais, os diálogos institucionais não significam consenso, mas a construção de mecanismos de coordenação sob conflitos de competência, incentivos e aptidões desiguais. Trata-se de um arranjo de governança que preserva a separação funcional de poderes, mas exige canais estáveis de comunicação, pactuação de metas e responsabilização incremental, sob pena de o controle estrutural degenerar em ciclos de promessas, relatórios e cumprimento meramente formal.

A legitimação desse modelo exige, então, delimitar seus limites institucionais. A teoria dos sistemas autopoieticos de Niklas Luhmann fornece uma chave analítica para compreender

o controle estrutural como resposta juridicamente mediada a pressões externas, sem conversão do Judiciário em instância substitutiva da política.

O direito, enquanto sistema social diferenciado, opera por comunicações codificadas segundo o binômio lícito/ilícito; é operacionalmente fechado, pois decide a partir de seus próprios critérios normativos, e cognitivamente aberto, na medida em que percebe estímulos provenientes do ambiente social. Demandas políticas e sociais ingressam no sistema jurídico na forma de “irritações”, que não determinam diretamente o conteúdo da decisão, mas provocam o direito a processá-las segundo sua própria racionalidade normativa (LUHMANN, 2016; LUHMANN, 2017).

Nessa moldura, o controle judicial estrutural não se confunde com a escolha de políticas públicas “como se gestor fosse”. Seu núcleo consiste em fixar mínimos constitucionais exigíveis, impor deveres de racionalidade, transparência e justificabilidade na formulação e na execução das medidas estatais, e organizar um regime de cumprimento passível de verificação. A intensidade e o ritmo das ordens judiciais devem ser calibrados conforme a aptidão institucional demonstrada e o desempenho observado ao longo da implementação, com revisões proporcionais destinadas a corrigir insuficiências, remover entraves e ajustar metas, sem substituir a discricionariedade administrativa legítima nem dissolver a diferenciação funcional entre direito e política.

Aplicado ao processo estrutural, esse referencial permite afirmar que a jurisdição não se confunde com a função de governar políticas públicas: reconstrói juridicamente a desconformidade estrutural como violação de deveres constitucionais e legais, conformando procedimento orientado à produção de respostas exequíveis, controláveis e institucionalmente estáveis, preservada a diferenciação funcional entre direito e política.

Essa arquitetura decisória altera a forma clássica de entender a separação de poderes. Em vez de “substituir” o Executivo, o Judiciário tende a atuar como indutor e garantidor de um processo de reorganização institucional, desde que preserve limites constitucionais e não transforme planejamento em voluntarismo judicial. Conrado Hübner Mendes (2011) discute a necessidade de tratar a separação de poderes como arranjo funcional, em que o ponto não é bloquear interações, mas justificar institucionalmente quando e como cada poder deve responder diante de violações persistentes. A transição de um modelo rígido para um arranjo funcional encontra eco no debate sobre o neoconstitucionalismo no Brasil, na medida em que o fortalecimento da jurisdição constitucional amplia possibilidades de concretização de direitos, mas também eleva o risco de voluntarismo judicial e de decisões que, ao ignorarem

aptidões administrativas e orçamentárias, aprofundem a crise de legitimidade (SARMENTO, 2009), não como fundamento do controle estrutural, mas como alerta para seus riscos. Ao mesmo tempo, críticas como as de Gargarella (2013) alertam para tensões entre desenho institucional e efetividade de direitos sociais: sem reformas nas engrenagens decisórias e administrativas, a judicialização pode gerar soluções formais com baixa tração prática<sup>9</sup>.

Esse alerta é particularmente relevante para o objeto desta dissertação. Se a reorganização estrutural não for acompanhada de rotinas estáveis de produção de informação, monitoramento e prestação de contas com métricas verificáveis, há risco de que o controle judicial produza conformidade formal monitorada por documentos, mas com baixa aptidão de induzir mudanças administrativas persistentes. A avaliação da capacidade estatístico-institucional, nesse sentido, funciona como critério empírico para estimar as condições de “tração prática” das soluções estruturais no plano federativo.

No processo estrutural, informação não funciona como simples publicidade institucional, mas como condição de cumprimento. O próprio remédio estrutural depende de um *baseline* minimamente verificável, de indicadores operacionais consistentes e de mecanismos de auditorabilidade que permitam comparar o ponto de partida, as metas intermediárias e os resultados efetivamente produzidos. Sem esses elementos, não há como definir com precisão o estado-alvo de conformidade nem aferir progresso, e o processo tende a degenerar em cumprimento documental: sucessão de relatórios e narrativas de atuação sem aptidão de demonstrar causalmente avanços, corrigir rumos e estabilizar rotinas administrativas. Por isso, a dimensão informacional deve ser compreendida como parte integrante da técnica estrutural, e não como apêndice comunicacional, o que justifica o uso de métricas de capacidade estatístico-institucional como critério empírico para estimar a tração prática das determinações no plano federativo.

Nesse quadro, o ECI pode ser compreendido como técnica de controle estrutural: um reconhecimento judicial de violação massiva e persistente que desloca o foco do caso individual para um dever de reorganização cooperativa, com planejamento e monitoramento. O referencial latino-americano (com antecedentes colombianos) é frequentemente mobilizado como ponto comparativo, e, no Brasil, o ECI se conecta diretamente ao problema prisional

---

<sup>9</sup> Gargarella (2013) argumenta que a efetivação de direitos sociais encontra limites quando reformas e controles não alcançam a “sala de máquinas” da Constituição (isto é, os arranjos de poder e os processos decisórios que condicionam a formulação e a implementação de políticas públicas). Nessa perspectiva, a ampliação de direitos pode permanecer pouco efetiva se não vier acompanhada de reorganização institucional capaz de abrir canais de decisão, controle e participação e de sustentar a implementação no tempo.

justamente por exigir respostas interinstitucionais e acompanhamento permanente, e não medidas isoladas.

No caso colombiano, consolidou-se no debate latino-americano, a compreensão do controle estrutural como o regime de acompanhamento (seguimento): a decisão não se exaure na declaração do direito, mas inaugura um ciclo de supervisão contínua, em que ordens judiciais são periodicamente reavaliadas, calibradas e complementadas a partir de informações produzidas no próprio processo. Nesse modelo, o eixo não é punir um ato isolado, mas corrigir padrões institucionais que reproduzem violações, por meio de mecanismos de reporte, audiências de verificação, ajustes de metas e redefinição de responsabilidades. O seguimento funciona, assim, como governança do cumprimento, reduzindo a distância entre comando e implementação e permitindo intervenções proporcionais ao desempenho observado, sem exigir uma solução completa e imediata.

A utilidade (e o risco) dessa forma de controle aparece de modo especial no plano informacional. Políticas públicas penais dependem de dados, relatórios, inspeções e painéis; porém, a mera publicização pode produzir uma espécie de *accountability* simbólica: visibilidade sem responsividade substantiva, transparência como performance institucional e não como insumo de correção de rumos.

Filgueiras (2011) mostra como a “política da publicidade” pode se tornar estratégia de legitimação sem efetiva aptidão de produzir responsabilização e aprimoramento decisório; em chave próxima, a crítica institucional aponta que transparência pode coexistir com opacidade relevante, quando o que se divulga não é o que permite avaliar causalmente resultados, custos, falhas e impactos.

Por isso, na discussão de governança prisional, é decisivo diferenciar: informação para diagnóstico macro; informação para gestão e correção de curso; informação para controle externo. *Dashboards* e relatórios podem cumprir bem a primeira função e ainda assim falhar nas demais. Quando o Estado se apoia em instrumentos de publicidade sem rotinas estáveis de avaliação e sem mecanismos de decisão orientados a evidências (com memória administrativa e parâmetros verificáveis), o resultado típico é um ciclo de diagnóstico reiterado e implementação pouco auditável, exatamente o tipo de disfunção que processos estruturais tentam enfrentar com planos, metas e monitoramento.

Assim, o que está em jogo não é discutir política penal em abstrato, mas compreender como políticas públicas penais são juridicamente estruturadas, quais aptidões estatais tornam sua execução possível, como o processo estrutural opera como técnica de indução e

coordenação, e por que instrumentos informacionais podem produzir tanto governança efetiva quanto *accountability* meramente simbólica. A partir desse marco, o exame empírico da execução penal (documentos, séries, métricas, evidências de implementação) passa a ser leitura institucional do grau de aderência prática entre promessas normativas e condições reais de execução.

Com essa base exposta, o passo seguinte é abandonar o debate abstrato sobre a legitimidade do controle estrutural e observar como ele se materializa em um caso paradigmático. É precisamente esse o motivo pelo qual mais adiante será analisado o processo estrutural conduzido na ADPF 347, diante do litígio estrutural que, desde a sua origem, foi formulado para enfrentar uma violação massiva e sistêmica atribuída a falhas estruturais de política prisional, com foco na superlotação e na proteção de direitos fundamentais das pessoas presas. No curso do processo, já na medida cautelar de setembro de 2015, o Supremo reconheceu liminarmente o ECI e determinou providências com aptidão de reorganização institucional (como a implementação de audiências de custódia em 24 horas e a liberação de verbas do FUNPEN), sinalizando que o objeto do controle não era um ato isolado, mas um padrão de funcionamento estatal incompatível com mínimos constitucionais.

O julgamento de mérito, concluído em outubro de 2023, aprofunda essa racionalidade ao confirmar definitivamente o ECI e explicitar obrigações dirigidas a múltiplos atores, em um desenho que assume a complexidade do problema e incorpora a participação institucional do DMF/CNJ na construção das soluções. A própria formulação de uma abordagem bifásica e dialógica, com prazos ampliados e mecanismos de participação, evidencia que o núcleo da resposta jurisdicional se desloca para a governança do cumprimento: definir trilhas de implementação e estruturar aptidões para sustentar a transformação ao longo do tempo, em vez de encerrar o conflito com uma decisão pretensamente exaustiva.

É nesse ponto que se insere o Plano Pena Justa como instrumento de tradução do diagnóstico constitucional em política pública sustentada por metas e monitoramento. O Plano foi concebido para converter o reconhecimento do ECI em uma estratégia estruturada por eixos de atuação (porta de entrada, ambiência, saída e não repetição), com pretensão de transformar a decisão estrutural em prática administrativa controlável. O que interessa, aqui, não é tratar o plano como “resultado natural” da ADPF, mas como componente do próprio regime de execução estrutural: ele fornece a gramática operacional que permite distribuir deveres, organizar cronogramas e instituir parâmetros de acompanhamento, sem os quais a tutela tende a degenerar em conformidade apenas documental.

Esse deslocamento, contudo, impõe um problema empírico central: a passagem do planejamento nacional para a implementação local depende das aptidões concretas das Unidades Federativas, sobretudo naquilo que condiciona a verificabilidade do cumprimento. Quando essas aptidões são baixas, o controle estrutural tende a operar sob assimetria informacional e risco de “*accountability* simbólica”, com sinais formais de conformidade dissociados de evidências consistentes de progresso material. Em outras palavras, a efetividade do processo estrutural não se mede pela proliferação de atos e documentos, mas pela aptidão do arranjo institucional para produzir informação confiável e sustentar ciclos contínuos de execução, correção e aprendizado.

A seguir é explicitado como o STF, o CNJ/DMF e os entes federativos estruturaram um regime de implementação e monitoramento (com instâncias de governança, fluxos informacionais e relatórios), e por que esse desenho só se sustenta se houver capacidade estatístico-institucional suficiente para dar “tração prática” às metas pactuadas. É a partir dessa reconstrução que se torna possível, nos capítulos seguintes, tratar a informação como condição do remédio estrutural (e não como simples publicidade), e justificar metodologicamente a criação de um indicador que capture, de forma comparável, a prontidão institucional dos estados para executar, reportar e demonstrar cumprimento em políticas penais sob supervisão judicial estrutural.

## **2.1 A ADPF 347 e o plano Pena Justa**

A tramitação da ADPF n. 347 iniciou com o ajuizamento da ação pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que postulou ao STF a declaração de que o sistema prisional brasileiro configura um ECI. O objeto central da ação era a proteção dos direitos fundamentais dos presos diante de uma violação massiva e sistêmica causada por falhas estruturais nas políticas públicas prisionais e o enfrentamento da superlotação das instalações.

Em setembro de 2015, o Plenário do tribunal deferiu parcialmente um pedido de medida cautelar, reconhecendo liminarmente o ECI e determinando que juízes e tribunais passassem a realizar audiências de custódia no prazo máximo de 24 horas, além de ordenar à União a liberação das verbas contingenciadas do FUNPEN.

Ao longo da tramitação, diversos estados e o Distrito Federal prestaram informações sobre as condições locais, enquanto a Advocacia-Geral da União (AGU) alegou a

prejudicialidade da ação em face de novos planos de segurança pública, argumento que foi posteriormente rejeitado no mérito por não suprir a violação sistêmica constatada.

O julgamento de mérito iniciou com o voto do relator originário, Ministro Marco Aurélio, que reiterou a procedência parcial dos pedidos, incluindo a necessidade de o governo federal elaborar um plano nacional em três meses, o que foi seguido por um pedido de vista do Ministro Luís Roberto Barroso. A divergência parcial aberta pelo Ministro Barroso, que se tornou redator para o acórdão, propôs uma abordagem de processo estrutural bifásica e dialógica, ampliando os prazos para a elaboração dos planos e assegurando a participação obrigatória do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) na construção das soluções.

No encerramento da tramitação da etapa de conhecimento, em outubro de 2023, o Plenário do STF decidiu, por maioria, julgar o pedido parcialmente procedente para confirmar definitivamente o reconhecimento do ECI no sistema carcerário brasileiro. A decisão final estabeleceu obrigações específicas a diversos entes e autoridades visando a superação deste quadro de violações massivas.

Para o Poder Judiciário, decidiu-se que juízes e tribunais devem obrigatoriamente realizar audiências de custódia, preferencialmente de forma presencial, e fundamentar explicitamente o não uso de medidas cautelares alternativas à privação da liberdade.

À União e ao CNJ, foi decidida a obrigação de elaborar conjuntamente um plano nacional estruturado em até seis meses, estabelecendo indicadores de efetividade para o controle da superlotação e melhoria das vagas, com implementação prevista em três anos após a homologação pelo STF. Aos estados e ao Distrito Federal, decidiu-se pela necessidade de elaboração de planos locais harmônicos com o nacional no prazo de seis meses a contar da homologação da diretriz federal.

À União, foi especificamente ordenada a liberação e o não contingenciamento permanente dos recursos do FUNPEN. Finalmente, ao CNJ foi decidida a tarefa de realizar estudos e regulamentar a criação de varas de execução penal em quantidade proporcional ao número de processos e detentos para assegurar a fiscalização da execução das penas e o fluxo de saída do sistema.

Dessa forma, a elaboração do plano nacional Pena Justa resultou dessa determinação do STF para que o CNJ e a União construíssem conjuntamente soluções estruturais para o sistema prisional. Sob a coordenação do DMF do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ e da Secretaria Nacional de Políticas Penais

(SENAPPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o processo de construção foi pautado pela colaboração interinstitucional e pelo apoio técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (CNJ, 2025).

Para liderar essa empreitada, foi instituído o Comitê de Enfrentamento ao ECI do Sistema Prisional Brasileiro, composto por representantes das cúpulas de ambas as instituições. A metodologia adotada fundamentou-se na Teoria da Mudança e no Marco Lógico, permitindo que a complexidade do problema fosse dividida em eixos, problemas e ações mensuráveis.

O processo de construção do plano nacional Pena Justa foi pautado por uma intensa articulação interinstitucional que buscou integrar diferentes visões e competências para enfrentar o ECI. O processo envolveu um diálogo extenso com 59 instituições, resultando em 33 encontros técnicos e reuniões interinstitucionais com diversos ministérios e órgãos do Sistema de Justiça (CNJ, 2025). Entre as instituições envolvidas nos diálogos, destacam-se diversos ministérios que colaboraram em pautas transversais, como o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Igualdade Racial (MIR), o Ministério das Mulheres (MMulheres) e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).

No âmbito do Sistema de Justiça, participaram ativamente órgãos e associações como a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a Defensoria Pública da União (DPU), o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (Condege) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Também foram fundamentais os diálogos com instituições de fiscalização e controle, a exemplo da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU) e da AGU.

Além disso, conselhos estratégicos como o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e o Conselho Nacional dos Secretários de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (Consej) contribuíram para o alinhamento das metas e diretrizes do plano. Por fim, a construção contou com o apoio técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil) e a interlocução com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

A participação popular foi um pilar central, concretizada por meio de uma consulta pública eletrônica que recebeu mais de cinco mil sugestões de cerca de mil e oitocentas pessoas e entidades (CNJ, 2025). Um diferencial relevante foi a inclusão direta de pessoas privadas de liberdade nesse debate, que contribuíram com mais de seiscentas respostas

coletadas em formato físico por meio dos Conselhos da Comunidade dentro dos estabelecimentos prisionais (CNJ, 2025).

Complementarmente, realizou-se uma audiência pública em Brasília que reuniu centenas de participantes e dezenas de entidades da sociedade civil para discutir os quatro eixos estruturantes do plano (CNJ, 2025). Todas as contribuições colhidas foram submetidas a uma sistematização técnica que classificou as propostas em novas ações, desdobramentos de medidas já contempladas ou temas não aplicáveis ao escopo do plano (CNJ, 2025). O resultado desse esforço coletivo e dialógico consolidou-se em uma matriz composta por 4 eixos de atuação e 50 ações mitigadoras que agora servem de base para a construção dos planos estaduais e distrital em todo o território nacional.

Os quatro eixos estruturantes no plano nacional do Pena Justa (CNJ, 2025):

- Eixo 1: Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional: Este eixo foca na racionalização da porta de entrada do sistema, abordando problemas como a superlotação carcerária, a sobre-representação da população negra e o uso excessivo da privação de liberdade em detrimento de medidas alternativas.

Para mitigar a superlotação e a sobre-representação da população negra, o Plano Pena Justa prevê a implementação, em escala nacional, de centrais de regulação de vagas e de ocupação prisional taxativa, inspiradas no *numerus clausus*, de modo a vincular a custódia à existência de vaga individual e preservar condições mínimas de dignidade.

Paralelamente, propõe a regularização das situações processuais por meio de mutirões nacionais periódicos, com ênfase na excepcionalidade da prisão provisória e na prevenção de permanências além do prazo legal.

No controle da porta de entrada, pretende impulsionar a instalação de núcleos ou varas de garantias, a qualificação das audiências de custódia (preferencialmente presenciais em até 24 horas) e a definição de parâmetros para a fundamentação judicial sobre a não aplicação de cautelares diversas, racionalizando o uso da prisão preventiva.

Para reduzir a dependência da privação de liberdade, aposta na expansão da justiça restaurativa, no fortalecimento das alternativas penais e na qualificação da monitoração eletrônica como medida subsidiária e menos gravosa, evitando sua conversão em mero incremento de controle.

Por fim, prevê o redirecionamento da política de drogas para ações de saúde e proteção social, a racionalização do tratamento penal de crimes patrimoniais sem violência por réus não reincidentes e o fortalecimento das defensorias públicas e da advocacia criminal, visando ampliar o acesso à defesa e reduzir entradas indevidas no sistema.

- Eixo 2: Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura Prisional: Volta-se para a melhoria das condições de vida dentro das unidades, tratando da inadequação da arquitetura prisional, da precariedade de serviços essenciais (como saúde, alimentação e educação), da valorização dos servidores penais e do combate rigoroso à tortura e aos maus-tratos.

O segundo eixo do Plano Nacional Pena Justa concentra-se na qualificação da ambiência, dos serviços e da estrutura prisional, com o objetivo de transformar as condições de vida nos estabelecimentos penais e enfrentar o ECI. As fontes indicam que esse eixo se orienta pelo enfrentamento de cinco problemas centrais: inadequação arquitetônica, baixa oferta e qualidade de serviços, ocorrência de tortura e maus-tratos, déficits de transparência e desvalorização dos servidores penais.

No plano estrutural, prevê-se o estabelecimento de parâmetros nacionais de habitabilidade, assegurando acesso à água potável, ventilação, saneamento e iluminação, bem como a adequação de espaços para saúde, educação, visitas e trabalho, com destaque para a Ação de Habitabilidade, que propõe mutirões nacionais de diagnóstico para subsidiar planos estaduais de manutenção e adequação sanitária e de segurança.

No campo dos serviços básicos, o plano indica a criação de um Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a expansão da política de atenção integral à saúde, com protocolos específicos para grupos vulneráveis, o fortalecimento da política antimanicomial e o combate a doenças infectocontagiosas. Para a reintegração social, aposta-se na implementação da política nacional de trabalho prisional, com remuneração e remição, na ampliação do acesso à educação escolar e superior, bem como em ações de esporte, cultura, assistência social e universalização da documentação civil.

A gestão prisional seria qualificada pela adoção de equipes multidisciplinares e da segurança dinâmica, enquanto o enfrentamento da tortura envolve fluxos nacionais de registro e investigação, uso estratégico de videomonitoramento e revisão periódica do isolamento solitário e de mortes sob custódia. Por fim, o eixo contempla medidas de transparência, como

o fortalecimento dos conselhos da comunidade e de ouvidorias autônomas, e de valorização dos servidores, por meio de políticas de saúde laboral, regulamentação de carreiras e estruturação de uma academia nacional para formação inicial e continuada.

- Eixo 3: Processos de Saída da Prisão e da Reintegração Social: Concentra-se na garantia de direitos para quem retoma a liberdade, buscando fortalecer a reintegração social e corrigir irregularidades na execução penal que mantêm pessoas presas por tempo superior ao previsto em lei.

O terceiro eixo do Plano Nacional Pena Justa concentra-se na qualificação da saída do sistema prisional e na promoção da reintegração social, partindo do diagnóstico de que a ausência de políticas estruturadas na porta de saída alimenta ciclos de reentrada, marcados por estigma e privação de direitos básicos.

Para enfrentar esse cenário, o plano propõe protocolos de soltura qualificada em todas as unidades federativas, com auxílio material imediato e encaminhamento à rede de proteção social, e a consolidação da Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa (PNAPE) por meio da expansão dos Escritórios Sociais, voltados ao acolhimento e acompanhamento individualizado do egresso e de seus familiares.

No eixo econômico, prevê-se a integração ao mercado de trabalho por cotas em contratos públicos, parcerias com o Sistema Nacional de Emprego, fomento ao empreendedorismo e cooperativismo, além de qualificação profissional em articulação com o Sistema S, Institutos Federais e universidades.

O plano também busca assegurar a continuidade educacional, o acesso a apoio financeiro temporário e a reabilitação jurídica de pessoas hipossuficientes, inclusive com a extinção da pena de multa.

Paralelamente, o eixo enfrenta permanências indevidas na prisão mediante a qualificação e nacionalização de sistemas como SEEU e SISDEPEN, com controle automatizado de prazos, o fortalecimento da gestão das Varas de Execução Penal e estudos do CNJ para dimensionar a criação de novas varas conforme a carga processual, visando fiscalização mais próxima e célere da execução das penas.

- Eixo 4: Políticas para não Repetição do ECI no Sistema Prisional: Considerado imprescindível para a sustentabilidade das mudanças, este eixo foca na justiça racial,

na modernização do financiamento (como o Funpen), na transparência de dados e no respeito aos precedentes dos Tribunais Superiores e normas internacionais de direitos humanos.

O quarto eixo do Plano Nacional Pena Justa volta-se à prevenção da repetição do estado de coisas inconstitucional, constituindo o pilar de sustentação das transformações estruturais pretendidas. A estruturação do plano considera que a eficácia depende do enfrentamento de problemas nodais, a começar pela baixa institucionalização do combate ao racismo no ciclo penal, reconhecido como fator estruturante da crise carcerária.

Para tanto, o plano propõe a normatização de estratégias antirracistas na justiça criminal e nos serviços penais, com a criação de câmaras técnicas de justiça racial, capacitação permanente de agentes públicos e mecanismos de responsabilização institucional por discriminação étnico-racial.

Outro eixo central incide sobre a fragilidade das políticas penais, do financiamento e da gestão da informação, prevendo a modernização e recomposição do Fundo Penitenciário Nacional, com destinação obrigatória de recursos a políticas não privativas de liberdade e à atenção às pessoas egressas, bem como a vedação ao contingenciamento. Paralelamente, busca-se a produção de dados nacionais padronizados, articulando bases do Executivo e do Judiciário, com protocolos de proteção de dados e uso responsável de tecnologias.

O plano também aposta no fortalecimento da observância de precedentes e normativas do CNJ, com monitoramento da produtividade judiciária e estudos sobre parâmetros de prisões baseadas em fundada suspeita, visando reduzir o perfilamento racial.

No campo da reparação pública, prevê-se o resgate da memória histórica da punição, inclusive com museus e memoriais, além do engajamento dos servidores do sistema de justiça em práticas de humanização e reintegração social, com revisão de matrizes curriculares e proteção a defensores de direitos humanos.

Por fim, o eixo orienta a adequação das políticas nacionais às normas internacionais e às decisões de organismos de direitos humanos, assegurando o cumprimento de determinações dirigidas ao Estado brasileiro em razão de violações sistemáticas no contexto da privação de liberdade.

Além desses eixos, o plano estabelece o enfrentamento ao racismo institucional como uma dimensão estruturante que perpassa todas as ações e medidas propostas, reconhecendo que a desigualdade racial é um fator determinante para a crise do sistema penal brasileiro. A

estrutura completa da matriz de implementação desdobra esses eixos em 14 problemas, 50 ações mitigadoras e centenas de metas e indicadores

Segundo o plano nacional, a aplicação da Teoria da Mudança assegura que o plano não seja apenas uma reação a crises imediatas, mas uma política pública sustentável passível de monitoramento contínuo por meio de indicadores de efetividade que observam a evolução de variáveis críticas, como a taxa de ocupação carcerária. Por fim, a metodologia incorporou o enfrentamento ao racismo institucional como uma dimensão estruturante transversal, reconhecendo que a desigualdade racial é um fator determinante para a crise do sistema penal no Brasil.

Após a consolidação do plano nacional Pena Justa, o cronograma fixado pelo STF determinou que os Estados e o Distrito Federal elaborassem seus respectivos planos subnacionais no prazo de seis meses, contado da publicação da homologação da diretriz nacional. Tais planos deveriam ser construídos de forma cooperativa com a União e com o CNJ, e submetidos à homologação pelo STF, devendo ser executados em um período máximo de três anos.

A metodologia prevista para a elaboração e implementação dos planos estaduais/distrital baseia-se na constituição ou manutenção dos Comitês de Políticas Penais em cada unidade federativa, concebidos como instâncias colegiadas de governança responsáveis por coordenar a elaboração, a execução e o monitoramento dos compromissos locais.

O modelo de acompanhamento das ações públicas foi estruturado em múltiplos níveis de governança. Na instância superior de supervisão, o STF exerce função de controle e baliza institucional, solucionando impasses e decidindo questões sujeitas à reserva de jurisdição. No plano operacional, o DMF/CNJ assume a competência para o monitoramento direto da execução, disciplinando o fluxo de informações e prestando informes semestrais ao STF quanto à evolução dos indicadores.

No âmbito administrativo federal, a implementação do plano nacional é coordenada pelo Comitê de Enfrentamento ao ECI, que também acompanha os planos subnacionais. Esse Comitê realiza reuniões mensais destinadas à identificação de riscos, desafios e medidas corretivas, contando para a materialização do núcleo da ADPF 347, responsável pela secretariação das atividades, sistematização dos dados e organização das informações destinadas aos informes oficiais.

Para assegurar a articulação interinstitucional e a participação social, instituiu-se a Câmara Intersetorial de Apoio à Implementação, de caráter consultivo, composta por órgãos públicos e entidades da sociedade civil, para contribuir para o acompanhamento e aprimoramento das metas estabelecidas.

No plano local, os Comitês de Políticas Penais constituem o núcleo de governança responsável pelos reportes periódicos ao CNJ acerca do desempenho dos indicadores em seus territórios. A esse conjunto somam-se obrigações de reporte por parte de órgãos parceiros, como ministérios e associações, no tocante às metas ou ações sob sua responsabilidade.

O monitoramento incorpora instrumentos adicionais, como as missões de monitoramento (visitas presenciais a estabelecimentos penais destinadas a verificar *in loco* a execução dos serviços, identificar irregularidades e propor ajustes) e, em situações excepcionais, as reuniões de trabalho para construção de planos de contingência, orientados pela metodologia do compromisso significativo.

A transparência do processo, segundo o plano, é assegurada pela disponibilização de painéis públicos contendo informações atualizadas sobre o cumprimento das metas, bem como pela abertura de canais de participação social, a exemplo de formulários eletrônicos e audiências públicas anuais, que permitem a intervenção de atores da sociedade civil e de grupos afetados no aperfeiçoamento das políticas penais.

Na dimensão instrumental da execução, observa-se que a materialização das metas previstas no Plano Nacional se apoia em uma arquitetura de pactuações interinstitucionais formalizadas por Acordos de Cooperação Técnica (ACTs), os quais conformam a espinha dorsal da implementação em nível nacional. Tais instrumentos dão concretude à diretriz de intersectorialidade estabelecida pelo STF no âmbito da ADPF 347, ao articular o Poder Judiciário com diferentes órgãos do Executivo federal e com entidades do chamado setor social autônomo para o enfrentamento multifatorial das causas do ECI.

Do ponto de vista funcional, os ACTs apresentam correspondência direta com os eixos estruturantes do Plano, permitindo identificar finalidades, competências e mecanismos de cooperação. Nesse sentido, destacam-se:

(i) Acordo de Cooperação Técnica nº 027/2023 (CNJ e SENAR)<sup>10</sup>, vinculado ao Eixo 2, na vertente denominada Pena Justa Segurança Alimentar, orientado à capacitação técnica rural e à promoção da segurança alimentar e nutricional no sistema prisional. Sua contribuição

---

<sup>10</sup>CNJ, 2023, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/05/act-cnj-senar.pdf>, acesso em 01/01/2026.

reside na qualificação das atividades produtivas internas e na preparação de pessoas presas e egressas para inserção no mercado de trabalho no segmento agropecuário, o que se alinha à garantia do direito social à alimentação adequada e à perspectiva de redução da reincidência por meio de inclusão produtiva.

(ii) Protocolo de Intenções nº 02/2025 (CNJ, MJSP e MEMP)<sup>11</sup> Central para o desenvolvimento de ações de empreendedorismo e geração de trabalho e renda, este instrumento está diretamente vinculado à implementação do plano Pena Justa e do Projeto EMPREGA 347. O acordo celebrado entre o CNJ, o MJSP e o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte busca conjugar esforços para a qualificação profissional e a inclusão socioproductiva de pessoas privadas de liberdade, egressas e seus familiares. A sua proposição é auxiliar na superação do ECI ao prever a realização de estudos para o apoio a pequenos negócios e a criação de linhas de crédito específicas, com especial atenção aos marcadores de raça e gênero, visando enfrentar a vulnerabilidade socioeconômica e promover a dignidade por meio da autonomia financeira.

(iii) Acordo de Cooperação Técnica nº 011/2025 (CNJ, MJSP e BNDES)<sup>12</sup>, de natureza transversal aos Eixos 3 (Reintegração Social) e 4 (Financiamento), ao conferir suporte financeiro a iniciativas de infraestrutura prisional e, simultaneamente, fomentar políticas de inclusão socioeconômica por meio de linhas de crédito e microcrédito destinadas a pessoas egressas e seus familiares. Esse desenho pretende reforçar a lógica de enfrentamento da reincidência mediante acesso a oportunidades econômicas lícitas.

(iv) Acordo de Cooperação Técnica nº 012/2025 (CNJ, MJSP e CGU)<sup>13</sup>, inserido no Eixo 4, visando qualificar a atuação da CGU no monitoramento do Plano. A pactuação pretende fortalecer mecanismos de transparência, controle do gasto público e fiscalização administrativa mediante auditorias e ouvidorias, impactando diretamente a prevenção de práticas abusivas, desvios e irregularidades no sistema carcerário.

(v) Acordo de Cooperação Técnica nº 014/2025 (CNJ, MJSP, MT, DNIT, VALEC e ANTT)<sup>14</sup>, igualmente relacionado à estratégia Pena Justa Emprega, no Eixo 2, ao prever a

---

<sup>11</sup>CNJ, 2025, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/03/sei-2098475-protocolo-de-intencoes-02-2025-memp.pdf>, acesso em 01/01/2026.

<sup>12</sup>CNJ, 2025, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/03/sei-2098765-acordo-de-cooperacao-tecnica-011-2025-bndes.pdf>, acesso em 01/01/2026.

<sup>13</sup>CNJ, 2025, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/03/sei-2097473-acordo-de-cooperacao-tecnica-n-012-2025-cgu.pdf>, acesso em 01/01/2026.

<sup>14</sup>CNJ, 2025, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/03/sei-2100023-acordo-de-cooperacao-tecnica-n-14-2025-mt.pdf>, acesso em 01/01/2026.

participação do MT e de suas autarquias para reserva de vagas destinadas a pessoas presas e egressas em obras de infraestrutura rodoviária e ferroviária. Trata-se de medida voltada à abertura de fluxos formais de contratação em setores intensivos de mão de obra, buscando favorecer a redução do cenário de desemprego estrutural observado entre egressos do sistema penal.

(vi) Acordo de Cooperação Técnica nº 015/2025 (CNJ e TST)<sup>15</sup>, associado às agendas Pena Justa Emprega e aos Eixos 2 e 3, com o propósito de ampliar a oferta de trabalho decente e formação profissional para pessoas privadas de liberdade. Institui o Projeto Emprega 347 e os Emprega *Labs*, concebidos como *hubs* de articulação de vagas remuneradas e garantia de remição de pena pelo trabalho, assegurando aderência às orientações internacionais sobre trabalho prisional digno.

(vii) Acordo de Cooperação Técnica nº 031/2025 (CNJ e Fundação Roberto Marinho - FRM)<sup>16</sup>, Inserido no Eixo 2 do plano Pena Justa, este acordo visa qualificar a oferta e ampliar o acesso a práticas sociais educativas não-escolares, ações culturais e cursos profissionalizantes nos sistemas prisional e socioeducativo. A parceria contribui para a superação do ECI ao democratizar o acesso à cultura e à educação como ferramentas fundamentais para a reintegração social, reconstrução de vínculos e exercício da cidadania, garantindo inclusive o direito à remição de pena conforme a Resolução CNJ nº 391/2021. Entre as ações práticas, destaca-se a realização de eventos como a "Jornada da Leitura no Cárcere" e "Caminhos Literários", a disponibilização de acervos audiovisuais educativos (incluindo o Canal Futura) e o fomento à inserção sociolaboral por meio de cursos voltados à economia criativa e ao empreendedorismo.

O conjunto dessas pactuações evidencia uma centralidade da coordenação promovida pelo Comitê Nacional para o Enfrentamento do ECI, ao articular aptidões institucionais distintas, metas convergentes e instrumentos de financiamento e controle. Em termos substantivos, tais acordos representam a transição de um modelo de gestão prisional marcado pela violação sistemática de direitos para uma abordagem orientada à constitucionalização das políticas penais, fundada em cooperação, transparência, inclusão social e sustentabilidade administrativa.

---

<sup>15</sup>CNJ, 2025, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/03/sei-2098829-acordo-de-cooperacao-tecnica-n-15-2025-tst.pdf>, acesso em 01/01/2026.

<sup>16</sup>CNJ, 2025, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/05/act-cnj-frm.pdf>, acesso em 01/01/2026.

Em volta desse cenário, competiu às próprias Unidades da Federação elaborarem seus planos estaduais e distrital, em regime de colaboração interinstitucional, cabendo ao Comitê de Políticas Penais a condução do processo com participação do Grupo de Monitoramento e Fiscalização (GMF) do Poder Judiciário, das secretarias do Executivo, dos órgãos de justiça e da sociedade civil. O plano exigiu a construção em diálogo obrigatório com o DMF/CNJ e com a União, por meio da Senappen/MJSP, com assinatura conjunta do Governador e do Presidente do Tribunal de Justiça, refletindo tratar-se de responsabilidade federativa compartilhada, de caráter coletivo e não unilateral, havendo sido definido o prazo de agosto de 2025 para o protocolo visando a homologação.

Em sequência, no mês de setembro de 2025, foi realizada a etapa de elaboração dos relatórios técnicos de aderência formal, visando garantir que os planos estaduais e distrital guardem simetria com as diretrizes do Plano Nacional Pena Justa. Este processo de análise técnica foi conduzido pela Secretaria Executiva do Comitê Nacional, que reúne representantes do DMF/CNJ e da Senappen do MJSP, contando ainda com o apoio especializado do programa Fazendo Justiça. O objetivo primordial dessa fase foi fornecer subsídios técnicos detalhados para que a Suprema Corte pudesse decidir de forma fundamentada sobre a homologação de cada um dos planos locais apresentados pelas unidades da Federação. Para tanto, a avaliação técnica pautou-se em critérios de razoabilidade que abrangem desde o diagnóstico situacional do problema e a definição de metas e indicadores quantificáveis até a previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos necessários para a execução das ações. Os relatórios verificaram se os planos locais refletem os quatro eixos estruturantes do Plano Nacional, mantendo a dimensão transversal do enfrentamento ao racismo institucional e assegurando a participação social na construção das propostas.

A metodologia aplicada pelo DMF de análise buscou identificar se os critérios estabelecidos foram contemplados de forma integral ou parcial, permitindo que a equipe técnica formulasse recomendações de homologação integral, homologação com ressalvas ou a não homologação nos casos de desconformidade profunda com o modelo nacional. Cada documento é organizado em uma estrutura fixa composta por cinco capítulos que contemplam a justificativa, os critérios, a metodologia, a análise técnica detalhada e a conclusão conclusiva. Ressalta-se que o detalhamento das análises específicas de cada unidade da federação, com suas respectivas ressalvas e pontos de atenção, serão trabalhadas no .; capítulo 7, mantendo-se aqui o foco na compreensão do rito processual e metodológico dessa etapa de supervisão. Esse fluxo de controle assegura que o esforço coletivo das unidades federadas

resulte em políticas públicas eficazes e sustentáveis para a superação do ECI nas prisões brasileiras.

Após a conclusão dos relatórios técnicos, a ADPF 347 atingiu um marco fundamental em sua fase de execução estrutural com as decisões proferidas no último trimestre de 2025, que consolidaram a transição do planejamento nacional para a implementação local. Em 17 de outubro de 2025, o ministro Luís Roberto Barroso, na qualidade de relator, proferiu uma decisão monocrática de caráter decisivo, na qual procedeu à avaliação técnica dos planos submetidos pelos Estados e pelo Distrito Federal para a superação do ECI no sistema carcerário. O relator fundamentou sua análise nos relatórios de aderência formal elaborados pelo DMF/CNJ, adotando uma postura de deferência técnica ao validar a homologação integral dos planos de quatorze unidades federativas (Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins) enquanto os demais entes e o Distrito Federal receberam homologação com ressalvas.

### III. RAZÕES DE DECIDIR

#### III.1. HOMOLOGAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL

(...)

6. Valendo-se desses critérios, o DMF/CNJ elaborou relatórios de avaliação, opinando pela homologação total dos planos apresentados por 14 Estados e pela homologação com ressalvas dos demais. Sugere, também, a complementação de todos os planos com informações sobre os recursos planejados e empenhados para os três anos de execução. Essas recomendações devem ser acolhidas por esta Corte com a deferência que os órgãos de natureza técnica merecem. Todos esses planos devem ter a execução imediatamente iniciada, independentemente dos ajustes indicados, que deverão ser realizados para fins de publicização.

(STF, 2025, Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 17.10.2025 (21h00) a 24.10.2025 (23h59))

A decisão de Barroso estabeleceu que a execução de todos os planos deveria ser iniciada imediatamente, independentemente dos ajustes necessários para a publicização, enfatizando que o financiamento adequado é condição indispensável para a eficácia das metas, exigindo a indicação precisa das fontes orçamentárias e sua previsão nas leis de diretrizes orçamentárias locais. Um dos pilares desta decisão foi a descentralização do monitoramento, determinando que os Tribunais de Justiça autuassem processos de execução

distribuídos às suas respectivas Corregedorias-Gerais, cabendo a magistrados locais o acompanhamento cotidiano das metas com o auxílio do GMF local.

### III.2. MONITORAMENTO DOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL

O DMF/CNJ será o responsável pela produção de relatórios de monitoramento semestrais sobre a implementação do Pena Justa e dos planos estaduais e distrital. Caberá a esse órgão colher as informações necessárias ao monitoramento com cada Estado e com o Distrito Federal e, após, elaborar relatório unificado, identificando as principais metas alcançadas e os desafios enfrentados e, caso seja necessário, indicando sugestões para melhorar a atuação dos Estados. Além de ser apresentado a esta Corte, o relatório deverá ser publicizado pelo CNJ e pelos Estados, para favorecer a transparência e o controle social das ações realizadas.

8. Os Tribunais de Justiça deverão autuar um processo de execução relacionado a esta ação e distribuí-lo à Corregedoria-Geral de Justiça correspondente. O magistrado responsável deverá: (i) acompanhar a implementação do plano, considerando os subsídios prestados pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização (GMF) local; e (ii) decidir controvérsias específicas. Ao mesmo tempo, em caso de grave e generalizado descumprimento dos planos homologados, a questão poderá ser submetida a esta Corte, que manterá jurisdição sobre o caso. (STF, 2025, Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 17.10.2025 (21h00) a 24.10.2025 (23h59))

Simultaneamente, o Ministro relator reforçou que o STF manteria sua jurisdição para intervir em casos de descumprimento grave e generalizado, advertindo gestores públicos sobre a possibilidade de responsabilização pessoal e aplicação de multas por ato atentatório à dignidade da justiça em caso de inércia deliberada.

Dando continuidade ao rito processual das ações de controle de constitucionalidade, essa decisão monocrática foi submetida ao referendo do Plenário, resultando na certidão de julgamento finalizada em 23 de dezembro de 2025. Durante o julgamento colegiado, o ministro Edson Fachin, no exercício da presidência, apresentou voto-vista acompanhando integralmente o relator quanto à avaliação dos planos, mas introduzindo aperfeiçoamentos significativos nos mecanismos de controle. A decisão referendada pelo Plenário acolheu a recomendação de intimar os Tribunais de Contas (União, Estados e Distrito Federal) para que incluíssem em seus ciclos de fiscalização a auditoria das metas e ações do plano nacional e dos planos locais, focando na execução orçamentária e na efetividade das políticas pactuadas. Além disso, foram estabelecidos novos marcos temporais para o envio dos informes de

monitoramento pelo DMF/CNJ, fixando o prazo de até noventa dias após o encerramento de cada ciclo semestral para a remessa dos dados ao Supremo.

Em suma, o referendo do Plenário confirmou a arquitetura de supervisão proposta pelo relator, consolidando o DMF/CNJ como o órgão central responsável pela produção de relatórios unificados que identificassem desafios e sugerissem melhorias na atuação estatal. O conjunto dessas decisões assegurou a robustez jurídica necessária para que o cronograma de implementação, previsto para durar até dezembro de 2028, pudesse operar sob um regime de transparência e controle social, garantindo que a execução das políticas penais estivesse alinhada aos preceitos fundamentais reconhecidos na ADPF 347. Desse modo, em uma simetria da decisão, comparada a uma política pública, é possível dizer que, após dezembro de 2025, a ADPF entrou oficialmente na fase da implementação.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

O itinerário investigativo iniciou a partir de duas lacunas diagnosticadas na literatura: (i) a escassez de estudos empíricos sistemáticos sobre a implementação de políticas penitenciárias no Brasil (BRAGA, 2014) e (ii) a ausência de avaliações comparadas sobre aptidões técnico-administrativas dos Estados para produzir estatísticas confiáveis (FERREIRA, 2022). Esses déficits explicam boa parte do ceticismo social que compromete a legitimidade do sistema de execução penal e reforça o *status quo* inconstitucional reconhecido pelo STF na ADPF 347.

Para repensarmos os atuais rumos da Política Criminal e Penitenciária no Brasil, é necessário que tenhamos um grande número de estudos empíricos que nos guie na formulação de novas propostas para a execução penal. (BRAGA, 2014, p. 52)

Outros trabalhos podem analisar, *in loco*, as limitações e dificuldades técnico-administrativas na implementação de bases de dados pelas burocracias estaduais e como as ausências de capacidades repercutem na consistência e confiabilidade dos dados que são consolidados e divulgados em nível nacional. (FERREIRA, 2022, p. 279)

Considerando a natureza nacional do processo estrutural e a supervisão direta do STF na ADPF 347, a pesquisa adotou como recorte empírico o conjunto das vinte e sete unidades da Federação. O objetivo geral consiste em avaliar em que medida a capacidade estatístico-institucional<sup>17</sup> (delimitação conceitual exata no capítulo 3) dos entes federativos condiciona a aderência formal e a prontidão de implementação das metas do referido plano no período compreendido entre outubro de 2023 e setembro de 2025.

Para a consecução desse objetivo, o desenho metodológico estruturou-se a partir da análise integrada de dois eixos empíricos principais: (i) a capacidade estatístico-institucional das unidades federativas, aferida a partir da existência, continuidade e auditabilidade de dados públicos nos sistemas oficiais de informação penitenciária; e (ii) a aderência formal dos planos estaduais às diretrizes e requisitos metodológicos fixados no plano nacional Pena Justa e no Caderno Orientador do CNJ.

---

<sup>17</sup> Ao longo do processo de maturação desta pesquisa, a natureza do ICEI foi delimitada como uma ferramenta de valoração qualitativa estruturada, expressa em uma escala ordinal (0 a 3) para fins estritamente comparativos. Embora a nomenclatura utilize o termo 'estatístico', tal acepção não se vincula aos parâmetros da estatística oficial ou inferencial, mas refere-se ao emprego funcional de registros administrativos como instrumentos de governança e prestação de contas. Trata-se de um conceito construído *ad hoc*, de natureza operacional, cujo foco recai sobre a capacidade demonstrativa das Unidades Federativas e não sobre a excelência métrica dos dados. Assim, a eventual subjetividade residual na atribuição das notas é mitigada pela transparência e pela auditabilidade do método, permitindo que o índice opere como um parâmetro analítico da visibilidade institucional no sistema prisional.

A pesquisa utilizou como fontes primárias o acórdão integral da ADPF n. 347, o Plano Nacional Pena Justa, o Caderno Orientador do CNJ, bem como um conjunto amplo de documentos administrativos, relatórios institucionais e bases públicas de dados produzidos por órgãos federais e estaduais no campo da execução penal. Entre esses instrumentos incluem-se, de forma não exaustiva, os sistemas SISDEPEN, BNMP 3.0 e SEEU, GEOPRESÍDIOS, relatórios e painéis da SENAPPEN, documentos de inspeção e monitoramento elaborados por órgãos de controle e planos setoriais estaduais induzidos por políticas nacionais.

Essas fontes apresentam arquiteturas, glossários, níveis de padronização e regimes de atualização distintos, além de variações relevantes quanto à autoria institucional, à continuidade temporal e à publicização dos registros. Tais assimetrias não foram tratadas como ruído metodológico, mas como dado empírico central da pesquisa, tendo orientado a construção do Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI), voltado a aferir a aptidão dos entes federativos para estruturar, manter e divulgar, de forma verificável, informações e ações relativas à política de execução penal.

No que se refere à aderência formal, procedeu-se à análise dos pareceres de admissibilidade dos planos estaduais realizados pelo CNJ e validados pelo STF no interior da ADPF n. 347. Anteriormente, foi elaborado o ICEI, destinado a classificar os entes federativos em níveis alto, médio ou baixo de capacidade estatística-institucional. O índice baseia-se na verificação empírica da disponibilidade pública, da continuidade temporal e da completude auditável dos dados estatísticos relativos aos campos obrigatórios da política penal, conforme divulgados tanto por órgãos federais quanto por entes estaduais. A metodologia detalhada de cálculo do índice é apresentada em seção própria.

A integração desses dois eixos permitiu a análise do condicionamento estatístico-institucional da política pública, mediante o cruzamento entre a qualidade dos planos estaduais e o nível de capacidade estatística-institucional previamente identificado. Procedeu-se com então com a classificação das unidades da Federação em tipologias padrões que serviram para economia analítica dos resultados, bem como para melhor visualização e interpretação dos resultados para aferir a correlação empírica entre a capacidade estatístico-institucional e a aderência dos Planos Estaduais e Distrital, as análises dos planos foram realizadas a partir dos pareceres de admissibilidade confeccionados pelo DMF/CNJ do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas.

A investigação opera com quatro hipóteses complementares.

A primeira hipótese (H1) testa se o arcabouço normativo do plano nacional Pena Justa exige uma capacidade estatística-institucional mínima que não se encontra previamente mensurada nem garantida pelos órgãos responsáveis por sua formulação e supervisão, indicando a insuficiência do instrumento jurídico, isoladamente, para induzir conformidade constitucional.

A segunda hipótese (H2) examina se, até agosto de 2025, a maioria das unidades federativas não terá logrado aderência formal de seus planos estaduais, em compatibilidade com os requisitos metodológicos e indicadores definidos pelo CNJ, com base nos pareceres de admissibilidade publicados em painéis oficiais e nos autos da ADPF 347.

A terceira hipótese (H3) avalia se entes federativos que já processam e divulgam séries estatísticas consolidadas e auditáveis tendem a apresentar planos com as metas e cronogramas definidos no plano nacional, ao passo que entes com baixa capacidade tendem a formular metas genéricas ou condicionais.

A quarta hipótese (H4) verifica se apenas as unidades federativas classificadas como de alta capacidade estatístico-institucional avançam de forma consistente na implementação das metas dentro do cronograma previsto para setembro de 2025, a partir de evidências extraídas do cálculo da capacidade citado e dos pareceres de admissibilidade.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota abordagem qualitativa (MINAYO, 2010), estruturada como estudo de caso único embutido (YIN, 2015), tendo como eixo central o processo estrutural da ADPF n. 347 e a implementação inicial do plano Pena Justa. A análise desdobra-se em três níveis articulados (o plano nacional, os planos estaduais e a capacidade estatístico-institucional das unidades federativas), operacionalizados a partir das unidades analíticas e respectivas fontes empíricas sistematizadas na **TABELA 1**. A coleta de dados combinou rastreamento sistemático em portais oficiais, extração manual de painéis interativos e análise de autos processuais e documentos administrativos. O cruzamento dessas dimensões empíricas fornece a base analítica para, nos capítulos subsequentes, confirmar ou refutar as hipóteses formuladas e avaliar o alcance efetivo do Plano Pena Justa na superação do ECI no sistema prisional brasileiro.

Tabela 1 - Unidades analíticas da pesquisa

<b>Unidade analítica</b>	<b>Fonte principal</b>	<b>Escopo de análise</b>
(i) Plano Nacional Pena Justa	CNJ e SENAPPEN (2024)	Conteúdo, metas, indicadores, exigências de monitoramento
(ii) Planos estaduais	Protocolos estaduais junto ao CNJ (out.–ago. 2025)	Grau de aderência aos critérios do Caderno Orientador (CNJ, 2025)
(iii) Capacidade estatística-institucional	<i>Dados abertos</i> relacionados a execução penal de UFs	Rubricas operacionais

Fonte: elaboração própria

### 3.1 Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI)

Como dito na introdução, o desenvolvimento do ICEI decorre da complexidade empírica administrativa do sistema prisional brasileiro, marcado por forte heterogeneidade federativa, arranjos institucionais distintos e aptidões administrativas desiguais entre as unidades da Federação. A escala nacional do problema e a assimetria das respostas estatais evidenciam limites analíticos de abordagens restritas a recortes locais ou diagnósticos isolados.

Nesse contexto, mostra-se insuficiente a mera constatação reiterada de violações estruturais, impondo-se o deslocamento do foco analítico para a compreensão das dinâmicas institucionais que condicionam o diagnóstico, o planejamento, a execução e o monitoramento das políticas penais. A literatura empírica nacional<sup>18</sup>, embora relevante, concentra-se majoritariamente em estudos localizados, carecendo de instrumentos comparativos capazes de identificar padrões de aptidão administrativa em escala nacional.

A lacuna analítica consiste, portanto, na dificuldade de aferir como os Executivos estaduais e distrital estruturam, formalizam e publicizam respostas institucionais

<sup>18</sup> A literatura empírica nacional sobre o sistema prisional é relevante, mas enfrenta dois limites documentados: (i) fragmentação/assimetria da produção e (ii) baixa padronização e confiabilidade de bases comparáveis. No primeiro ponto, o levantamento do Observatório Nacional do Sistema Prisional (ONASP), ao mapear teses e dissertações sobre a temática, registra escassez de trabalhos e indica concentração das investigações por regiões e estados, o que sinaliza uma produção fortemente condicionada por recortes socioterritoriais e agendas locais, com menor acumulação em desenho comparativo nacional. (FIDALGO, 2017)

minimamente estáveis diante do ECI reconhecido pelo STF. É a partir dessa necessidade que se justifica a construção do ICEI como ferramenta empírica comparativa.

A construção de um índice surge como instrumento metodológico voltado não à formulação de soluções abstratas ou pretensamente inovadoras, mas à organização racional de informações já existentes, para aferir como cada unidade federativa estrutura, mantém e divulga os elementos básicos necessários à formulação e ao acompanhamento de políticas públicas no âmbito da execução penal. Parte-se da premissa de que não há respostas simples ou panaceias capazes de resolver, isoladamente, a crise prisional brasileira.

A pesquisa empírica desenvolvida neste trabalho não se orienta pela imputação de responsabilidades individuais ou institucionais, mas pela análise das estruturas administrativas que condicionam a formulação, a execução e a publicização das políticas de execução penal. Parte-se da distinção analítica entre a observação externa, baseada em dados e registros documentais, e a vivência cotidiana da administração prisional, marcada por limitações operacionais concretas.

Nesse sentido, o ICEI não se propõe a julgar intenções políticas ou esforços administrativos, mas a aferir, de forma verificável, como o Estado estrutura, registra e comunica suas intervenções no campo da execução penal, mediante dados qualitativos, quantitativos, séries históricas, relatórios e diagnósticos e resultados, condição indispensável para o exercício de controle institucional, social e jurisdicional qualificado.

Esse deslocamento conduz o pesquisador a indagações centrais: de que modo o Estado demonstra à sociedade que está intervindo de maneira efetiva no sistema prisional? Essa intervenção se materializa por meio do monitoramento sistemático de dados situacionais? Pela elaboração de relatórios de inspeção, diagnósticos periódicos ou planos de ação formalmente instituídos? Ou permanece restrita a práticas administrativas fragmentadas, sem consolidação documental ou publicização adequada?

Embora a administração prisional esteja submetida a mecanismos internos de controle, a ausência de transparência na formalização dos problemas diagnosticados ou das soluções implementadas pode produzir um efeito de invisibilização institucional, distinto da ocultação deliberada frequentemente apontada por parte da literatura crítica. A dificuldade, muitas vezes, não reside na inexistência de ações públicas, mas na falta de registros sistematizados, métricas verificáveis e divulgação pública contínua, e pior, devendo ter cautela com aquilo que é existente, em razão da “Política da Publicidade” (FILGUEIRAS, 2011).

Nesse ponto, o papel do controle externo assume relevância metodológica central, já que não está vinculado à operação em si do sistema prisional. Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos atuam, em diferentes graus, na fiscalização do sistema prisional. Além disso, existem órgãos federais com atribuições específicas de monitoramento e coordenação da política penal como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) e o CNPCP, cuja interação com os entes subnacionais nem sempre se traduz em fluxos estáveis de informação pública, mas a uma análise de governança reativa.

A multiplicidade de atores, competências e instrumentos de controle gera um conjunto amplo de questionamentos que, embora apontem em direções distintas, convergem para um ponto de partida comum: a forma pela qual os problemas do sistema prisional são formalmente identificados, registrados e acompanhados no âmbito institucional. A partir desse registro inicial, possibilita-se indagar quem atua, de que maneira o faz e se há divulgação pública dos atos praticados.

É justamente dessa necessidade de compreender os mecanismos formais de diagnóstico, controle e publicização das ações estatais que emerge a proposta metodológica de mensuração da capacidade estatístico-institucional das unidades federativas, como etapa preliminar e indispensável para qualquer análise empírica comparativa em escala nacional.

### **3.2 A delimitação conceitual de capacidade estatístico-institucional**

Quanto à adoção da categoria analítica denominada capacidade estatístico-institucional<sup>19</sup>, impõe-se esclarecer que se trata de um conceito instrumental, construído *ad hoc*, de natureza operacional e finalística, voltado exclusivamente aos objetivos empíricos desta pesquisa.

A criação do conceito não decorre de pretensão teórica abstrata, tampouco da intenção de redefinir categorias consolidadas no campo da estatística pública. Ao contrário, parte de uma necessidade metodológica concreta: identificar parâmetros verificáveis que permitam avaliar se e como as Unidades Federativas demonstram publicamente a execução de políticas

---

<sup>19</sup> O uso do qualificativo "estatístico" refere-se ao emprego mínimo e funcional de dados, como ferramentas de governança, assim o foco é um conjunto de aptidões abrangentes que atinjam o nível de capacidade, demonstrativa e não a excelência estatística. Aqui cabe uma delimitação importante, o termo aptidão refere-se à condição singular potencial para realizar determinada tarefa. Indica que o ente, órgão ou agente possui os requisitos formais ou técnicos mínimos para atuar (competência legal, desenho institucional, previsão normativa), ainda que isso não se traduza em desempenho efetivo.

penais, especialmente em um contexto reconhecido de falhas estruturais e déficit de transparência.

Aqui reside uma diferenciação importante ao conceito de capacidade estatística empregado no âmbito da estatística oficial. Pois, a noção aqui utilizada não se confunde com aquela desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>20</sup>, nem com os parâmetros internacionais de qualidade estatística. Não se avaliam metodologias de amostragem, séries históricas longas, inferência estatística ou comparabilidade intertemporal rigorosa. Essa distinção não é acidental, mas intencional e metodologicamente necessária.

O uso do qualificativo estatístico refere-se, neste trabalho, ao emprego mínimo e funcional de dados, indicadores e registros administrativos como ferramentas de governança, monitoramento e prestação de contas. O foco recai sobre a existência, regularidade, autoria institucional e publicização dessas informações, e não sobre sua sofisticação técnica. Trata-se de um critério de capacidade demonstrativa, e não de excelência estatística.

De igual modo, a dimensão institucional foi incorporada para enfrentar outra crítica previsível às políticas penitenciárias: a de que a mera existência de dados não revela, por si só, capacidade estatal que se é pretendida calcular. Por essa razão, a análise não se limita à presença pontual de documentos ou relatórios, mas considera a vinculação a órgãos formais, a continuidade temporal das práticas, a estabilidade mínima das rotinas de divulgação e a possibilidade de acompanhamento externo das ações declaradas. O que se mede, portanto, não é intenção política, mas densidade institucional verificável.

A opção por um conceito construído especificamente para o objeto da pesquisa encontra respaldo metodológico na literatura de políticas públicas e processos estruturais, que admite o uso de categorias analíticas contextuais, desde que acompanhadas de critérios explícitos, replicáveis e transparentes. Nesse sentido, a capacidade estatístico-institucional não se apresenta como categoria universalizável, mas como ferramenta de mensuração adequada ao problema empírico examinado.

Por fim, a adoção dessa noção dialoga diretamente com o reconhecimento judicial do ECI no sistema prisional, no sentido de que o enfrentamento do problema exige monitoramento contínuo, coordenação interinstitucional e transparência das ações estatais. Avaliar a capacidade estatístico-institucional dos entes federativos significa, assim, aferir em

---

<sup>20</sup> No sítio eletrônico do IBGE é reproduzido os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, a ideia aparece como a necessidade de assegurar que os sistemas estatísticos nacionais fossem “capazes de produzir dados adequados e confiáveis, de acordo com certos padrões profissionais e científicos”. Assim, uma “capacidade estatística” na visão do Instituto pode ser lida como aptidão institucional do sistema estatístico para produzir informação adequada, confiável e tecnicamente padronizada.

que medida o Estado consegue tornar visível sua própria atuação, condição indispensável para qualquer controle institucional, social ou jurisdicional.

### **3.3 A Finalidade e a composição do ICEI**

O ICEI constitui ferramenta metodológica destinada a avaliar, de forma individualizada, as 27 Unidades Federativas brasileiras quanto à sua aptidão para formalizar, registrar e disponibilizar, de modo contínuo e institucionalmente vinculado, informações e ações relacionadas à administração da execução penal.

O índice não se propõe a mensurar a qualidade da produção estatística oficial, tampouco a eficiência substantiva das políticas penais implementadas. Seu objetivo é avaliar a existência de condições institucionais mínimas para o acompanhamento verificável da atuação estatal no campo prisional, de modo a permitir o controle institucional e social das intervenções realizadas.

Para esse fim, o ICEI conjuga três dimensões analíticas complementares: (i) presença e continuidade de marcos documentais, entendidas como a existência de documentos oficiais com autoria institucional identificável e estabilidade mínima no tempo; (ii) disponibilidade e consistência funcional de dados quantitativos e qualitativos, considerados como instrumentos de monitoramento e governança, independentemente de sua sofisticação estatística; e (iii) registro e divulgação de ações públicas acompanhadas de métricas, evidências de implementação ou resultados declarados, aptos a indicar a operacionalização concreta das políticas anunciadas.

Essas dimensões são ponderadas de modo a refletir, simultaneamente, o uso instrumental de informações e a estabilidade institucional das práticas administrativas, conforme os critérios metodológicos explicitados no subitem 5.3.1.

O resultado agregado do índice permite classificar cada Unidade Federativa em alta, média ou baixa capacidade estatístico-institucional, oferecendo base comparativa verificável para a análise crítica e propositiva das políticas públicas de execução penal, especialmente no contexto do enfrentamento de falhas estruturais e da exigência de monitoramento contínuo das ações estatais.

(i) Presença e continuidade de marcos documentais

A dimensão relativa à presença e continuidade de marcos documentais, compreendida como a existência de documentos oficiais com autoria institucional identificável e estabilidade mínima no tempo, é central para a aferição da capacidade estatístico-institucional por permitir verificar a estruturação administrativa contínua da política pública de execução penal, independentemente de oscilações conjunturais da agenda pública.

A produção e manutenção regular de documentos institucionais (como planos, relatórios, diagnósticos, inspeções e registros formais de atuação) indicam que o ente federativo dispõe de rotinas administrativas minimamente consolidadas, capazes de subsistir mesmo em contextos de baixa visibilidade política do problema prisional. Essa característica é particularmente relevante em um campo historicamente marcado por ciclos de atenção episódica, nos quais o sistema prisional passa a ocupar o debate público apenas em momentos de crise aguda, como rebeliões, colapsos estruturais ou eventos de grande repercussão midiática.

A continuidade documental funciona, nesse sentido, como indicador indireto de resiliência institucional. A existência de registros produzidos antes, durante e após esses episódios sugere que a atuação estatal não se limita a respostas reativas ou emergenciais, mas se ancora em processos administrativos permanentes, ainda que imperfeitos. Ao contrário, a ausência de marcos documentais contínuos tende a revelar intervenções fragmentadas, desprovidas de memória institucional e incapazes de sustentar políticas de médio e longo prazo.

Além disso, essa dimensão permite identificar efeitos positivos relevantes para a governança pública. Em primeiro lugar, a estabilidade documental favorece a acumulação de conhecimento institucional, reduzindo a dependência excessiva de agentes individuais e mitigando os impactos de descontinuidades administrativas decorrentes de mudanças de gestão. Em segundo lugar, a existência de documentos oficiais com autoria identificável facilita o controle externo, ao permitir a reconstrução das decisões tomadas, dos diagnósticos adotados e das ações declaradas ao longo do tempo.

Outro aspecto positivo reside na possibilidade de coordenação interinstitucional. Marcos documentais contínuos funcionam como pontos de referência comuns para órgãos de controle, Poder Judiciário, Ministério Público e demais atores envolvidos, criando um vocabulário institucional compartilhado e reduzindo assimetrias informacionais. Essa função

é especialmente relevante em políticas públicas complexas e transversais, como a execução penal, nas quais a fragmentação de competências tende a dificultar a ação coordenada do Estado.

Em último plano, a presença e continuidade de marcos documentais constituem condição necessária para qualquer esforço de monitoramento e avaliação das políticas implementadas. Sem registros estáveis, não há como verificar evolução, identificar retrocessos ou distinguir falhas estruturais de insuficiências conjunturais. Assim, essa dimensão não mede a qualidade substantiva das políticas penais, mas identifica se o ente federativo dispõe de lastro institucional mínimo para que tais políticas possam ser acompanhadas, corrigidas e aprimoradas ao longo do tempo.

#### (ii) Disponibilidade e consistência funcional de dados quantitativos e qualitativos

A dimensão relativa à disponibilidade e consistência funcional de dados quantitativos e qualitativos, compreendidos como instrumentos de monitoramento e governança, é relevante por permitir aferir se a atuação estatal no campo da execução penal se apoia em informações minimamente estruturadas, aptas a orientar decisões administrativas e a subsidiar processos de acompanhamento institucional.

Diferentemente da produção estatística oficial em sentido estrito, o que se avalia nesta dimensão não é a sofisticação metodológica dos dados, mas sua existência, regularidade e funcionalidade administrativa. A presença de dados quantitativos: como população carcerária, vagas, fluxo de entrada e saída, perfil das pessoas privadas de liberdade; e qualitativos: como diagnósticos situacionais, registros de inspeções, avaliações de serviços e relatórios narrativos, indica que o ente federativo dispõe de instrumentos informacionais básicos para compreender sua própria realidade prisional.

A consistência funcional desses dados revela, ainda, a aptidão do Estado de monitorar o sistema para além de eventos episódicos. Em contextos de crise, a coleta de informações tende a assumir caráter emergencial e reativo, voltado à resposta imediata a pressões externas. A manutenção de bases informacionais estáveis, por sua vez, sugere que o diagnóstico do sistema prisional não depende exclusivamente de episódios excepcionais, mas integra rotinas administrativas permanentes.

Essa dimensão também permite identificar aspectos positivos relevantes sob a ótica da governança pública. Em primeiro lugar, a disponibilidade de dados funcionalmente

consistentes reduz a assimetria informacional interna, favorecendo a coordenação entre órgãos gestores, unidades prisionais e instâncias centrais de administração. Em segundo lugar, possibilita a padronização mínima de diagnósticos, condição indispensável para o planejamento racional de ações e a priorização de recursos escassos.

Além disso, dados quantitativos e qualitativos consistentes funcionam como elementos de mediação institucional entre a gestão administrativa e os órgãos de controle. Ainda que imperfeitos, esses registros permitem reconstruir o estado do sistema em determinado momento, identificar tendências e fundamentar intervenções corretivas. A ausência de dados, ao contrário, tende a deslocar o debate para percepções subjetivas ou narrativas desancoradas da realidade operacional.

Por fim, essa dimensão constitui pressuposto lógico para qualquer esforço posterior de avaliação de políticas públicas. Sem dados minimamente organizados, não é possível distinguir entre falhas de implementação, limitações estruturais ou escolhas administrativas deliberadas. Assim como na dimensão documental, não se mede aqui a efetividade das políticas penais, mas a existência de capacidade estatístico-institucional mínima que permita ao Estado conhecer, monitorar e ajustar sua própria atuação ao longo do tempo.

(iii) Registro e divulgação de ações públicas acompanhadas de métricas, evidências de implementação ou resultados declarados

A dimensão relativa ao registro e à divulgação de ações públicas acompanhadas de métricas, evidências de implementação ou resultados declarados é essencial para aferir se os elementos documentais e informacionais existentes se traduzem em atuação administrativa minimamente operacionalizada, superando o plano meramente declaratório.

Enquanto as dimensões anteriores permitem identificar a existência de estruturas formais e de bases informacionais, esta dimensão incide sobre a conexão entre planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas de execução penal. Avalia-se, portanto, se as ações anunciadas pelo ente federativo são acompanhadas de registros que indiquem sua implementação concreta, ainda que em grau incipiente ou incompleto.

O foco não recai sobre a comprovação de resultados substantivos ou impactos mensuráveis, mas sobre a existência de métricas operacionais, registros de execução ou informações mínimas de acompanhamento, capazes de indicar que a política pública ultrapassou o estágio da formulação abstrata. A ausência desses elementos tende a revelar

políticas de caráter predominantemente simbólico, dissociadas de mecanismos formais de monitoramento.

Essa dimensão também permite distinguir respostas emergenciais de ações institucionalizadas. Sob o mesmo viés das dimensões anteriores, nos momentos de crise é comum a adoção de medidas pontuais, muitas vezes anunciadas publicamente, mas desprovidas de registros sistemáticos que permitam seu acompanhamento ao longo do tempo. A presença de evidências de implementação e de métricas associadas sugere que a ação estatal não se limita à reação conjuntural, mas se insere em processos administrativos com alguma estabilidade.

Do ponto de vista da governança pública, a divulgação de ações acompanhadas de métricas ou resultados declarados produz efeitos positivos relevantes. Em primeiro lugar, reforça a transparência operacional, permitindo que órgãos de controle e a sociedade civil identifiquem não apenas intenções, mas ações efetivamente conduzidas. Em segundo lugar, cria condições para o aperfeiçoamento incremental das políticas, ao possibilitar ajustes com base em informações produzidas pela própria administração.

Além disso, essa dimensão contribui para a responsabilização institucional difusa, na medida em que associa ações a órgãos, programas ou planos específicos, reduzindo a indeterminação típica de políticas públicas fragmentadas. Ainda que os registros sejam parciais ou imperfeitos, sua existência viabiliza a reconstrução do ciclo de implementação e a identificação de gargalos administrativos.

Por fim, o registro e a divulgação de ações públicas com métricas ou evidências de execução constituem condição necessária para a articulação entre controle externo e gestão pública, especialmente em contextos de processos estruturais. Sem esses elementos, o acompanhamento das políticas penais tende a se limitar a diagnósticos reiterados, sem aptidão efetiva de monitorar avanços, estagnações ou retrocessos. Assim, essa dimensão não mede o êxito das políticas implementadas, mas a aptidão do ente federativo de demonstrar, minimamente estruturada, a execução das ações que declara realizar.

### **3.4 A ponderação entre as dimensões do ICEI**

As três dimensões que compõem o ICEI foram concebidas de forma complementar e funcionalmente encadeada, refletindo etapas sucessivas do ciclo administrativo das políticas públicas de execução penal. A lógica do índice parte do pressuposto de que a aptidão estatal

relevante para esta pesquisa não reside apenas no diagnóstico do problema, mas na estruturação institucional que assegura continuidade, memória administrativa e aproveitamento cumulativo das informações produzidas, visto que não há aptidão demonstrativa sem lastro documental, não há monitoramento sem dados minimamente consistentes, e não há governança operacional sem registro verificável da execução das ações anunciadas.

Nesse arranjo, as dimensões (i) presença e continuidade de marcos documentais e (iii) registro e divulgação de ações públicas acompanhadas de métricas, evidências de implementação ou resultados declarados recebem peso 2, enquanto a dimensão (ii) disponibilidade e consistência funcional de dados quantitativos e qualitativos recebe peso 1.

A atribuição de maior peso às dimensões (i) e (iii) decorre de sua função estrutural no ciclo de governança. A continuidade documental assegura memória institucional e estabilidade administrativa, permitindo que diagnósticos e decisões não se percam em razão de mudanças de gestão ou de oscilações da agenda pública. Já o registro e a divulgação de ações com métricas ou evidências de execução garantem que as intervenções realizadas sejam formalmente incorporadas ao acervo institucional, possibilitando aprendizado organizacional, correções incrementais e controle externo qualificado.

A dimensão (ii), por sua vez, embora indispensável, desempenha papel instrumental intermediário. A produção de diagnósticos quantitativos e qualitativos, quando não realizada de forma recorrente ou quando dissociada de registros documentais estáveis e da divulgação dos resultados das ações implementadas, perde validade operacional ao longo do tempo. Nessas circunstâncias, o diagnóstico tende a reiniciar ciclos sucessivos de identificação do problema, sem que as correções de curso anteriormente adotadas ou as soluções empregadas sejam institucionalmente aproveitadas.

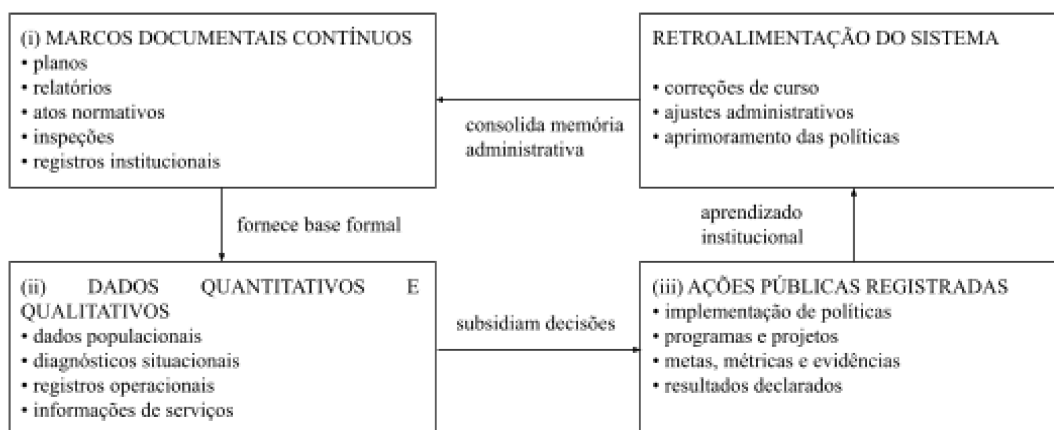
Assim, a ponderação diferenciada reflete a compreensão de que dados isolados não produzem governança, se não estiverem ancorados em estruturas documentais contínuas e conectados a registros formais de execução e divulgação das ações públicas. O peso atribuído à dimensão (ii) reconhece sua relevância como base informacional, mas evita supervalorizá-la em detrimento dos mecanismos que asseguram continuidade, cumulatividade e aprendizado institucional.

Essa lógica de ponderação impede distorções analíticas, como a atribuição de elevada capacidade estatístico-institucional a entes federativos que produzem diagnósticos pontuais, mas carecem de estabilidade documental ou não registram e divulgam de forma sistemática a

implementação das ações anunciadas. Ao mesmo tempo, permite identificar entes que, mesmo com dados menos sofisticados, apresentam maior maturidade institucional, por manterem registros contínuos e mecanismos formais de acompanhamento das políticas públicas.

Em síntese, a ponderação adotada no ICEI reforça sua coerência interna e sua aderência empírica ao objeto investigado, ao privilegiar dimensões que evitam a repetição improdutiva de diagnósticos, promovem memória administrativa e viabilizam o aproveitamento cumulativo das intervenções estatais no campo da execução penal. A lógica de encadeamento entre as três dimensões do ICEI pode ser visualizada na **Figura 1**.

Figura 1 – Ciclo de governança documental e informacional da execução penal (ICEI)



Fonte: Elaboração própria.

### 3.4.1 As dimensões como rubricas operacionais no cálculo do ICEI

O último ponto de amadurecimento do ICEI, é a compreensão da necessidade de tratar cada uma das três dimensões analíticas como uma rubrica operacional. Por rubrica operacional entende-se um conjunto estruturado de critérios observáveis, previamente definidos, destinado a converter categorias analíticas abstratas em parâmetros mensuráveis, passíveis de avaliação empírica comparável.

A adoção de rubricas operacionais permite traduzir conceitos como continuidade documental, capacidade estatístico-institucional e operacionalização das ações públicas em indicadores verificáveis, baseados na análise objetiva de documentos, registros e dados publicizados pelos entes federativos. Trata-se, portanto, de um instrumento metodológico que assegura padronização, transparência e replicabilidade ao processo de mensuração, reduzindo margens de discricionariedade interpretativa do pesquisador.

Nesse sentido, as dimensões (i), (ii) e (iii) não operam apenas como categorias descritivas, mas como blocos funcionais de avaliação, cada qual composto por critérios específicos, aplicados de forma uniforme às 27 Unidades Federativas. A atribuição de pesos diferenciados entre as rubricas reflete sua posição no ciclo de governança previamente delineado, sem prejuízo da análise individualizada de cada uma delas.

A estruturação do cálculo por rubricas operacionais permite, ainda, identificar assimetrias internas entre as dimensões, evidenciando situações em que determinado ente federativo apresenta avanços documentais ou operacionais dissociados de aptidão informacional, ou, inversamente, produção de diagnósticos sem correspondente registro das ações implementadas. Dessa forma, o índice não apenas classifica os entes federativos, mas revela padrões de maturação institucional e gargalos específicos no funcionamento das políticas públicas de execução penal.

No tópico metodológico subsequente, detalha-se o conteúdo de cada rubrica operacional, bem como os critérios objetivos utilizados para sua pontuação, assegurando a rastreabilidade do cálculo e a coerência entre a fundamentação teórica do índice e sua aplicação empírica.

### **3.5 Metodologia de cálculo do ICEI**

O processo de cálculo do ICEI foi estruturado a partir da definição prévia de um método claro, sistemático e replicável, aplicável de forma uniforme às 27 Unidades Federativas brasileiras. A opção metodológica teve por objetivo assegurar padronização procedimental, rastreabilidade das decisões técnicas e comparabilidade dos resultados, evitando-se, nessa fase, qualquer antecipação de juízos avaliativos ou conclusões analíticas acerca da atuação estatal no campo da execução penal.

Para tanto, adotou-se como técnica central a análise de conteúdo, empregada em sua vertente descritivo-operacional, com foco na identificação, registro e categorização de informações documentais relevantes para o cálculo do índice. A análise de conteúdo foi utilizada exclusivamente como instrumento metodológico de organização e codificação do material empírico, sem pretensão interpretativa quanto ao sentido, à intencionalidade ou à efetividade substantiva das políticas analisadas.

Inicialmente, foi elaborado um instrumento padronizado, denominado Ficha de Registro e Cálculo do ICEI, individualizado para cada uma das 27 Unidades Federativas. Esse

instrumento teve como finalidade uniformizar o registro das informações coletadas, padronizar a atribuição de pontuações às rubricas operacionais e garantir consistência metodológica ao cálculo do índice ao longo de todo o conjunto analisado. Na sequência, procedeu-se à coleta da documentação relativa ao sistema prisional de cada Unidade Federativa, abrangendo documentos oficiais produzidos por órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário e por instituições com atribuições formais de controle e monitoramento. Todo o material foi organizado em formato PDF e arquivado em repositório digital próprio, sendo o período de captação documental delimitado entre 1º de maio de 2025 e 31 de agosto de 2025<sup>21</sup>, tratando-se apenas de uma janela contida dentro do período de observação do recorte temporal analítico do estudo (outubro de 2023 a setembro de 2025).

Concluída a etapa de coleta, realizou-se o saneamento do acervo documental, consistente na identificação e no registro das informações básicas de cada arquivo, tais como a denominação atribuída ao documento, a autoria institucional, o ano de elaboração e uma síntese objetiva de seu conteúdo. Nessa fase, procedeu-se à verificação da pertinência do material em relação ao objeto da pesquisa, registrados em um Instrumento de Registro e Cálculo do ICEI apenas os documentos considerados úteis para a aplicação das rubricas operacionais<sup>22</sup>.

Em seguida, o material documental foi submetido à etapa de exploração, por meio da codificação de seu conteúdo com base em unidades de registro vinculadas às três dimensões analíticas previamente definidas. A análise foi conduzida de forma dinâmica e não exaustiva, limitando-se à identificação de elementos necessários ao enquadramento dos documentos nas rubricas do índice. Durante essa etapa, foram produzidas anotações sintéticas de destaque, associadas a cada documento, com a finalidade exclusiva de subsidiar o tratamento posterior dos resultados.

Após a codificação, procedeu-se ao tratamento dos resultados, consistente no enquadramento dos parâmetros observados nas categorias analíticas abstratas que compõem cada rubrica operacional. Para cada dimensão, foi elaborado um texto técnico de avaliação destinado a justificar a pontuação atribuída, respeitando-se os limites metodológicos da pesquisa e evitando-se conclusões interpretativas de mérito. A pontuação atribuída a cada

---

<sup>21</sup> Prazo limite para que as unidades federativas apresentassem, no âmbito da ADPF n. 347, seus respectivos planos locais. A opção metodológica de não realizar coletas após 31/08/2025 foi deliberada, a fim de evitar que os efeitos posteriores da própria ADPF interferissem nos resultados do ICEI.

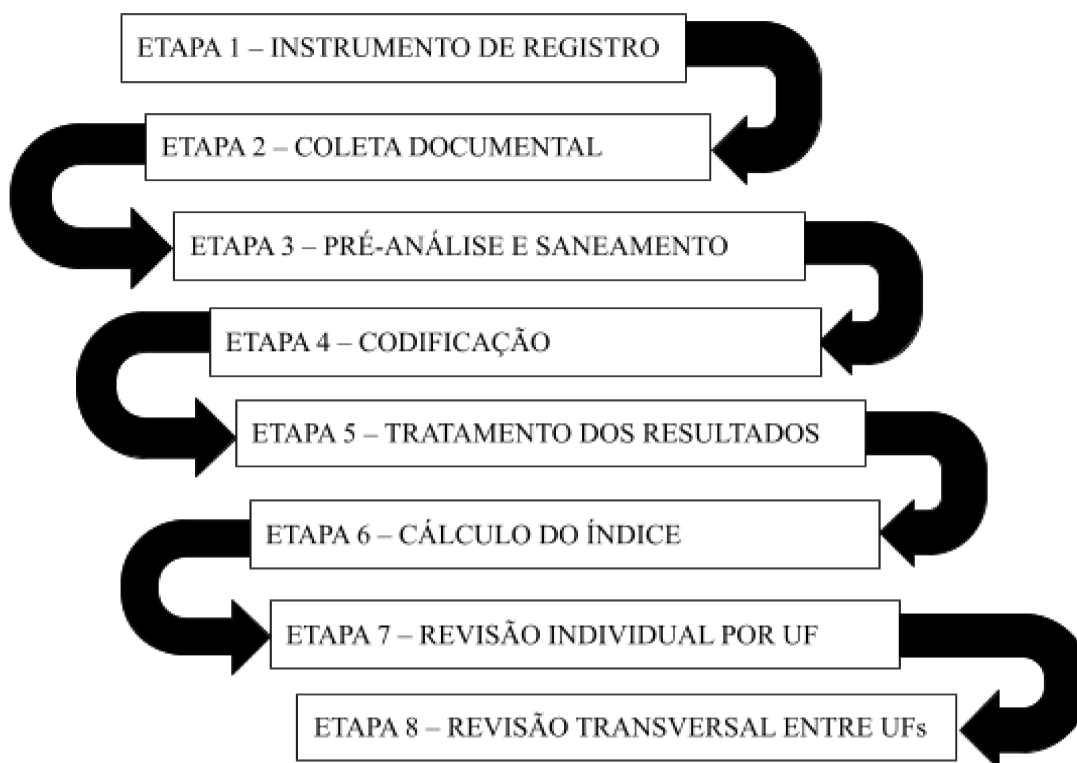
<sup>22</sup> Os instrumentos de Registro e Cálculo do ICEI podem ser acessados conforme as instruções disponibilizadas no APÊNDICE 1 desta pesquisa.

rubrica variou de zero a três, observados os pesos previamente definidos na estrutura do índice.

Com as pontuações consolidadas, realizou-se o cálculo do ICEI mediante a aplicação da fórmula estabelecida, incorporando as variáveis correspondentes e seus respectivos pesos. O resultado do índice varia de zero, como valor mínimo, a quinze, como valor máximo. Na sequência, cada Unidade Federativa passou por revisão individual, com conferência integral da respectiva Ficha de Registro e Cálculo do ICEI, sendo posteriormente trasladadas as pontuações finais de cada rubrica para uma planilha geral de resultados.

Por fim, realizou-se uma revisão transversal entre as Unidades Federativas, mediante comparação das avaliações realizadas, visando assegurar uniformidade na aplicação dos critérios metodológicos e consistência interna do índice. Essa etapa permitiu mitigar distorções decorrentes de avaliações excessivamente rígidas ou excessivamente flexíveis, preservando a coerência do procedimento metodológico e a comparabilidade dos resultados obtidos. O procedimento metodológico adotado para o cálculo do ICEI encontra-se sintetizado na **Figura 2**.

Figura 2 – Etapas metodológicas de cálculo do Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI)



Fonte: Elaboração própria.

### 3.6 Operacionalização da coleta documental

Para os critérios operacionais da coleta documental, foi adotado um procedimento sistemático destinado a identificar, de forma ampla e replicável, documentos oficiais relativos à administração da execução penal em cada Unidade Federativa. A coleta teve como premissa central a priorização de fontes públicas, institucionais e formalmente identificáveis, de modo a assegurar a rastreabilidade do material analisado e a uniformidade do procedimento aplicado às 27 UFs.

Inicialmente, procedeu-se à coleta de documentos elaborados e publicizados pelas próprias UFs, utilizando-se, como ferramenta de localização primária, o mecanismo de busca do *Google*. Foram empregados termos-chave padronizados, combinando o nome da Unidade Federativa com expressões relacionadas à política prisional e às instituições diretamente envolvidas na execução penal, tais como: “Nome da Unidade Federativa sistema prisional”, “órgão estadual de administração penitenciária da Unidade Federativa”, “Secretaria estadual responsável pelo sistema prisional”, “Ministério Público da Unidade Federativa presídios”, “Tribunal de Justiça da Unidade Federativa sistema prisional” e “Defensoria Pública da Unidade Federativa presídios”.

A partir de cada termo pesquisado, os sítios eletrônicos oficiais identificados foram acessados manualmente, procedendo-se à abertura e à coleta de documentos disponíveis quem tenham referência ao sistema prisional de algum modo, incluindo relatórios, planos, diagnósticos, inspeções, dados estatísticos e demais registros institucionais pertinentes, os quais foram posteriormente submetidos às etapas de saneamento e análise.

Paralelamente, realizou-se a coleta de documentos elaborados por órgãos da administração pública federal com atribuições no campo da política penal, especialmente nos casos em que esses órgãos disponibilizam, em seus sítios eletrônicos, repositórios organizados por Unidade Federativa. Tal estratégia permitiu complementar o acervo documental estadual, bem como reduzir assimetrias decorrentes de diferentes níveis de transparência entre os entes subnacionais.

Nesse contexto, foram coletados relatórios de inspeção elaborados pelo CNPCP. A atuação inspeccional desse órgão não se dá de forma contínua e universal para todas as Unidades Federativas em todos os anos, mas decorre de deliberações específicas do colegiado, podendo ser motivada por demandas institucionais, denúncias, solicitações de órgãos de controle ou agendas temáticas definidas internamente. Por essa razão, o histórico de

relatórios de inspeção disponíveis, que se estende de forma não contínua entre 1987 e 2020, reflete a natureza episódica e não sistemática dessas inspeções. Ainda assim, tais documentos foram considerados relevantes, na medida em que oferecem registros oficiais aprofundados sobre determinadas Unidades Federativas em períodos específicos.

Também foram incorporados ao acervo documental os materiais disponibilizados pela SENAPPEN. Considerando que grande parte da documentação produzida diretamente pelos entes estaduais se concentra em períodos mais recentes, especialmente a partir de 2022, optou-se por utilizar os Relatórios Analíticos do INFOPEN até o último ciclo disponível, correspondente ao 13º ciclo, de dezembro de 2022. A partir de dezembro de 2016, o INFOPEN passou a ser estruturado em ciclos periódicos, o que conferiu maior regularidade à produção dos dados até sua descontinuidade no início de 2023. O sistema que o sucedeu, o Relipen, passou a divulgar relatórios consolidados em nível nacional, com dados agregados de todas as Unidades Federativas, o que dificultou a análise individualizada e comparativa pretendida nesta pesquisa. Em razão disso, optou-se metodologicamente por não utilizar os relatórios do Relipen, a fim de preservar a viabilidade temporal da pesquisa e a clareza da análise por ente federativo.

No âmbito da SENAPPEN, também foram coletados os Planos Estaduais de Trabalho e Renda no Sistema Prisional. Esses documentos decorrem de diretrizes nacionais e de condicionantes estabelecidos no âmbito do financiamento e da coordenação federal da política penal, que induziram os estados a elaborar planejamentos próprios como requisito para adesão a programas e acesso a recursos. Embora divulgados em sítios eletrônicos federais, tais planos foram produzidos individualmente por cada Unidade Federativa, razão pela qual foram considerados documentos estaduais para fins de análise.

De forma semelhante, foram coletados os Planos Estaduais de Educação para Pessoas Privadas de Liberdade, disponibilizados em sítios eletrônicos vinculados ao MEC. A elaboração desses planos foi induzida por políticas nacionais de educação em espaços de privação de liberdade, que exigiram dos estados a formalização de estratégias próprias como condição para a implementação e o acompanhamento das ações educacionais no sistema prisional. Ainda que centralizados na divulgação pelo governo federal, esses documentos refletem escolhas e arranjos institucionais de cada Unidade Federativa, justificando sua inclusão no acervo analisado.

Foram igualmente considerados os relatórios produzidos pelo MNPCT, que atua de forma “em moldes semelhantes” como o CNPCP. Esse órgão publica relatórios anuais de

caráter geral, bem como relatórios de inspeção específicos por Unidade Federativa. Para os fins desta pesquisa, optou-se pela coleta dos relatórios que tratam de Unidades Federativas individualizadas, uma vez que apresentam maior nível de detalhamento e permitem análise focada, sem a necessidade de dissociar informações agregadas de múltiplos estados.

Por fim, integrou-se ao acervo documental o material disponibilizado no sítio eletrônico do projeto Prisões Livres de Tuberculose, desenvolvido no âmbito de termo de cooperação técnica entre o então DEPEN, o MJSP, a Fundação Oswaldo Cruz e a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Controle da Tuberculose do Ministério da Saúde. Os relatórios desse projeto são organizados por Unidade Federativa e apresentam registros detalhados das intervenções realizadas, bem como dos resultados observados durante a fase de implementação, tendo sido considerados relevantes em razão de seu rigor metodológico e da clareza na demonstração das ações e de seus desdobramentos.

Em síntese, a estratégia de coleta documental estruturou-se em dois eixos complementares: em primeiro lugar, a identificação e coleta de documentos elaborados e publicados diretamente pelas Unidades Federativas, a partir de buscas sistemáticas em sítios eletrônicos estaduais e institucionais; em segundo lugar, a coleta de documentos disponibilizados por órgãos federais que organizam seus acervos por Unidade Federativa, permitindo a incorporação de registros oficiais produzidos no âmbito estadual, ainda que divulgados em plataformas nacionais.

### **3.7 A pontuação das rubricas operacionais**

O ICEI fundamenta-se na decomposição do fenômeno analisado em rubricas operacionais, concebidas como unidades analíticas intermediárias entre os conceitos abstratos mobilizados pela pesquisa e os dados empíricos efetivamente observáveis. Cada rubrica corresponde a uma dimensão funcional da aptidão estatal e é estruturada a partir de critérios verificáveis, explicitados previamente, de modo a reduzir a discricionariedade do pesquisador e assegurar replicabilidade do procedimento.

As rubricas operacionais foram definidas em escala ordinal de quatro níveis (0 a 3), aplicada de forma uniforme a todas as Unidades Federativas, com ponderação diferenciada conforme a posição funcional de cada dimensão no ciclo de governança previamente delineado. A opção por uma escala reduzida e ordinal, em detrimento de escalas contínuas ou excessivamente granulares, decorre de escolha metodológica consciente, orientada à

comparabilidade intersubjetiva, à transparência do julgamento empírico e à viabilidade de replicação externa do índice.

A primeira rubrica operacional (C1), relativa à presença e continuidade de marcos documentais ao longo do tempo, busca aferir a existência de uma linha documental minimamente estruturada, capaz de revelar estabilidade administrativa e memória institucional.

A pontuação varia de zero a três, sendo atribuída pontuação (zero) quando inexistente qualquer série documental identificável.

A pontuação (um) corresponde à existência de série documental interrompida, caracterizada por ao menos duas edições no passado e hiato superior a doze meses sem atualização.

A pontuação (dois) é atribuída quando há série em andamento, com pelo menos duas edições e última atualização realizada nos doze meses anteriores à coleta.

A pontuação máxima, (três), exige série documental em andamento com pelo menos três edições e atualização recente, igualmente dentro do intervalo de doze meses.

Consideram-se como evidências típicas dessa rubrica planos e relatórios anuais do sistema prisional, planos estaduais formalmente instituídos, relatórios de gestão com periodicidade explícita, peças orçamentárias com metas setoriais e páginas institucionais que apresentem histórico organizado de publicações. O demonstrativo da pontuação da rubrica C1 encontra-se sintetizado na **Tabela 2**.

Tabela 2 - demonstrativo da pontuação para a rubrica C1

<b>C1 - Marcos documentais em linha do tempo (peso 2)</b>			
Não há série documental identificável	Série interrompida ( $\geq 2$ edições no passado e hiato $>12$ meses sem atualização)	Série em andamento com $<12$ meses ( $\geq 2$ edições e última $\leq 12$ meses).	Série em andamento com $\geq 12$ meses ( $\geq 3$ edições e última $\leq 12$ meses).
<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Fonte: elaboração própria.

A segunda rubrica operacional (C2) refere-se à disponibilidade e consistência funcional de dados quantitativos e qualitativos, avaliando a aptidão informacional mínima do ente federativo para diagnóstico e transparência administrativa. A pontuação zero é atribuída nos casos de inexistência ou precariedade extrema dos dados, caracterizada por informações pontuais, ausência de metadados ou impossibilidade de download.

A pontuação um corresponde à existência isolada de dados quantitativos ou qualitativos, sem articulação diagnóstica.

A pontuação dois exige a conjugação de dados quantitativos e qualitativos, com diagnóstico mínimo, séries identificáveis ou descrição metodológica básica.

A pontuação três pressupõe valoração analítica dos dados, evidenciada por relatórios que interpretem resultados, apresentem indicadores, metas, análises de desempenho ou metodologia explicitada, preferencialmente acompanhados de arquivos abertos ou interfaces de acesso estruturadas.

Importa destacar que, nos casos em que a Unidade Federativa apenas replica dados federais sem diagnóstico próprio, a pontuação máxima admissível nesta rubrica é limitada ao nível um, por ausência de elaboração informacional autônoma. O demonstrativo da pontuação da rubrica C2 encontra-se sintetizado na **Tabela 3**.

Tabela 3 - demonstrativo da pontuação para a rubrica C2

<b>C2 - Dados quantitativos/qualitativos (diagnóstico e transparência) (peso 1)</b>			
Inexistência / precariedade	Existência isolada de quantitativos ou qualitativos	Conjugação de quantitativos + qualitativos	Valoração analítica dos dados
<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Fonte: elaboração própria.

A terceira rubrica operacional (C3) incide sobre a veiculação de ações públicas, considerando sua implementação, acompanhamento por métricas e prestação de contas.

A pontuação zero corresponde à inexistência ou precariedade de informações agregáveis sobre ações estatais.

A pontuação um é atribuída quando há divulgação esparsa de projetos ou notícias institucionais, sem substrato avaliativo ou métricas associadas.

A pontuação dois exige a existência de ações acompanhadas de métricas de monitoramento, tais como metas, indicadores, cronogramas ou painéis de implementação.

A pontuação máxima, três, pressupõe a publicação de avaliações ou resultados, consubstanciados em relatórios de monitoramento, balanços de entrega, auditorias, correções de rota ou prestações de contas periódicas com indicadores de efeito.

São consideradas evidências típicas dessa rubrica planos com metas verificáveis, painéis de implementação, relatórios de avaliação e documentos formais de prestação de contas. O demonstrativo da pontuação da rubrica C3 encontra-se sintetizado na **Tabela 4**.

Tabela 4 - demonstrativo da pontuação para a rubrica C3

<b>C3 - Veiculação de ações públicas (implementação, métricas, prestação de contas) (peso 2)</b>			
Inexistência/ Precariedade	Divulgação esparsa de projetos/notícias, sem substrato avaliativo	Ações com métricas de acompanhamento	Avaliações/Resultados publicados
<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Fonte: elaboração própria.

A ponderação atribuída às rubricas (peso dois para C1 e C3 e peso um para C2) reflete a compreensão de que continuidade documental e registro verificável da execução das ações desempenham papel estrutural no ciclo de governança, enquanto os dados exercem função intermediária e instrumental. Essa opção evita a supervalorização de diagnósticos pontuais dissociados de memória institucional ou de mecanismos formais de implementação e acompanhamento.

Por fim, as regras de codificação foram explicitadas previamente e aplicadas de forma uniforme, incluindo critérios mínimos para caracterização de séries documentais, limites para dados meramente replicados e pressupostos simplificados de confiabilidade. A documentação analisada e os critérios utilizados permanecem acessíveis, de modo que interessados possam reproduzir integralmente os cálculos ou contestar os resultados a partir do mesmo acervo empírico, reforçando o caráter transparente e verificável do índice.

### 3.8 Limites e potencialidades do ICEI

Ao longo do processo de maturação deste estudo, restou compreendido que o ICEI, embora utilize rubricas pontuadas, assume a feição de um índice de valoração qualitativa estruturada. Essa natureza decorre do fato de que a atribuição de notas (0 a 3) não provém de um cálculo matemático autônomo, mas de um juízo técnico-jurídico fundamentado na métrica crítica estabelecida nos capítulos iniciais.

Como toda ferramenta empírica de mensuração construída a partir de categorias analíticas contextuais, o ICEI apresenta limites intrínsecos que precisam ser explicitados para evitar leituras equivocadas quanto ao seu alcance e às inferências que dele podem ser extraídas. O reconhecimento desses limites não fragiliza o índice; ao contrário, reforça sua coerência metodológica e delimita com precisão aquilo que ele se propõe (e aquilo que deliberadamente não se propõe) a medir.

Em primeiro lugar, o ICEI não pode ser confundido com uma métrica de qualidade do sistema prisional ou com um indicador de efetividade substantiva das políticas penais. O índice não avalia condições materiais de encarceramento, níveis de violação de direitos fundamentais, taxas de reincidência ou impactos sociais das políticas implementadas. Seu objeto é distinto e mais restrito: a capacidade estatístico-institucional do ente federativo de estruturar, registrar e publicizar informações e ações relacionadas à administração da execução penal. Qualquer tentativa de equiparar pontuações elevadas no ICEI a um “bom sistema prisional” constitui extrapolação indevida do escopo metodológico da ferramenta.

Em segundo lugar, o ICEI não exaure a totalidade da documentação pública potencialmente existente sobre o sistema prisional. A coleta documental concentrou-se em materiais acessíveis por meios ordinários de pesquisa em sítios eletrônicos institucionais, adotando critérios de razoabilidade, transparência e replicabilidade. Documentos ocultos em estruturas digitais de difícil acesso, arquivos sem classificação adequada, links quebrados ou materiais sem indexação mínima tendem a permanecer fora do acervo analisado. Essa limitação é metodologicamente assumida e reflete, em si, um aspecto relevante da capacidade estatístico-institucional: a acessibilidade da informação pública.

Em terceiro lugar, o índice não contabiliza documentos que não são publicizados pelos órgãos responsáveis, de modo que a atribuição de pontuação reduzida não pode ser interpretada como prova direta de omissão administrativa ou de inexistência de atuação estatal. A ausência de registros públicos pode indicar fragilidade institucional,

descontinuidade administrativa ou baixa transparência, mas não permite afirmar, de forma categórica, que o Estado deixa de agir. É possível que ações relevantes estejam sendo implementadas de maneira adequada ou inadequada sem que seus registros sejam tornados públicos. Assim, as notas atribuídas devem ser compreendidas como indícios empíricos, e não como evidência conclusiva de omissão.

Em quarto lugar, o ICEI apresenta prazo de validade temporal relativamente curto, característica que pode ser compreendida de forma ambivalente. Por um lado, trata-se de limitação relevante, uma vez que os resultados refletem um recorte temporal específico e estão sujeitos a alterações rápidas decorrentes de mudanças administrativas, reorganizações institucionais ou decisões políticas que afetem a disponibilidade de informações. Por outro lado, essa mesma característica constitui uma potencialidade: uma Unidade Federativa comprometida com o aprimoramento de sua capacidade estatístico-institucional pode promover avanços significativos em curto espaço de tempo, assim como um ente anteriormente bem avaliado pode regredir ao descontinuar publicações ou retirar conteúdos da internet, dificultando o controle externo. O índice, portanto, capta fotografias institucionais temporalmente situadas, e não estados permanentes.

Em quinto lugar, cumpre reconhecer que os cálculos apresentados no capítulo de diagnóstico empírico foram realizados por avaliador único, no caso, este subscritor. Embora tenham sido adotados critérios objetivos, definidos previamente, e realizadas revisões sucessivas do material analisado, é inevitável a presença de elementos de subjetividade residual na aplicação das rubricas operacionais, principalmente em razão da métrica crítica estabelecida nos capítulos 1 e 2.

Assim, é imperativo reconhecer que, embora a aplicação das rubricas operacionais do ICEI comporte uma margem de subjetividade residual (decorrente do juízo técnico-jurídico fundamentado na métrica crítica estabelecida nos capítulos iniciais desta pesquisa), tal fator é neutralizado pelo caráter estritamente transparente e auditável da metodologia adotada.

O desenho do índice foi deliberadamente concebido para permitir que terceiros realizem análises próprias e independentes, de modo que a subjetividade deste subscritor não opere como um obstáculo à validade dos dados, mas como um convite ao escrutínio acadêmico. Para assegurar essa auditabilidade, a pesquisa adota a estratégia da publicidade integral das fontes: todo o acervo empírico, composto por 564 arquivos documentais que serviram de base para o cálculo das 27 Unidades Federativas, está integralmente disponível para consulta digital por meio de código QR e links de acesso no apêndice deste trabalho.

Por essa razão, as pontuações atribuídas não devem ser tomadas como absolutas ou definitivas, mas como parâmetros analíticos iniciais, aptos a oferecer uma compreensão básica e fundamentada da situação empírica observada, superando avaliações impressionistas ou juízos não informados. Justamente por isso, o desenho metodológico do ICEI foi concebido para ser transparente e auditável, prevendo expressamente a possibilidade de reavaliação colaborativa por aqueles que se interessarem<sup>23</sup>.

Ao lado dessas limitações, o ICEI apresenta potencialidades relevantes. Uma delas responde à indagação recorrente sobre a necessidade de construção de um índice dessa natureza quando já existem instrumentos formais de acesso à informação, como a Lei de Acesso à Informação (LAI). Na prática, contudo, os pedidos formulados com base na LAI frequentemente se revelam burocráticos, morosos e sujeitos a respostas incompletas ou à ausência de resposta. Ademais, a administração prisional opera sob um binômio sensível entre a possibilidade de divulgação e a necessidade de resguardar informações estratégicas indispensáveis à segurança da operação. O ICEI não exige, nem pressupõe, a divulgação desse tipo de informação sensível, limitando-se a avaliar comparativamente aquilo que os próprios estados optam por tornar público.

Nesse contexto, a principal potencialidade do índice reside na valorização da publicidade espontânea da informação como mecanismo de governança e de controle externo. Documentos e relatórios disponibilizados publicamente na internet podem ser acessados de forma imediata por pessoas ocupantes de cargos do legislativo, membros do Ministério Público, defensores públicos, magistrados, pesquisadores, organizações da sociedade civil e cidadãos interessados, sem a necessidade de ofícios formais ou procedimentos administrativos prévios<sup>24</sup>. Esse acesso direto favorece o diálogo interinstitucional orgânico e ágil, reduz assimetrias informacionais e cria condições para que o controle externo (nos âmbitos governamental, judicial e legislativo) seja exercido de maneira mais qualificada e tempestiva.

Ressalte-se, ainda, que o desenho metodológico do ICEI admite adaptações temáticas<sup>25</sup>, podendo ser ajustado para a análise de problemas específicos no âmbito da

---

<sup>23</sup> Nos instrumentos de registro e cálculo do índice, consignou-se que, embora o cálculo se baseie em critérios objetivos, possui natureza predominantemente subjetiva, razão pela qual os documentos utilizados são integralmente disponibilizados por meio de acesso público, convidando-se terceiros a realizar análises próprias, apontar inconsistências e sugerir atualizações com base em informações igualmente públicas.

<sup>24</sup> Cf. DEITCH, Michele. Annotated bibliography on independent prison oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1383-1429, 2010., a autora demonstra que não existe restrição de quem pode figurar como ator de monitoramento das condições de encarceramento.

<sup>25</sup> É possível a construção de um índice voltado exclusivamente à aferição da capacidade estatístico-institucional para o enfrentamento do racismo estrutural no sistema prisional “ICEI-Racismo”, mediante a redefinição das

execução penal. A pesquisa optou por não segmentar o cálculo em eixos problemáticos específicos, adotando-se um recorte metodológico voltado à avaliação da capacidade estatístico-institucional em sentido geral do sistema prisional. Essa escolha decorreu da finalidade exploratória e comparativa do estudo, bem como da necessidade de preservar a uniformidade do procedimento e a comparabilidade entre as 27 Unidades Federativas, evitando a introdução de variáveis temáticas que poderiam ampliar a heterogeneidade dos dados e comprometer a consistência do índice no plano nacional.

A opção por um cálculo geral não implica negar a relevância de problemas estruturais específicos, tampouco inviabiliza sua análise futura. Ao contrário, o ICEI, tal como concebido, fornece base metodológica flexível, apta a ser desdobrada em aplicações temáticas posteriores, desde que acompanhadas de critérios próprios e de delimitação empírica adequada. Nesse sentido, o índice funciona como plataforma analítica, e não como modelo fechado, permitindo sua replicação e especialização conforme o objeto e os objetivos de pesquisas subseqüentes.

Em síntese, o ICEI não substitui investigações substantivas sobre o sistema prisional, tampouco esgota o debate sobre a efetividade das políticas penais. Sua contribuição reside em oferecer uma ferramenta empírica simples, transparente e replicável para mapear a aptidão do Estado de demonstrar sua própria atuação, condição prévia e indispensável para qualquer política pública que pretenda ser monitorada, corrigida e aprimorada ao longo do tempo.

---

rubricas operacionais, a seleção de indicadores temáticos próprios e a adequação das evidências documentais consideradas relevantes.

#### 4 O ECOSISTEMA NACIONAL DE DASHBOARDS PENITENCIÁRIOS

Os *dashboards* ou, simplesmente, painéis, nacionais de acompanhamento do sistema prisional brasileiro constituem instrumentos de consolidação e visualização de dados públicos, voltados à leitura integrada de múltiplas variáveis relevantes da execução penal. Ao agregarem informações dispersas em painéis sintéticos, permitem identificar tendências gerais, padrões recorrentes e assimetrias estruturais, desempenhando papel relevante na governança pública e no controle institucional. Em um campo marcado por fragmentação federativa e histórica opacidade informacional, tais ferramentas contribuem para a transparência e para a responsabilização administrativa, ainda que submetidas a limitações metodológicas próprias.

Destaca-se que basta um curto espaço de tempo para que o ecossistema de *dashboards* penitenciários passe por profundas alterações que oscilam entre avanços tecnológicos e retrocessos funcionais. Enquanto a transição para o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP) 3.0 representa um progresso em termos de padronização normativa e atualização em tempo real a partir da assinatura de peças processuais, a fragilidade desse ambiente é evidenciada pela descontinuidade de ferramentas, como observado no painel do CNMP, que apresenta sinais de estagnação ou migração de plataforma desde o final de 2023. Essa volatilidade é corroborada quando comparada à análise de Ferreira (2021), que já advertia que as transições entre ciclos de gestão no CNJ frequentemente resultam em personalismos e na perda de continuidade de projetos estratégicos, gerando o que a autora classifica como "retrocessos". Ao confrontar a pesquisa de 2021 com o cenário atual de 2026, fica nítido que o ecossistema é marcado por uma instabilidade onde a "quebra" de funcionalidades antigas dentro das plataformas BI e a ausência de transparência na migração de dados legados podem comprometer a reconstrução histórica e a integridade das séries temporais.

Para compreender os *dashboards* como ferramentas instrumentais, é possível recorrer à definição que o CNJ apresenta para o painel Geopresídios: uma "radiografia do sistema prisional brasileiro", expressão que ilustra adequadamente tanto o alcance quanto os limites desses instrumentos. Os *dashboards* permitem revelar problemas estruturais e áreas críticas, mas não substituem a análise técnica aprofundada nem produzem, por si, respostas normativas ou administrativas. Sua utilidade reside na aptidão de sinalização e diagnóstico preliminar, cuja tradução em medidas concretas depende de interpretação especializada, coordenação interinstitucional e decisões posteriores dos órgãos competentes.

A análise desses painéis é desenvolvida neste capítulo e não integra diretamente o cálculo do ICEI por opção metodológica, decorrente do fato de que os *dashboards* nacionais são, em regra, consolidados por órgãos de âmbito federal, a partir de bases de dados centralizadas, não refletindo necessariamente a capacidade estatístico-institucional das UF's de processar e publicizar informações sobre a execução penal, assim foram ponderados de forma indireta, atribuindo valor quantitativo nos documentos elaborados pelos próprios estados. Assumir tal centralização poderia induzir à percepção de elevada de capacidade estatística-institucional em determinados estados, ainda que a estrutura estatística-institucional subnacional permaneça frágil ou dependente de instâncias externas como o CNPCP ou MNPCT.

O monitoramento e a inspeção periódica de estabelecimentos penais por atores externos à administração prisional encontram fundamento normativo na Lei n. 7.210/1984, que atribuiu competências fiscalizatórias a uma pluralidade de instituições. Esse desenho institucional difuso expressa a compreensão de que o controle das condições de encarceramento não pode ser concentrado em um único órgão, exigindo a atuação coordenada de diferentes instâncias e perspectivas institucionais.

A progressiva institucionalização desse monitoramento, especialmente a partir do final do século XX, foi acompanhada pela ampliação dos mecanismos de registro, consolidação e publicização das informações produzidas. Nesse contexto, os *dashboards* nacionais surgem como instrumentos de visualização agregada, destinados a oferecer uma leitura panorâmica do sistema prisional brasileiro a partir de dados oriundos de inspeções, levantamentos estatísticos e registros administrativos.

Não obstante sua relevância, esses painéis apresentam variações significativas quanto à confiabilidade, ao nível de detalhamento e à finalidade institucional, o que limita sua utilização isolada como fundamento decisório. A interpretação adequada dos *dashboards* exige articulação com documentos administrativos, relatórios de execução, registros institucionais e informações contextuais, sobretudo quando se busca orientar intervenções concretas ou atribuir responsabilidades no plano local. Assim, os *dashboards* cumprem função informativa e diagnóstica, mas não substituem análises empíricas mais finas nem a avaliação direta das capacidades estatístico-institucionais subnacionais.

#### 4.1 Dashboards nacionais analisados

Os *dashboards* nacionais analisados na pesquisa encontram-se sistematizados na **TABELA 5**, com indicação do órgão responsável, do endereço eletrônico e do recorte temporal considerado.

Tabela 5 - *Dashboards*, analisados na pesquisa

Nº	Nome do painel / <i>dashboard</i>	Endereço eletrônico	Fonte	Ano
1	CNIEP - GEOPRESÍDIOS	<a href="https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php">https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php</a>	CNJ	2025
2	PENA JUSTA	<a href="https://pena-justa.seeu.pje.jus.br/">https://pena-justa.seeu.pje.jus.br/</a>	CNJ	2025
3	SEEU	<a href="https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?apid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&amp;sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&amp;lang=pt-BR&amp;opt=ctxmenu,currsel">https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?apid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&amp;sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&amp;lang=pt-BR&amp;opt=ctxmenu,currsel</a>	CNJ	2025
4	BNMP 3.0	<a href="https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?apid=33a9fb80-6930-4218-a54d-3abdf7789941&amp;sheet=ab7d2caf-1d7a-4ec4-99a3-24d554ef24ab">https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?apid=33a9fb80-6930-4218-a54d-3abdf7789941&amp;sheet=ab7d2caf-1d7a-4ec4-99a3-24d554ef24ab</a>	CNJ	2025
5	Bases de Dados do SISDEPEN	<a href="https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/bases-de-dados">https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/bases-de-dados</a>	SENAPPEN	2025
6	Instrumentos de Repasse do FUNPEN	<a href="https://www.gov.br/senappen/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-analise-de-dados">https://www.gov.br/senappen/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-analise-de-dados</a>	SENAPPEN	2025
7	Sistema Prisional em números	<a href="https://www.cnpm.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros">https://www.cnpm.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros</a>	CNMP	2023

Fonte: elaboração própria

A seleção desses painéis atende à sua recorrente utilização por órgãos de controle, pelo Poder Judiciário e pela administração pública como instrumentos de acompanhamento da execução penal, justificando sua análise no âmbito do ecossistema nacional de *dashboards* penitenciários.

#### 4.2 O CNIEP e o painel Geopresídios 2.0

O CNJ, por meio do Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais (CNIEP), disponibiliza o painel Geopresídios como instrumento de visualização territorial e sintética das informações relativas ao sistema prisional brasileiro. Para situar o leitor quanto à estrutura e ao padrão de apresentação dos dados, a **FIGURAS 3 e 4** apresentam a interface geral do painel, evidenciando sua organização cartográfica, os filtros disponíveis e as principais variáveis exibidas para fins de monitoramento institucional.

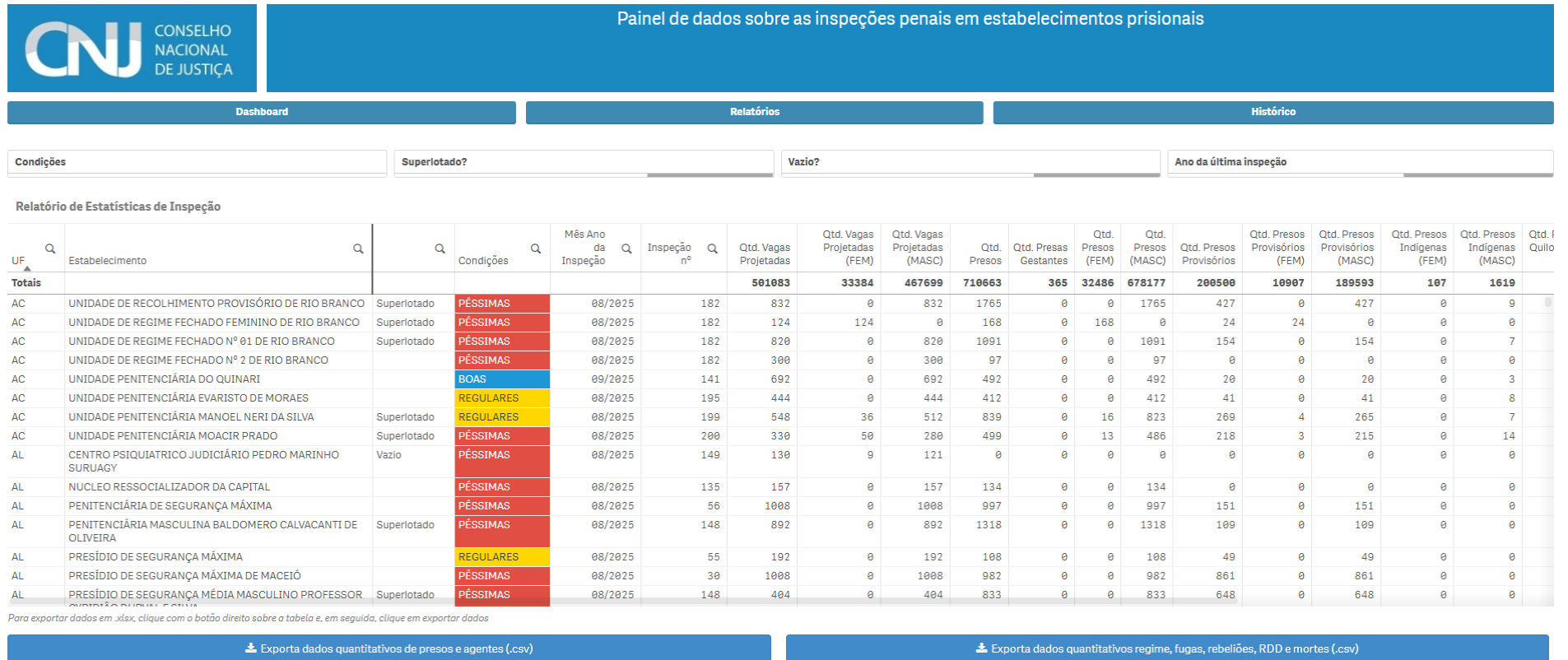
O painel Geopresídios, responsável pela sistematização e publicização dos dados oriundos desse cadastro<sup>26</sup>, integra o conjunto de ferramentas desenvolvidas pelo CNJ no contexto posterior ao reconhecimento do ECI pelo STF na ADPF 347, reforçando o papel institucional do Poder Judiciário no acompanhamento estrutural da execução penal.

O *dashboard* organiza as informações em duas modalidades principais de visualização: (i) dados relativos à população prisional e (ii) dados referentes aos estabelecimentos penais. Essa estrutura permite diferentes recortes analíticos, conforme filtros de esfera, tribunal e comarca, possibilitando a leitura funcional das informações consolidadas.

---

<sup>26</sup> “O Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) é alimentado a partir dos relatórios de inspeções mensais realizadas nos estabelecimentos penais pelos juízes de execução penal. Esta é uma atribuição prevista na Lei de Execução Penal e regulamentada por resolução do CNJ (BRASIL, 1984c; CNJ, 2007). Os relatórios devem detalhar informações relacionadas à localização, destinação, natureza e estrutura do estabelecimento penal, dados relevantes da população carcerária, da observância dos 200 direitos das pessoas presas e medidas adotadas para o funcionamento adequado do estabelecimento (CNJ, 2007).” (FERREIRA, 2021, p. 199-200).

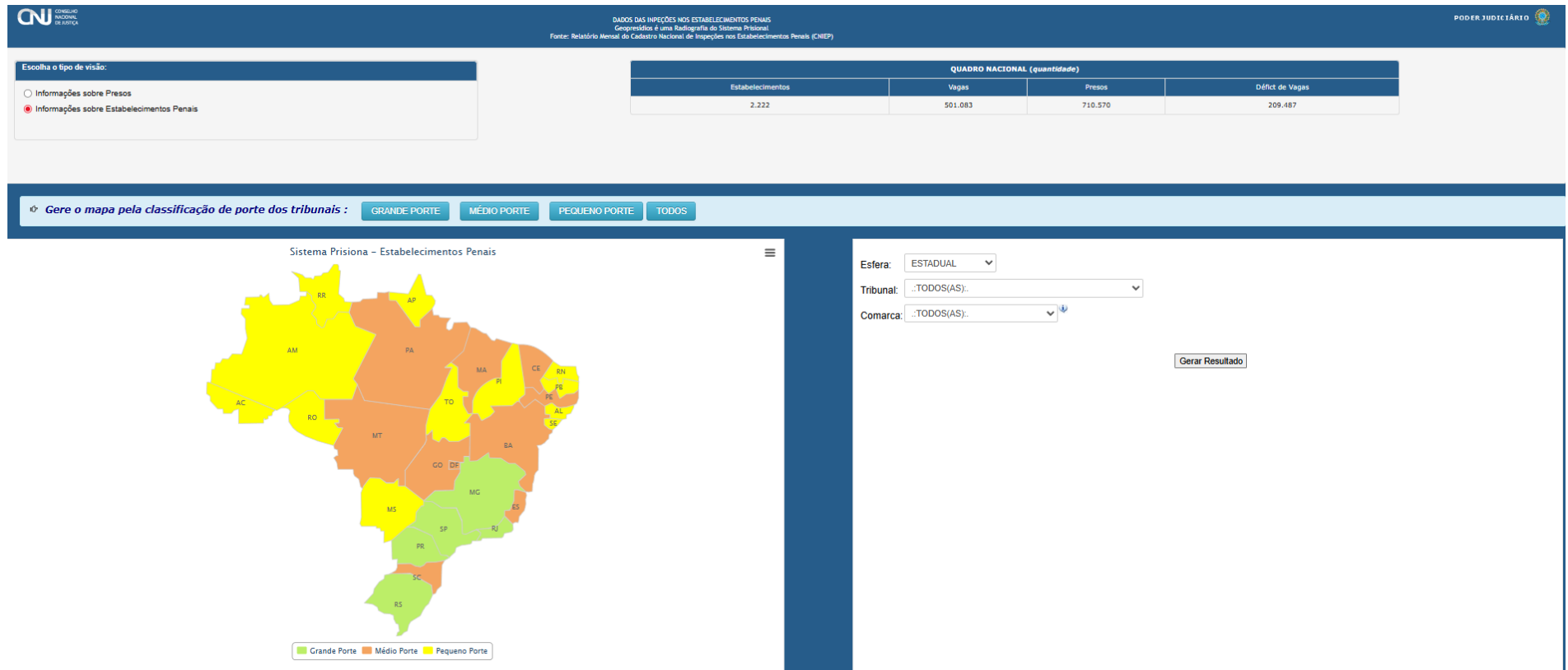
Figura 3 – Painel Geopresídios (CNIEP/CNJ)



Estabelecimentos ativos sem registro de inspeção ou sem inspeção no ano corrente

Fonte: CNJ. Painel Geopresídios 2.0 – CNIEP. Acesso em 10/12/2025

Figura 4 – Painel Geopresídios (CNIEP/CNJ)



Fonte: CNJ. Painel Geopresídios 1.0 – CNIEP. Acesso em: 10/12/2025.

Na visualização dedicada à população prisional, o painel apresenta, para os estabelecimentos vinculados ao recorte selecionado, informações quantitativas como número de vagas existentes, total de pessoas privadas de liberdade, déficit de vagas e distribuição por regime de cumprimento de pena (fechado, semiaberto e aberto). O sistema também disponibiliza dados segmentados sobre grupos e situações jurídicas específicas, incluindo presos provisórios, pessoas privadas de liberdade estrangeiras, indígenas e internos submetidos a medida de segurança, permitindo uma leitura diferenciada de perfis que podem demandar respostas específicas no âmbito da execução penal.

A visualização voltada aos estabelecimentos penais consolida informações relativas ao número de unidades prisionais, vagas disponíveis, população custodiada e déficit apurado, oferecendo um panorama agregado da infraestrutura prisional em cada recorte territorial.

A lógica de funcionamento do CNIEP está diretamente associada às inspeções periódicas realizadas em estabelecimentos penais por magistrados e equipes técnicas, no exercício das atribuições de fiscalização da execução penal. Os dados produzidos nessas inspeções são registrados em relatórios padronizados, posteriormente consolidados em base nacional e disponibilizados ao público por meio do painel Geopresídios. Trata-se, portanto, de um sistema cuja fonte primária não é a autodeclaração administrativa do Poder Executivo, mas a atividade fiscalizatória do Poder Judiciário, o que lhe confere singularidade institucional no ecossistema de informações prisionais.

No contexto do enfrentamento do ECI, o CNIEP destaca-se como instrumento relevante de diagnóstico estrutural das condições materiais dos estabelecimentos penais. As informações provenientes das inspeções permitiram mapear déficits históricos relacionados à superlotação, à ausência de espaços destinados ao trabalho e à educação, à precariedade da assistência à saúde e à insuficiência de condições mínimas de habitabilidade, conferindo maior visibilidade empírica às violações reiteradas de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro (FERREIRA et al., 2022, p. 116–140).

Não obstante sua relevância, o impacto das inspeções periódicas revela limitações estruturais. Na ausência de medidas institucionais capazes de enfrentar os entraves identificados, a renovação sucessiva das inspeções tende a reproduzir diagnósticos semelhantes, com baixo potencial transformador. Esse fenômeno pode contribuir para a cristalização dos resultados e para o desestímulo de atores externos (incluindo magistrados e membros dos Ministérios Públicos) quanto à construção de arranjos institucionais mais eficazes voltados à melhoria das condições prisionais.

No que tange ao CNIEP, Ferreira (2021) desenvolve uma análise que sublinha o hiato entre a produção de transparência e a efetividade das transformações estruturais no sistema prisional. Embora reconheça a singularidade institucional do sistema (por ser alimentado pela atividade fiscalizatória do Poder Judiciário e não pela autodeclaração do Executivo) a autora adverte que o impacto das inspeções periódicas revela limitações severas.

Isso vai de encontro a uma das principais críticas: a opacidade metodológica das categorias analíticas empregadas no painel Geopresídios. Ferreira (2021) observa que, embora o sistema permita classificar as condições dos estabelecimentos (de "excelentes" a "péssimas") e mapear a superlotação, carece de metadados claros e critérios técnicos padronizados que definam o conteúdo semântico dessas variáveis<sup>27</sup>. Essa ausência de um "dicionário de dados" unificado compromete a comparabilidade e a precisão do diagnóstico, uma vez que a avaliação da infraestrutura permanece atrelada à percepção subjetiva do magistrado ou da equipe técnica que realiza a inspeção.

Ademais, Ferreira (2021) aponta para o baixo potencial transformador das inspeções, conforme o fenômeno do “desânimo de inspecionar” discutido acima. Na ausência de mecanismos de governança capazes de converter o dado em ação governamental concreta, a renovação sucessiva das inspeções tende a reproduzir diagnósticos semelhantes ao longo do tempo. Esse fenômeno resulta na "cristalização dos resultados", o que pode gerar um efeito de desestímulo nos atores externos, como juízes e membros do Ministério Público, ao perceberem que a reiteração das violações de direitos fundamentais não enseja correções de curso ou respostas administrativas eficazes.

Dessa forma, a análise do conjunto CNIEP–Geopresídios permite compreendê-lo como ferramenta útil de monitoramento, porém insuficiente quando utilizada de forma isolada. Sua adequada interpretação exige articulação com outros instrumentos documentais, dados administrativos e políticas públicas implementadas, bem como com mecanismos de governança capazes de converter informação em ação estatal efetiva. É essa distinção entre a visualização do problema e a aptidão institucional de enfrentamento que justifica sua análise separada em relação ao ICEI desenvolvido nesta pesquisa.

---

<sup>27</sup> “Contudo, como veremos a seguir, não é possível saber o percentual de cobertura dos estabelecimentos que são inspecionados em relação ao total do país, os dados não estão disponíveis no formato aberto e faltam alguns esclarecimentos metodológicos acerca das categorias adotadas.” (FERREIRA, 2021, p. 201).

### 4.3 Estatística de Execução Penal no Sistema Eletrônico de Execução Unificado SEEU

O CNJ disponibiliza, no âmbito do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), o painel Estatísticas de Execução Penal, voltado ao monitoramento da dimensão processual da execução penal em escala nacional. Para situar o leitor quanto à estrutura, ao conteúdo e às possibilidades de filtragem do painel, a **FIGURA 5** apresenta a interface geral do sistema, destacando seus recortes territoriais, variáveis processuais e funcionalidades de extração de dados.

O painel Estatísticas de Execução Penal, vinculado ao SEEU, constitui instrumento de monitoramento orientado especificamente à dimensão processual da execução penal. Diferentemente de *dashboards* de natureza estrutural ou administrativa, o painel organiza e publiciza dados derivados da tramitação judicial das execuções penais, sendo apresentado pelo CNJ como alimentado de forma contínua pelos tribunais que operam o sistema.

Do ponto de vista tecnológico, o painel integra bases processuais em ambiente nacional e disponibiliza visualizações territoriais que permitem identificar a distribuição espacial das execuções penais em curso. A informação central refere-se ao número de execuções penais ativas no SEEU, com possibilidade de filtragem por esfera de justiça, tribunal, tipo de infração, gênero e faixa etária. O sistema também apresenta dados relativos às espécies de sanção e às fases da execução, abrangendo penas privativas de liberdade, regimes de cumprimento, penas alternativas, medidas de segurança, suspensão condicional da pena e livramento condicional, entre outras categorias processuais relevantes. A possibilidade de exportação dos dados em formatos abertos amplia sua utilidade para análises empíricas externas.

Por estar diretamente associado ao fluxo processual, o painel reflete dados atualizados de forma frequente, acompanhando a dinâmica das execuções penais em tramitação. Embora Ferreira (2021) tenha advertido que a confiabilidade desses sistemas dependia da alimentação manual por magistrados e sofria com descontinuidades administrativas, o ecossistema evoluiu para versões como o BNMP 3.0, que buscam superar essas críticas por meio de uma maior integração tecnológica e padronização normativa.

Figura 5 – Painel Estatísticas de Execução Penal do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU/CNJ)



Fonte: CNJ. Estatísticas de Execução Penal – SEEU. Acesso em: 10/12/2025.

Atualmente, tais mecanismos foram aprimorados pela integração direta com as bases de dados e fluxos processuais, permitindo que as informações sejam atualizadas em tempo real a partir da assinatura de peças ou eventos processuais. Essa característica, contudo, impõe cautelas analíticas próprias dos sistemas de gestão processual, como inconsistências cadastrais decorrentes de lançamentos incompletos ou imprecisos, bem como a ausência de baixa tempestiva em processos já encerrados. Tais limitações não inviabilizam o uso do painel, desde que reconhecidas como inerentes ao tipo de dado apresentado e consideradas na interpretação dos resultados.

O aspecto mais sensível do SEEU refere-se à sua cobertura territorial e histórica. Apesar da denominação de sistema unificado, sua implantação não ocorreu de forma simultânea em todos os tribunais, tendo coexistido, por período relevante, com sistemas próprios de execução penal. Ademais, permanecem fora da operação plena do SEEU o Tribunal de Justiça de São Paulo e determinados ramos da Justiça, o que impõe restrições à leitura integralmente nacional dos dados processuais ali consolidados.

Soma-se a isso a ausência de transparência plena quanto à migração integral dos autos oriundos de sistemas legados. As informações disponíveis indicam que a migração priorizou, em regra, processos ativos à época da adoção do SEEU, permanecendo processos mais antigos (especialmente aqueles em tramitação física) fora da base digital unificada. Essa circunstância limita a reconstrução histórica completa da execução penal e recomenda cautela na utilização de séries temporais extensas extraídas exclusivamente do painel.

Ainda assim, o estágio atual de funcionamento do SEEU permite afirmar que o painel oferece parâmetros consistentes para a compreensão do panorama processual contemporâneo da execução penal, ressalvadas as unidades jurisdicionais não integradas ao sistema. À medida que o SEEU amplia sua adoção e consolida seus fluxos de alimentação e padronização, tende a aumentar sua confiabilidade empírica. Nesse sentido, o painel deve ser compreendido como instrumento em processo de maturação institucional, relevante para o monitoramento processual da execução penal, mas que exige leitura crítica e contextualizada quanto aos seus limites de cobertura e completude.

#### 4.4 BNMP 3.0

O CNJ disponibiliza o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 3.0) como instrumento central de acompanhamento das ordens judiciais que fundamentam a privação da liberdade no país. Para situar o leitor quanto à estrutura, às categorias processuais e às funcionalidades do painel, a **FIGURA 6** apresenta a interface geral do BNMP 3.0, evidenciando seus módulos principais, filtros disponíveis e tipos de dados publicizados.

O Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 3.0) representa a consolidação e o aprimoramento das iniciativas do CNJ voltadas ao controle nacional das ordens judiciais de prisão<sup>28</sup>. As versões anteriores do sistema (BNMP 1.0 e BNMP 2.0) buscaram centralizar informações sobre pessoas privadas de liberdade e mandados de prisão, enfrentando, contudo, limitações relacionadas à fragmentação dos registros, à baixa interoperabilidade entre tribunais e à defasagem temporal dos dados<sup>29</sup>.

A transição para o BNMP 3.0 responde a essas críticas por meio de maior padronização normativa e integração tecnológica, que se referem à implementação de “bloqueios” do sistema operacional das peças, impedindo que cadastros fiquem incompletos, duplicações de prontuários sejam realizadas<sup>30</sup> e a obrigatoriedade de lançamentos de atualizações para o término das rotinas básicas que antes eram os gargalos operacionais que levavam à poluição do sistema e a prejuízos processuais, como a permanência indevida de mandados não válidos.

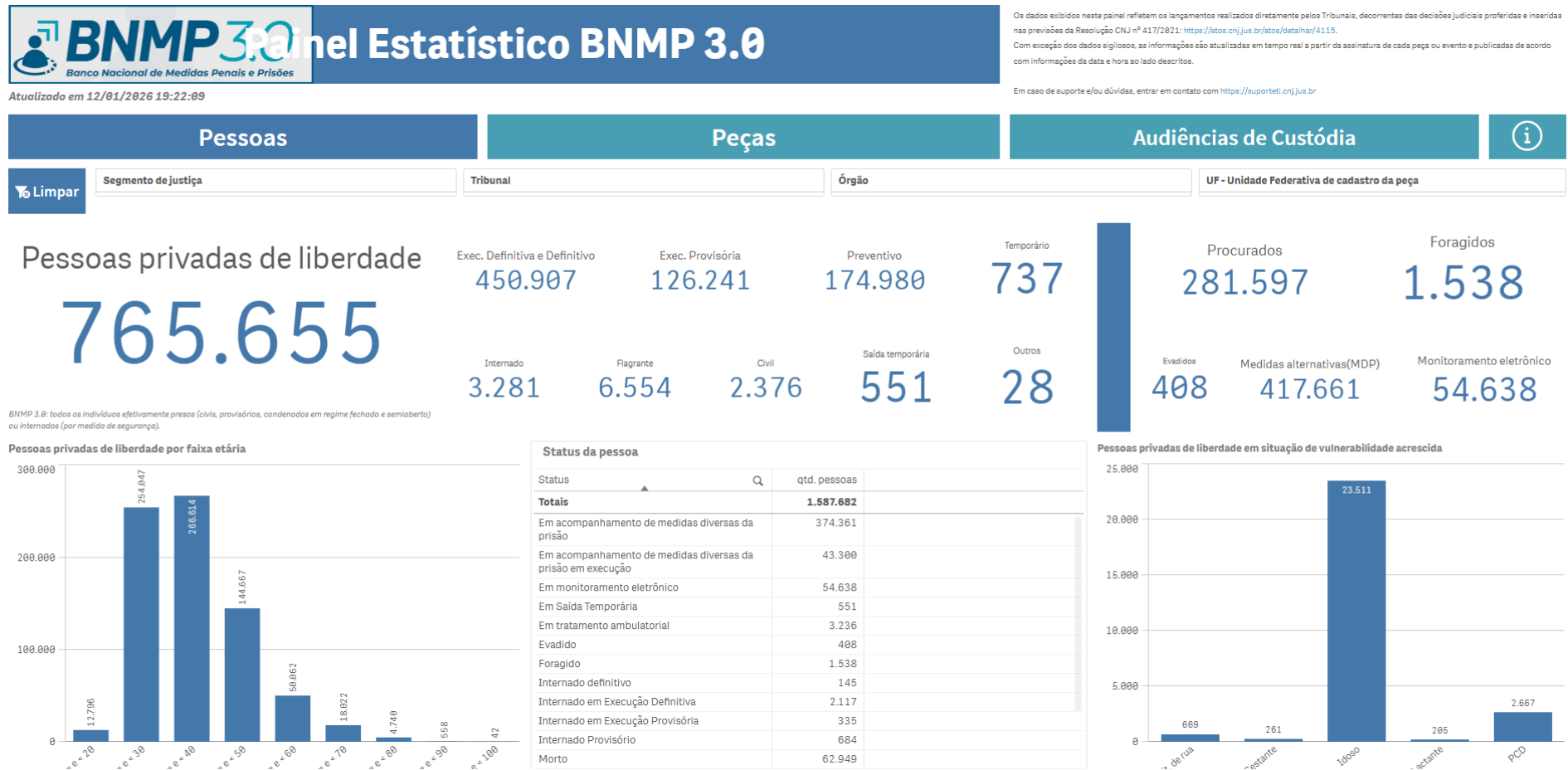
---

<sup>28</sup> Carolina Cutrupi Ferreira destaca que o CNIEP, o Geopresídios e o BNMP, coexistem no exercício administrativo do CNJ, incorrendo em implicações de prioridades de pautas conforme a presidência: “Atualmente, as três bases de dados coexistem e passam por aprimoramentos independentes. Existe a previsão de interoperabilidade do SEEU com o BNMP 2.0 e com outros sistemas pertinentes por meio da construção de interfaces de comunicação e alimentação [...]. As mudanças na presidência do CNJ (mandato de dois anos) afetam a gestão e a definição das prioridades em relação aos sistemas informáticos. Mesmo a transição entre as equipes ligadas à presidência do CNJ afeta a continuidade dos projetos de sistemas de informação.” (FERREIRA, 2021, 196)

<sup>29</sup> “Com o tempo, notou-se a existência de casos com ordens de prisão já cumpridas ou revogadas que não haviam sido retiradas do sistema pela autoridade judiciária competente, implicando em prisão ilegal (CNJ, 2018)” (FERREIRA, 2021, p. 202)

<sup>30</sup> Nesse ponto, é válido destacar que da versão 1.0 para a 2.0 esse objetivo era um dos principais focos, com a versão 3.0, verificou-se o comprometimento em continuar evoluindo essa questão. Carolina Cutrupi Ferreira aponta para essa questão: “Sem o registro individualizado de cada pessoa presa, havia a possibilidade de identificação errônea da pessoa sobre a qual pendia ordem de prisão ou de soltura e o juiz não tinha ferramentas para controlar os prazos aplicáveis à prisão cautelar ou ao cumprimento de pena, ficando dependente das informações fornecidas pela administração penitenciária (CNJ, 2018, p. 17).” (FERREIRA, 2021, p. 203)

Figura 6 – Painel do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 3.0/CNJ)



Fonte: CNJ. Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 3.0. Acesso em: 10/12/2025.

Assim como o painel de Estatísticas do SEEU, o BNMP 3.0 organiza dados de natureza processual diretamente vinculados às decisões judiciais que autorizam ou mantêm a privação da liberdade. No próprio cabeçalho do painel, o CNJ esclarece que os dados exibidos refletem os lançamentos realizados pelos tribunais, decorrentes de decisões judiciais inseridas nos termos da Resolução CNJ n.º 417/2021, sendo atualizados em tempo real a partir da assinatura das peças ou eventos processuais, ressalvadas as informações protegidas por sigilo. Essa característica confere elevado grau de atualidade e aderência à dinâmica decisória do Poder Judiciário.

O *dashboard* apresenta dados relativos às pessoas privadas de liberdade, tomando como referência as decisões judiciais que fundamentam a custódia. Incluem-se, nesse escopo, mandados de prisão preventiva, temporária ou definitiva, bem como prisões decorrentes de condenações transitadas em julgado. As decisões judiciais são organizadas no sistema como “peças”, passíveis de filtragem por ano, quantidade expedida, situação de cumprimento (cumpridas, pendentes ou revogadas), tipificação penal e outros recortes processuais relevantes.

Além do módulo principal de mandados e prisões, o BNMP 3.0 incorpora o painel nacional de audiências de custódia e de análise da prisão, reunindo informações sobre o número de audiências realizadas, concessões de liberdade, conversões em prisão preventiva, imposições de prisão domiciliar e registros de alegações de maus-tratos. Esse conjunto de dados permite acompanhar, sob a perspectiva judicial, o momento inicial de ingresso do indivíduo no sistema prisional e as decisões que condicionam sua permanência ou soltura.

O parâmetro judicial adotado pelo BNMP 3.0 confere ao sistema um grau de confiabilidade formal, uma vez que a inexistência de decisão judicial regularmente registrada implica ilegalidade absoluta da custódia. A lógica do sistema de justiça criminal pressupõe, portanto, a formalização das ordens de prisão no banco nacional, o que distingue o BNMP de sistemas baseados em autodeclaração administrativa ou em levantamentos estatísticos indiretos.

Não obstante, uma limitação relevante do BNMP 3.0 reside no elevado número de mandados de prisão pendentes de cumprimento. Esse fenômeno afeta a leitura empírica do painel ao inflacionar o estoque potencial de prisões e revelar gargalos operacionais na execução das ordens judiciais. Ademais, a coexistência de mandados pendentes e prisões

efetivamente cumpridas exige cautela interpretativa, sobretudo quando os dados são utilizados para planejamento carcerário ou avaliação de políticas de segurança pública, sob pena de confundir população custodiada com população juridicamente sujeita à prisão.

Apesar dessas limitações, o BNMP 3.0 constitui instrumento de relevância para análises jurídicas, criminológicas e de política criminal. Ao permitir a identificação das tipificações penais que mais frequentemente conduzem à privação da liberdade, o painel oferece subsídios empíricos para o debate sobre seletividade penal, padrões de encarceramento e impactos de políticas repressivas específicas. Sua utilização, contudo, exige articulação com outras bases de dados e análises qualitativas complementares, de modo a evitar leituras descontextualizadas ou conclusões normativas automáticas.

#### 4.5 A matriz interativa do Plano Pena-Justa;


O CNJ disponibiliza, no âmbito do Plano Nacional Pena Justa, a denominada matriz interativa, painel digital destinado à visualização integrada das ações, metas e indicadores pactuados no enfrentamento do ECI no sistema prisional brasileiro. Para situar o leitor quanto à estrutura, ao conteúdo e à lógica de organização das informações, a **FIGURA 7** apresenta a interface geral do painel, evidenciando seus eixos temáticos, campos de monitoramento e filtros disponíveis.

O painel do Plano Pena Justa, denominado pelo CNJ como matriz interativa, insere-se no arranjo de monitoramento instituído a partir do julgamento da ADPF 347, culminando na determinação judicial para a elaboração de um plano nacional, a ser desenvolvido pela União em conjunto com o CNJ, bem como de planos estaduais e distrital. A formulação desses instrumentos ocorreu de maneira interinstitucional, com participação dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos tribunais estaduais e articulação com os respectivos Poderes Executivos, em diversos casos precedida de audiências públicas e mecanismos de escuta social.

A matriz interativa consolida, em ambiente digital estruturado em ferramenta de business intelligence, os principais elementos do Plano Pena Justa, organizados em colunas que explicitam eixo temático, problema identificado, ação mitigadora, medida proposta, meta nacional, atores estratégicos envolvidos, indicadores e metas associadas, bem como o acompanhamento temporal previsto para o ciclo inicial de execução. O painel permite diferentes formas de filtragem, viabilizando a visualização conjunta do Plano Nacional, das metas exclusivamente nacionais e das ações atribuídas às UF's, funcionando como instrumento de sistematização e publicidade das obrigações pactuadas.

Embora relevante como ferramenta de governança e transparência, o alcance do painel deve ser delimitado com precisão. A matriz interativa não se destina ao acompanhamento empírico individualizado da execução das políticas penais em cada Unidade Federativa. Ainda que contenha campos específicos de indicadores nacionais e subnacionais, a própria descrição metodológica do instrumento esclarece que tais indicadores operam como mecanismos de comprovação formal do cumprimento das metas pactuadas, desde que quantificáveis, sem detalhar os meios empregados, o estágio concreto de implementação ou os impactos produzidos no plano local (CNJ, 2025).

Figura 7 – Matriz interativa do Plano Nacional Pena Justa (CNJ)



### Matriz de Implementação Nacional e Modelo de Matriz de Implementação Estadual e Distrital

**Dimensão Estruturante de Enfrentamento do Racismo Institucional**

**Eixo**

Todos

**Problema**

Todos

**Ação Mitigadora**

Todas

**Medida**

Todas

**Documentos para Download**

Acórdão do Julgamento da ADPF 347  
 Plano Pena Justa  
 Caderno Orientador  
 Modelo de Matriz em Excel  
 Tutorial para uso deste site

Buscar na Matriz de Implementação por termo

Exibir Modelo de Matriz de Implementação dos Planos Estaduais e Distrital
  Exibir Matriz de Implementação do Plano Nacional - metas nacionais e das UFs
  Exibir Matriz de Implementação do Plano Nacional - metas exclusivamente nacionais

Eixo	Problema	Ação Mitigadora	Medida	Meta Nacional	Indicador Nacional	Meta do Indicador Nacional	Meta Geral - UF	Atores estratégicos - UF	Indicador - UF	Meta do Indicador - UF	Ano 1 - UF	Ano 2 - UF	Ano 3 - UF	Parâmetros Mínimos
Eixo 1: Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional	Superlotação carcerária e sobrerrepresentação da população negra	Qualificar e recalculas as vagas do sistema prisional, obedecendo a ocupação máxima taxativa e adequando-as aos regimes de cumprimento de pena	Implementar as Centrais de Regulação de Vagas e a ocupação prisional taxativa em todo o território nacional	Implantação de Centrais de Regulação de Vagas em todas as Unidades da Federação	Quantidade de Unidades da Federação com Centrais de Regulação de Vagas em funcionamento	27	Implantação de Central de Regulação de Vagas	CNJ - MJSP - Tribunal de Justiça - Secretaria Estadual de Administração Penitenciária ou congêneres - Escola Estadual da Magistratura	Central de Regulação de Vaga em funcionamento	1	1	-	-	Central de Regulação de Vaga em funcionamento que garanta ao menos a publicação semestral de informações sobre atuação da equipe técnica, proporcionalidade de vinculação à Central de Vagas de Varas localizadas na Capital e no interior e aferição dos resultados da regulação de vagas para alcance da ocupação máxima taxativa
Eixo 1: Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional	Superlotação carcerária e sobrerrepresentação da população negra	Qualificar e recalculas as vagas do sistema prisional, obedecendo a ocupação máxima taxativa e adequando-as aos regimes de cumprimento de pena	Implementar as Centrais de Regulação de Vagas e a ocupação prisional taxativa em todo o território nacional	Ampliação da abrangência das Centrais de Regulação de Vagas	Percentual de estabelecimentos prisionais abrangidos pelas Centrais de Regulação de Vagas	100%	Ampliação da abrangência da Central de Regulação de Vagas	Tribunal de Justiça - Secretaria Estadual de Administração Penitenciária ou congêneres	Percentual de estabelecimentos prisionais abrangidos pela Central de Regulação de Vaga	100%	10%	30%	100%	Totalidade dos estabelecimentos prisionais abrangidos pela Central de Regulação de Vagas

Fonte: CNJ. Plano Nacional Pena Justa – Matriz Interativa. Acesso em: 10/12/2025.

Nesse sentido, o painel revela-se particularmente adequado para a visualização integrada da arquitetura do Plano Pena Justa, dos problemas diagnosticados, das ações mitigadoras previstas e das expectativas institucionais de cumprimento, favorecendo o alinhamento interinstitucional e a transparência pública. Contudo, sua estrutura atual não o qualifica como fonte suficiente para aferir, de forma isolada, a execução material das políticas penais em âmbito estadual, sobretudo no que se refere à efetiva implementação das ações, às dificuldades operacionais enfrentadas e às eventuais correções de curso adotadas ao longo do tempo.

Por fim, observa-se que a matriz interativa apresenta características próprias de um instrumento em processo de consolidação, compatíveis com a recente institucionalização do Plano Pena Justa. Esse aspecto indica potencial de evolução futura quanto à granularidade das informações, à explicitação dos fluxos de atualização e à aptidão de refletir, de modo mais preciso, o estágio real de implementação das metas pactuadas no horizonte temporal estabelecido.

#### **4.6 Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN/SENAPPEN)**

A SENAPPEN disponibiliza, por meio do Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN), um painel interativo destinado à consolidação e visualização de informações administrativas e estatísticas sobre o sistema prisional brasileiro. Para situar o leitor quanto à estrutura, à abrangência temática e ao padrão de apresentação dos dados, a **FIGURA 8** apresenta a interface geral do painel, evidenciando seus eixos informacionais, filtros territoriais e organização por abas temáticas.

A base de dados do Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN), disponibilizada por meio de painel interativo, constitui o principal instrumento nacional de consolidação de informações administrativas e estatísticas sobre o sistema prisional brasileiro sob a responsabilidade do Poder Executivo.

Figura 8 – Painel do Sistema Nacional de Informações Penais (SISDEPEN/SENAPPEN)

The image shows the SENAPPEN dashboard interface. At the top left is the logo of SENAPPEN (Secretaria Nacional de Políticas Penais). The main title is 'Levantamento de Informações Penitenciárias'. Below this, there are two main sections: 'Painéis Estatísticos - Por Eixo Temático' and 'Outros Links SISDEPEN'.

**Painéis Estatísticos - Por Eixo Temático**  
 Clique no Eixo Temático para acessar

Eixo Temático	Subtemas
População	<ul style="list-style-type: none"> <li>População - Totais</li> <li>População - Por Tipo de Regime</li> <li>Capacidade (Vagas)</li> <li>Aprisionamento</li> <li>Movimentação</li> </ul>
Perfil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incidências por Tipo Penal</li> <li>Cor e Raça</li> <li>Faixa Etária</li> <li>Nacionalidade</li> <li>Pessoa com Deficiência</li> <li>Tempo de Pena</li> <li>Estado Civil</li> <li>Filhos</li> <li>Grau de Instrução</li> <li>Pessoas com Visitantes</li> </ul>
Administração	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidade (Vagas)</li> <li>Equipe (Servidores)</li> <li>Visitas Registradas</li> <li>Locais de Visitação</li> <li>Inspecções nos Estabelecimentos</li> <li>Destino Original</li> <li>Locais de Assistências</li> <li>Auxílio Reclusão</li> <li>Gestão do Estabelecimento</li> <li>Vagas para Grupos Vulnerabilizados</li> </ul>
Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atividades Educacionais</li> <li>Grau de Instrução</li> <li>Módulos de Educação</li> </ul>
Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atividades Laborais</li> <li>Remuneração</li> <li>Módulos de Oficinas</li> </ul>
Maternidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Filhos no Estabelecimento e Mulheres com Filhos</li> <li>Equipe de Berçário e Creche</li> <li>Espaços Maternos</li> </ul>
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mortalidade</li> <li>Agravos Transmissíveis</li> <li>Procedimentos de Saúde</li> <li>Módulos de Saúde</li> </ul>

**Outros Links SISDEPEN**  
 Clique para acessar

- Guia dos Painéis
- Histórico de Nomes dos Estabelecimentos Penais
- Glossário
- Retificações de preenchimento
- Nota Técnica

Fonte: SENAPPEN. Sistema Nacional de Informações Penais – SISDEPEN. Acesso em: 10/12/2025.

Diferentemente dos painéis de natureza eminentemente judicial, como o SEEU e o BNMP 3.0, o SISDEPEN reúne dados fornecidos pelas administrações penitenciárias estaduais e distrital, abrangendo informações sobre população carcerária, perfil sociodemográfico das pessoas privadas de liberdade, infraestrutura dos estabelecimentos penais, oferta de trabalho e educação, assistência à saúde, bem como dados administrativos e de gestão.

A ampla cobertura temática do painel, contudo, não se confunde automaticamente com elevada aptidão diagnóstica ou com efetiva responsabilização pública. A apresentação agregada de um grande volume de indicadores pode produzir efeitos de *accountability* simbólica, na medida em que a mera existência de um *dashboard* robusto tende a satisfazer expectativas formais de transparência sem assegurar, necessariamente, verificabilidade, auditabilidade e conversão das informações em decisões governamentais concretas ou correções de curso.

Essa limitação decorre, em grande medida, da natureza predominantemente autodeclaratória do SISDEPEN, alimentado pelas UFs a partir de rotinas administrativas heterogêneas, com diferentes aptidões estatísticas, incentivos institucionais e níveis de padronização. Embora o painel permita recortes territoriais e temporais e ofereça uma visão panorâmica do sistema prisional em escala nacional, a comparabilidade interestadual e intertemporal permanece condicionada por mudanças metodológicas entre ciclos, defasagens de envio, lacunas de preenchimento e divergências conceituais na produção do dado na origem. Em termos metodológicos, essas variáveis deslocam o painel de um instrumento estritamente mensurador para um instrumento essencialmente expositivo, no qual números agregados circulam com aparência de precisão, mas com limitada transparência quanto aos seus critérios de produção e margens de erro.

Do ponto de vista técnico, o SISDEPEN é estruturado em ambiente de business intelligence, organizado por abas temáticas que segmentam o conteúdo em eixos como população prisional, perfil sociodemográfico, infraestrutura, assistências (saúde, educação e trabalho) e informações administrativas. Cada aba combina indicadores numéricos, gráficos e tabelas dinâmicas, com filtros por UFs, período e categorias específicas. Esse desenho amplia a acessibilidade e favorece a leitura panorâmica, mas não supera o problema central do monitoramento público: a distância entre informar e demonstrar. A exposição de totais, percentuais e coberturas declaradas não permite, por si, inferir intensidade, continuidade,

qualidade ou efetividade das políticas implementadas, sobretudo na ausência de metadados claros sobre periodicidade, metodologia de coleta, atualização e validação independente.

No que se refere ao conteúdo, o painel apresenta dados sobre população carcerária total, distribuição por regimes, recortes por sexo, idade, raça/cor e situação jurídica, bem como informações sobre número de estabelecimentos, vagas, ocupação e acesso a políticas de trabalho, educação e saúde. Predomina, entretanto, uma lógica de captura de estoques declarados, e não de processos institucionais. Dificilmente se extraem do painel elementos capazes de sustentar avaliações sobre execução continuada, resultados alcançados ou atribuição de responsabilidades administrativas específicas, o que limita seu uso como base única para análises de governança.

A utilização analítica do SISDEPEN, portanto, exige cautelas adicionais. Quebras de série e alterações metodológicas podem comprometer comparações longitudinais simples; a heterogeneidade federativa tende a gerar assimetrias relevantes na qualidade do dado; e a consolidação nacional pode obscurecer desigualdades internas significativas entre regiões, unidades prisionais e políticas locais, sobre esse ponto: “não há exatamente um grande interesse relacionado ao compartilhamento de dados com a União [...] há receio de exposição de insucessos traduzidos em índices de criminalidade crescentes e rankings comparativos” (FERREIRA, 2021, p. 154)<sup>31</sup>. Assim, embora o painel seja valioso para diagnósticos macroestruturais e para a identificação inicial de tendências gerais, não deve ser empregado como evidência suficiente de implementação ou desempenho governamental sem triangulação com documentação primária, relatórios de execução, auditorias, inspeções, dados processuais e registros administrativos verificáveis.

Embora o SISDEPEN seja o *dashboard* mais abrangente, sua eficácia é limitada pela sua natureza predominantemente autodeclaratória, dependendo da “boa vontade”<sup>32</sup> das unidades da Federação em fornecer informações. Historicamente o sucesso da compilação de dados nacionais enfrentou resistências, como o caso do estado de São Paulo, que em 2015 se omitiu de fornecer dados sobre a maior massa carcerária do país (STF, 2016, p. 46),

---

<sup>31</sup> Para tanto, a autora cita: FIGUEIREDO, I. A gestão de informações e o papel da Senasp. In: IPEA. *Atlas da Violência: Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2017, p. 59-67.

<sup>32</sup> No ministro Gilmar Mendes, no julgamento do Recurso Extraordinário 641.320/RS: “Hoje, os esforços do Ministério da Justiça em tabular os dados demandam energia desproporcional e produzem estatísticas incompletas e defasadas. Em junho de 2015, foi concluído e divulgado o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias relativo a junho de 2014, um ano de defasagem. Esse relatório é feito com base em questionários submetidos pelo Ministério às secretarias de segurança pública dos estados. O sucesso da compilação depende da boa vontade das unidades da Federação em fornecer seus dados. No último relatório, São Paulo simplesmente se omitiu. Ou seja, não há dados sobre a maior massa carcerária do país” (STF, 2016, p. 46).

comprometendo a leitura integral do sistema. Essa fragmentação é um resquício da autonomia dos órgãos locais e da falta de padronização na coleta<sup>33</sup>, que transforma muitos *dashboards* em instrumentos mais expositivos do que propriamente mensuradores.

Em síntese, o SISDEPEN é simultaneamente o *dashboard* mais abrangente do ecossistema prisional brasileiro e aquele mais exposto ao risco de *accountability* simbólica. Sua densidade informacional e aparência de completude podem induzir à percepção de prestação de contas suficiente pela simples publicização de números. Para cumprir função efetiva de governança, o painel deve ser tratado como ponto de partida (e não como ponto de chegada) das análises empíricas, exigindo contextualização metodológica rigorosa, crítica da origem dos dados e complementação por fontes capazes de demonstrar, de forma verificável, a execução e a continuidade institucional das políticas públicas no sistema prisional.

#### **4.7 Painel Interativo de Repasses do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN/SENAPPEN)**

A SENAPPEN disponibiliza o **Painel Gerencial de Transferências**, voltado ao acompanhamento dos repasses federais vinculados à política penitenciária, em especial aqueles realizados por meio do FUNPEN. Para situar o leitor quanto à estrutura, às abas temáticas e ao tipo de informação financeira disponibilizada, a **Figura 9** apresenta a interface geral do painel, evidenciando seus módulos de consulta, filtros e categorias de repasse.

---

<sup>33</sup> “(...) desde o período imperial existem tentativas de produzir estatísticas criminais. À época, as dificuldades de comunicação do governo central com as províncias, a autonomia dos órgãos locais e a falta de capacitação para a coleta de dados impediam qualquer tentativa de consolidação” (FERREIRA, 2021, p. 155).

Figura 9 – Painel Interativo de Repasses do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN/SENAPPEN)



Fonte: SENAPPEN. Painel Gerencial de Transferências – FUNPEN. Acesso em: 10/12/2025.

O Painel Gerencial de Transferências da SENAPPEN, disponibilizado em ambiente de *business intelligence*, constitui instrumento de transparência voltado à visualização e ao acompanhamento das transferências de recursos federais vinculados à política penal. Declaradamente integrado aos dados abertos do Transferegov.br, o painel tem por finalidade publicizar repasses realizados pela SENAPPEN a órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Sua natureza é predominantemente financeira e contratual, concentrando-se no fluxo de transferências, na execução orçamentária e na identificação de instrumentos e beneficiários, e não na aferição direta da efetividade substantiva das ações financiadas.

A estrutura do painel organiza-se em múltiplas abas temáticas, incluindo transferências obrigatórias, transferências fundo a fundo do FUNPEN, transferências discricionárias, rankings de execução por UF, indicadores de criminalidade e módulos de consulta a processos administrativos. Essa arquitetura evidencia uma tentativa de integrar informações relativas a repasse, execução e rastreabilidade administrativa, ainda que com níveis distintos de detalhamento, atualização e operacionalidade entre as seções.

No recorte específico das transferências fundo a fundo, o painel disponibiliza o valor total de recursos depositados em contas vinculadas ao FUNPEN, com detalhamento por UF e por exercício financeiro. A variável “saldo em conta por repasse” indica o montante que

permaneceu depositado sem ter sido integralmente empenhado, liquidado e pago em ações finalísticas no período correspondente, permitindo identificar padrões de acumulação, retenção e variação da execução ao longo do tempo. O painel também segmenta os repasses segundo a natureza da despesa (custeio, capital e obras), o que possibilita análises sobre o perfil do gasto e sua aderência a modalidades distintas de investimento e manutenção, inclusive por meio de séries anuais no intervalo informado entre 2016 e 2024.

Na aba dedicada às transferências discricionárias, o painel apresenta informações relativas a convênios e instrumentos congêneres, indicando UF beneficiada, dados contratuais essenciais, valor global pactuado, valor executado e percentual de execução financeira. Essa seção é particularmente útil para mapear padrões de adesão, aptidão formal de execução e concentração de repasses entre entes federativos. Todavia, sua interpretação exige cautela, pois o percentual de execução financeira não equivale, por si só, à entrega material das ações, à qualidade do gasto ou ao impacto da política pública, sendo indispensável a triangulação com relatórios de implementação, prestações de contas e evidências documentais de execução física.

Ressalte-se, ainda, que o painel indica datas de última atualização distintas entre suas abas, revelando assimetrias relevantes na contemporaneidade da informação disponibilizada. Essas diferenças podem decorrer de rotinas administrativas internas, integrações heterogêneas com bases externas e prioridades institucionais de consolidação dos dados, o que limita comparações transversais imediatas e deve ser explicitado como cautela metodológica.

Apesar dessas limitações, o Painel Interativo de Repasses do FUNPEN configura instrumento relevante para o monitoramento financeiro e para a transparência ativa do ciclo de transferências da política penitenciária. Sua utilização é particularmente valiosa quando empregada como ponto de partida para análises mais densas sobre governança, aptidão de execução, coordenação federativa e prestação de contas, exigindo, contudo, articulação com outras fontes empíricas capazes de demonstrar a execução material e os efeitos concretos das ações financiadas.

A análise do painel de execução do FUNPEN evidencia que o mecanismo ordinário de repasse fundo a fundo, embora relevante para situações emergenciais, possui alcance limitado e caráter essencialmente reativo. Os repasses concentram-se em estabelecimentos classificados em condição crítica, operando como instrumento de mitigação pontual de colapsos estruturais, e não como política contínua de indução de aptidões. Como consequência, os valores transferidos mostram-se estruturalmente insuficientes para atender

às necessidades sistêmicas das Unidades Federativas, sobretudo quando consideradas as demandas de médio e longo prazo associadas à superação do ECI reconhecido pelo STF.

Do ponto de vista jurídico-financeiro, o FUNPEN não se esgota na lógica do repasse automático. Trata-se de fundo especial de natureza federal, cujos recursos podem ser acessados também mediante celebração de convênios e instrumentos congêneres, desde que haja projetos tecnicamente estruturados, com diagnóstico, plano de execução, metas, cronograma, indicadores e mecanismos de prestação de contas. Essa arquitetura, contudo, pressupõe aptidões técnico-administrativas que, conforme demonstrado pela análise empírica desta pesquisa, não estão uniformemente distribuídas entre os Estados. Em muitos casos, os departamentos penitenciários carecem de recursos humanos qualificados e de condições organizacionais mínimas para formular projetos aptos à celebração de convênios, o que restringe o acesso ao fundo justamente nos entes com maior déficit estrutural.

Esse déficit é agravado pela baixa participação de municípios e universidades na formulação e execução de projetos voltados à política prisional. Embora esses atores detenham competências e *expertises* relevantes (especialmente em infraestrutura, saúde, tecnologia, saneamento, monitoramento ambiental e análise de dados), sua atuação mostrou-se residual, episódica ou inexistente nos diagnósticos estaduais. O resultado é um paradoxo institucional: existem recursos federais disponíveis para projetos estruturantes, mas faltam arranjos locais capazes de converter esses recursos em iniciativas tecnicamente viáveis, executáveis e auditáveis.

Nesse contexto, a atuação do MPF emerge como elemento funcional do controle estrutural, e não como proposição externa ou acessória. A natureza federal dos recursos do FUNPEN, aliada ao reconhecimento formal do Estado de Coisas Inconstitucional pelo STF na ADPF 347, atrai de modo legítimo o interesse da União e fundamenta a atuação do Parquet Federal na defesa da tutela coletiva e dos interesses primários da população custodiada. A atuação extrajudicial do MPF pode operar como instância de indução e articulação bottom-up, promovendo a conexão entre departamentos penitenciários estaduais, municípios, universidades federais e instituições técnicas, de modo a estruturar projetos capazes de acessar recursos federais por meio de convênios e outros instrumentos de cooperação.

Essa atuação não implica substituição da gestão administrativa nem violação à repartição de competências, mas responde a uma falha estrutural de coordenação, já evidenciada empiricamente. Ao fomentar arranjos institucionais locais, apoiar a estruturação técnica de projetos e induzir a formação de aptidões, o MPF contribui para reduzir a distância

entre disponibilidade formal de recursos e sua efetiva aplicação em políticas públicas estruturantes. Trata-se, portanto, de uma atuação compatível com a lógica do processo estrutural: orientada a resultados verificáveis, baseada em evidências, e voltada à reorganização de aptidões institucionais necessárias à superação progressiva do quadro de inconstitucionalidade reconhecido.

Essa dificuldade de conversão de recursos em políticas estruturantes não se restringe ao FUNPEN. A pesquisa dialoga com uma realidade recorrente nas Varas de Execução Penal distribuídas pelo país, nas quais valores oriundos de prestações pecuniárias, penas de multa, transações penais, acordos de não persecução penal e outros ingressos vinculados à atividade jurisdicional permanecem subexecutados ou imobilizados por longos períodos até serem captados para finalidades diversas. Embora esses recursos possuam destinação legalmente vinculada a finalidades de interesse público (inclusive à melhoria das condições do sistema prisional e à execução de políticas penais e sociais), sua efetiva aplicação depende da existência de projetos tecnicamente estruturados, aptos a atender aos requisitos formais e materiais exigidos para liberação e acompanhamento.

Na ausência dessas condições, forma-se um cenário paradoxal: há disponibilidade financeira formal, mas inaptidão institucional de transformá-la em ação concreta. O resultado é a subexecução sistemática de recursos, com desperdício de potencial transformador e reforço do ciclo de precariedade estrutural. Tal fenômeno não decorre, em regra, de resistência judicial à destinação dos valores, mas da inexistência de arranjos administrativos e técnicos capazes de formular, executar e prestar contas de projetos compatíveis com as exigências legais e com a lógica de responsabilização.

Esse quadro evidencia que o problema da execução penal não se resume à escassez de financiamento, mas envolve, de forma decisiva, a falta de aptidões intermediárias de projeto e coordenação, que operam como verdadeiro gargalo entre a decisão jurisdicional e a implementação material. Recursos permanecem estagnados não por ausência de previsão normativa ou de vontade institucional, mas pela inexistência de estruturas técnicas que permitam sua adequada canalização para iniciativas estruturantes.

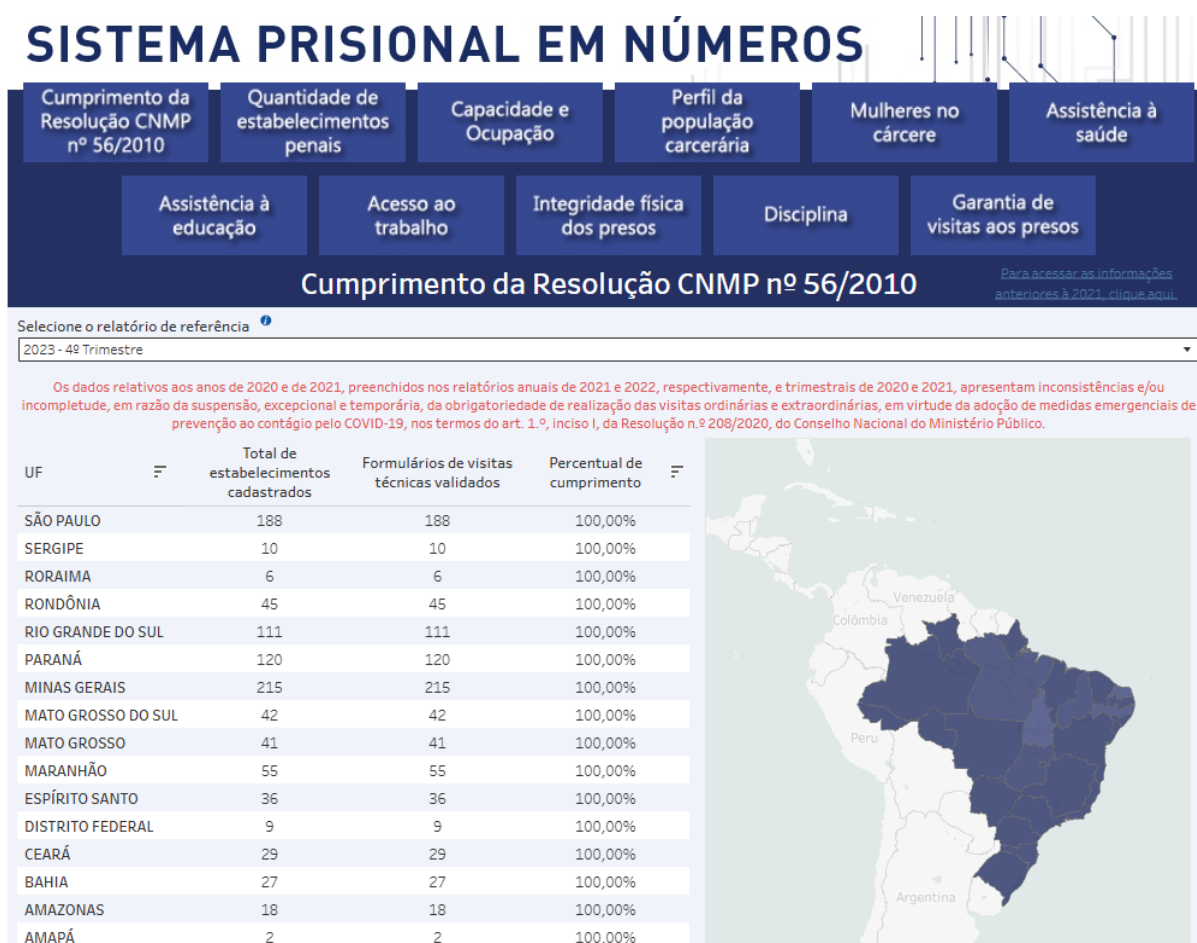
Nesse ponto, reforça-se a pertinência de uma atuação indutora e articuladora do Ministério Público Federal, capaz de integrar a lógica do processo estrutural também no plano da execução financeira de políticas públicas penais. Ao fomentar a articulação entre Judiciário, administrações penitenciárias, municípios, universidades e instituições técnicas, o MPF pode contribuir para transformar recursos hoje imobilizados (tanto de fundos federais

quanto de ingressos judiciais vinculados) em projetos executáveis, monitoráveis e auditáveis, reduzindo desperdícios e ampliando a efetividade material da tutela coletiva no contexto do Estado de Coisas Inconstitucional.

#### 4.8 Sistema Prisional em Números

O Conselho Nacional do Ministério Público disponibiliza o painel Sistema Prisional em Números como instrumento de publicização dos dados oriundos das inspeções e visitas técnicas realizadas por membros do Ministério Público em estabelecimentos penais. Para situar o leitor quanto à estrutura do painel, às visões temáticas e ao tipo de informação disponibilizada, a **Figura 10** apresenta a interface geral do sistema, evidenciando suas abas analíticas e categorias de monitoramento.

Figura 10 – Painel Sistema Prisional em Números (CNMP)



Fonte: CNMP. Sistema Prisional em Números. Acesso em: 10/12/2025.

O Sistema Prisional em Números, mantido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, constitui painel interativo voltado à publicização de dados extraídos das inspeções e visitas técnicas realizadas por membros do Ministério Público em estabelecimentos penais. A iniciativa encontra fundamento normativo na Resolução CNMP n. 56/2010, que uniformizou as rotinas de inspeção ministerial e a produção de relatórios padronizados, permitindo a consolidação de uma base nacional a partir do registro sistemático dessas atividades. Na literatura institucional, o painel é apresentado como mecanismo de transparência ativa, destinado a compilar registros das inspeções ministeriais e a oferecer uma leitura macro sobre a estrutura e os serviços do sistema prisional.

Do ponto de vista operacional, o CNMP indica que a base de dados decorre dos relatórios preenchidos no sistema próprio de inspeções, submetidos a ciclos internos de validação (inclusive pela Corregedoria) e posteriormente publicizados, cabendo à Comissão do Sistema Prisional a consolidação das informações em ambiente de *business intelligence*. Cumpre registrar, contudo, uma limitação metodológica relevante: embora as inspeções sejam conduzidas por membros do Ministério Público, parte dos dados quantitativos (como o número de pessoas privadas de liberdade) é informada pelas administrações prisionais no momento da visita. Assim, o painel documenta e publiciza informações reportadas no contexto das inspeções, não constituindo, por si, um mecanismo autônomo de controle independente do quantitativo de custodiados.

Em contrapartida, o principal mérito empírico do Sistema Prisional em Números reside na visibilização de aspectos estruturais e de oferta de serviços que frequentemente não aparecem com a mesma densidade em bases estritamente processuais. O painel organiza-se em visões temáticas que refletem a lógica do controle externo ministerial, abrangendo, entre outras dimensões, o cumprimento da Resolução CNMP n.º 56/2010, o número de estabelecimentos penais, capacidade e ocupação, perfil da população carcerária, mulheres no cárcere, assistência à saúde, educação e trabalho, integridade física das pessoas privadas de liberdade, disciplina e garantia de visitas.

Essa estrutura evidencia a vocação do Sistema Prisional em Números como instrumento de monitoramento orientado às condições materiais de funcionamento do cárcere e à prestação de serviços básicos, aproximando-se de uma lógica de auditoria institucional das rotinas prisionais, mais do que de um repositório puramente estatístico de quantitativos. Trata-se, portanto, de painel particularmente relevante para a análise de condições de custódia, violações recorrentes e assimetrias estruturais no interior do sistema prisional.

Na consulta realizada para esta pesquisa, observou-se que os dados disponibilizados no painel estavam atualizados até o quarto semestre de 2023, sem evidência, no mesmo ambiente, de ciclos posteriores de publicação. Essa circunstância pode indicar descontinuidade do sistema, migração de plataforma ou reorganização dos fluxos de alimentação e publicização dos dados; hipóteses que devem ser tratadas com cautela metodológica.

#### 4.9 Síntese do ecossistema de *dashboards* penitenciários

A existência de múltiplas bases de dados (como o SISDEPEN, BNMP e SEEU) reflete um esforço recente, intensificado entre 2009 e 2018, para suprir a carência de estatísticas confiáveis (FERREIRA, 2021, p. 216). No entanto, essa pluralidade resulta em dificuldades metodológicas para determinar um número preciso de pessoas custodiadas, uma vez que cada sistema opera sob definições distintas do que constitui uma “pessoa presa”. Conforme aponta Ferreira (2021), a divergência entre os bancos de dados é aceitável, desde que as escolhas metodológicas<sup>34</sup>, formas e periodicidade de alimentação sejam transparentes, permitindo explicar por que os números diferem entre si.

A análise integrada dos *dashboards* nacionais evidencia que, embora cumpram função relevante de transparência, monitoramento e diagnóstico preliminar da execução penal, tais instrumentos operam com lógicas institucionais, fontes de dados e níveis de granularidade distintos. Painéis de natureza judicial, como o BNMP 3.0 e o SEEU, refletem com maior precisão a dinâmica decisória e processual, enquanto *dashboards* administrativos e financeiros, como o SISDEPEN e o Painel de Repasses do FUNPEN, oferecem leitura panorâmica sobre projetos, necessidades das unidades prisionais, coberturas e fluxos de execução, fortemente condicionada à qualidade do reporte subnacional. Iniciativas de inspeção, como o CNIEP–Geopresídios e o Sistema Prisional em Números do CNMP, agregam dimensão material e estrutural, mas enfrentam limites de periodicidade, impacto e continuidade. Em conjunto, esses painéis não se prestam à aferição isolada da implementação efetiva das políticas penais, tampouco à mensuração direta da aptidão estatal dos entes

---

<sup>34</sup> Conforme Carolina Cutrupi Ferreira: “A despeito dos inúmeros avanços no período, atualmente muitas estatísticas oficiais sobre o sistema prisional são divulgadas sem explicitar as escolhas e limitações relativas à (i) metodologia de coleta e produção dos dados e (ii) finalidade e objeto das bases de dados. A transparência do processo de construção e alimentação dessas bases importa para subsidiar o processo de tomada de decisão do gestor público e a fiscalização de direitos. Assim, mesmo que as bases tenham limitações – e é esperado que tenham, dado o ineditismo destas empreitadas –, é preciso que isso seja apresentado de forma transparente e didática ao poder público e à sociedade civil. (FERREIRA, 2021, p. 216)

federativos. Sua principal contribuição reside na visualização do problema público e na sinalização de áreas críticas, exigindo articulação com documentação primária, relatórios de execução, dados processuais e evidências verificáveis. É precisamente essa assimetria entre visualização informacional e aptidão institucional de enfrentamento que fundamenta a distinção metodológica adotada nesta pesquisa e justifica o desenvolvimento de um ICEI como instrumento analítico complementar.

## **5 DIAGNÓSTICO EMPÍRICO**

O presente capítulo apresenta os resultados empíricos obtidos a partir do percurso metodológico delineado no Capítulo 4, no qual foram definidos o objeto da pesquisa, as fontes documentais, os critérios de análise e o período de observação. A investigação concentrou-se na totalidade das vinte e sete unidades da Federação, observando dois eixos complementares de aferição: (i) a capacidade estatístico-institucional dos entes federativos, medida pelo ICEI, que avalia a aptidão dos estados para produzir, manter e divulgar dados auditáveis sobre o sistema prisional; e (ii) a aderência formal dos planos estaduais às diretrizes, indicadores e requisitos metodológicos do Plano Nacional Pena Justa e do Caderno Orientador do CNJ, conforme os pareceres de admissibilidade submetidos ao STF no âmbito da ADPF 347. Com base nesses resultados, procedeu-se ainda à classificação tipológica das unidades federativas, a partir da combinação entre aptidão informacional, grau de aderência e postura institucional frente às diretrizes nacionais, permitindo a organização dos estados em padrões empíricos comparáveis. A partir desse arranjo analítico, os resultados são apresentados em três etapas: primeiro, a mensuração da capacidade (ICEI); segundo, a aferição da aderência formal; e, por fim, o cruzamento das informações para testar as hipóteses formuladas na pesquisa.

### **5.1 Capacidade estatístico-institucional (ICEI)**

O cálculo do ICEI aplicado aos 27 entes federativos gerou pontuações entre 0 e 15 pontos, permitindo sua classificação em alta, média ou baixa capacidade, conforme critérios definidos no Capítulo 3. O ICEI não mensura a qualidade material da política prisional, mas a aptidão demonstrativa em termos estatístico-institucional dos Estados, isto é, sua aptidão para produzir, manter e divulgar informações verificáveis sobre diagnóstico e ações públicas no campo da execução penal.

### 5.1.1 Resultados

O ICEI revela um cenário no qual todas as Unidades Federativas brasileiras se concentram nos estratos de média e alta capacidade, inexistindo registros na categoria de baixa capacidade. O cálculo empírico baseou-se na análise de 564 arquivos documentais, com média aproximada de 20 documentos examinados por Unidade Federativa.

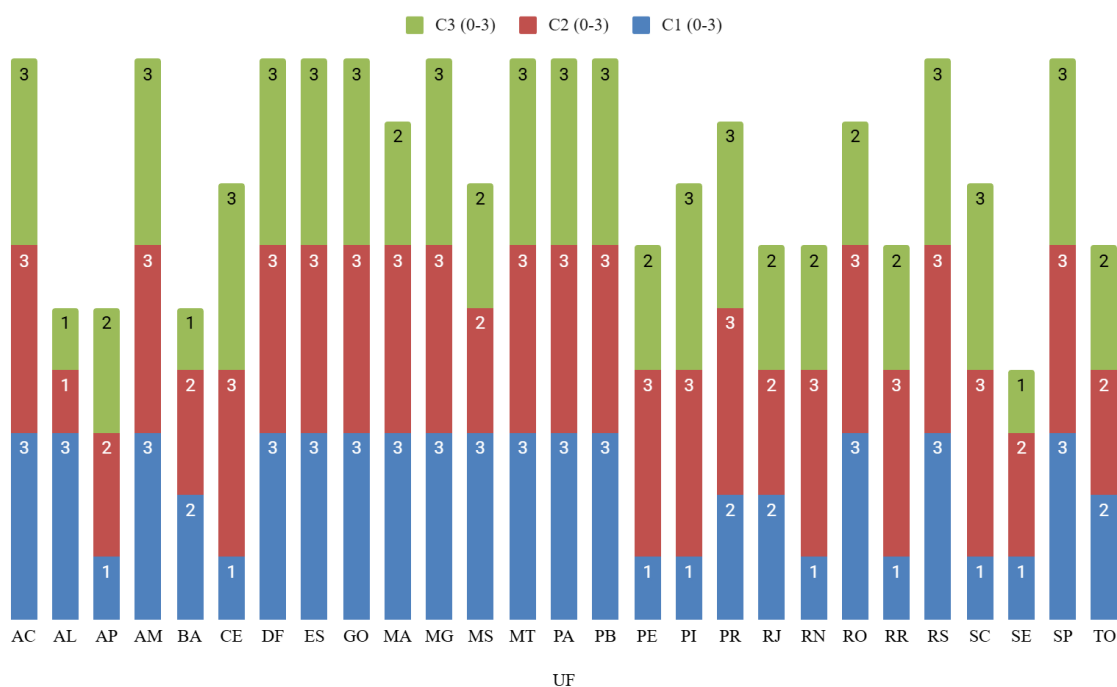
As Unidades Federativas que alcançaram a pontuação máxima de 15 pontos no ICEI foram Acre, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pará e Rio Grande do Sul. Nesses estados, observa-se, de forma reiterada, a manutenção de séries estatísticas mensais ou anuais relativamente consolidadas, a existência de diagnósticos decorrentes de inspeções que articulam dados quantitativos e qualitativos (ainda que, em regra, circunscritos a um número limitado de estabelecimentos penais) e a publicação de relatórios de gestão acompanhados de indicadores e balanços de entrega.

Ainda no estrato de alta capacidade estatístico-institucional, identificam-se Unidades Federativas que, embora apresentem desempenho elevado, não atingiram a pontuação máxima do índice. Inserem-se nesse grupo, em ordem alfabética: Ceará (11 pontos), Maranhão (13 pontos), Mato Grosso do Sul (12 pontos), Paraná (13 pontos), Piauí (11 pontos), Rondônia (13 pontos) e Santa Catarina (11 pontos).

O índice identificou, ainda, estados classificados como de média capacidade estatístico-institucional. Inserem-se nesse grupo, em ordem alfabética: Alagoas (9 pontos), Amapá (8 pontos), Bahia (8 pontos), Pernambuco (9 pontos), Rio de Janeiro (10 pontos), Rio Grande do Norte (9 pontos), Roraima (9 pontos), Sergipe (6 pontos) e Tocantins (10 pontos).

Os resultados do ICEI se encontram compilados na **FIGURA 11**.

Figura 11 – Resultados do Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI)



Fonte: elaboração própria.

### 5.1.2 Interpretação

O primeiro ponto de interpretação é a respeito da inexistência de pontuações mínimas (baixa capacidade estatístico-institucional). Esse resultado indica que nenhuma Unidade Federativa se encontra em ausência crítica de estruturas documentais, informacionais ou de registro de ações, o que reforça a centralidade do tema no arranjo administrativo contemporâneo. A inexistência de entes classificados na categoria de baixa capacidade não indica homogeneidade positiva do sistema, mas reflete o fato de que, no contexto contemporâneo, mesmo administrações fragilizadas são compelidas a produzir algum nível mínimo de documentação pública, especialmente em razão de exigências federais, judiciais e de controle externo.

Esse fenômeno pode ser compreendido a partir da noção do panóptico invertido, segundo a qual a administração pública passa a ocupar a posição de sujeito permanentemente observado (CLIQUEENNOIS; SNACKEN, 2018, p. 3–6). Os mecanismos contemporâneos de monitoramento institucional (exercidos por organismos de controle, instâncias judiciais e sistemas de reporte) deslocam o foco da vigilância clássica sobre os indivíduos para uma

vigilância contínua sobre as próprias autoridades estatais. Nesse arranjo, a visibilidade institucional assume função disciplinadora, induzindo a produção sistemática de registros, relatórios e dados públicos como forma de demonstração de conformidade e responsividade, ainda que essa publicização não se traduza, necessariamente, em aptidão substantiva de transformação das políticas penais e prisionais.

Trata-se, portanto, de um ambiente no qual a exposição documental tende a operar como resposta preventiva ao controle externo, reforçando práticas de *accountability* formal e, por vezes, simbólica, sem assegurar, por si só, governança efetiva ou superação de déficits estruturais. As inferências apresentadas nesta seção não decorrem da pontuação isolada do índice, mas da leitura transversal dos documentos que fundamentaram cada rubrica, permitindo identificar padrões recorrentes de atuação administrativa, de produção documental e de resposta institucional às crises.

No plano interno das Unidades Federativas, identificou-se um padrão recorrente de atuação por parte de determinados atores institucionais (notadamente Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas) no sentido de publicizar inspeções, relatórios e manifestações relacionadas ao sistema prisional. Esse movimento revela uma consciência institucional acerca da necessidade de demonstrar externamente a atuação no campo da execução penal. Todavia, a análise empírica também evidenciou essa publicização limitada à exposição de atribuições formais já previstas em lei, funcionando mais como mecanismo de repartição simbólica de responsabilidades do que como vetor de indução de ações coordenadas e efetivas voltadas à superação dos problemas estruturais diagnosticados.

Esse padrão de publicização institucional restrita, centrado na demonstração formal de atribuições já legalmente previstas, pode ser compreendido à luz da crítica formulada pelo professor Fernando Filgueiras à chamada “política da transparência”. A simples exposição de informações ou de atos institucionais não é suficiente para produzir *accountability* em sentido substantivo, pois tende a operar como um mecanismo simbólico de responsabilização, desvinculado de processos efetivos de justificação pública, deliberação e correção de rumos (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Nessas circunstâncias, a transparência converte-se em recurso retórico de legitimação e repartição de responsabilidades, sem incidir estruturalmente sobre a coordenação interinstitucional ou sobre a eficácia das políticas públicas, resultando em uma forma enfraquecida de “prestação de contas”, mais voltada à visibilidade reputacional do que à responsabilização democrática propriamente dita.

Como discutido no Capítulo 1, a execução da pena pressupõe a existência de condições mínimas para a proteção de bens jurídicos e a prevenção de novos delitos, razão pela qual o sistema prisional constitui pilar indispensável da organização social. Nesse sentido, é logicamente esperado que a administração penitenciária figure de forma complexa e provocativa na agenda pública. Nenhuma Unidade Federativa pode se eximir de estruturar órgãos gestores, rotinas administrativas e mecanismos de controle externo, contudo, a simples existência dessas estruturas não se confunde com proatividade administrativa orientada à melhoria substantiva do sistema.

Dessa forma, o plano da omissão ou da negligência não se situa, necessariamente, na ausência de instituições, mas nas escolhas políticas que hierarquizam prioridades concorrentes na agenda governamental. No âmbito do Poder Executivo, tais escolhas são frequentemente legitimadas pelo discurso da discricionariedade democrática; manifestam-se, não raras vezes, sob a justificativa da insolubilidade crônica dos problemas ou da naturalização de condições precárias mediante ações protocolares sob o medo de responsabilização pessoal, o que confirma aquilo chamado de "Apagão das canetas" e "Direito administrativo do medo" (RIBEIRO, 2022, p. 24-25)<sup>35</sup>.

A dinâmica empírica observada no cálculo do ICEI permite atestar a condição do sistema prisional como uma estrutura permanentemente tensionada, cuja estabilidade aparente depende da ausência de crises agudas. Episódios como rebeliões, fugas em massa ou colapsos operacionais funcionam como eventos disruptivos que rapidamente recolocam o tema no centro do debate público, ativando mecanismos de responsabilização política e administrativa. A propagação desses eventos é acelerada, com ampla repercussão regional e nacional, produzindo efeitos diretos sobre a legitimidade da administração pública, a confiança social e a permanência de agentes políticos à frente das pastas responsáveis. Nesses momentos, o sistema deixa de ser invisibilizado e passa a ser tratado como problema urgente, exigindo respostas imediatas e coordenadas.

Esse padrão cíclico contribui para a conformação de um arranjo institucional voltado menos à transformação estrutural do sistema e mais à sua manutenção em estado de latência controlada. Na ausência de crises, a política prisional trata-se de uma agenda de curta duração (RIBEIRO, 2022, 137), ocasionando um fenômeno de descontinuidade. Assim que o momento crítico ou a "sensação de crise" passa, os órgãos tendem a voltar a desempenhar suas atribuições de forma isolada, interrompendo o esforço coletivo de transformação. Desse

---

<sup>35</sup> Depara-se com um vácuo decisório onde ninguém quer mais decidir nada por receio de ser responsabilizado.

modo, mobiliza-se um conjunto significativo de esforços administrativos destinados a evitar rupturas visíveis, assegurando que o sistema permaneça funcional o suficiente para não ingressar novamente na agenda pública prioritária. O ICEI, ao captar a existência de aptidões documentais, informacionais e operacionais mínimas, permite justamente identificar esse limiar institucional: um ponto em que o Estado demonstra aptidões suficientes para manter o sistema operante e monitorável, ainda que distante de um projeto consistente de aprimoramento estrutural.

Assim, os resultados empíricos do ICEI não indicam superação da crise prisional, mas evidenciam a existência de um patamar institucional mínimo compartilhado pelas Unidades Federativas, voltado à administração da permanência do problema. O índice revela, portanto, menos um cenário de ausência estatal e mais um quadro de governança orientada à contenção de riscos, no qual a capacidade estatístico-institucional funciona como mecanismo de estabilização administrativa e de gestão da visibilidade pública do sistema prisional.

Para as Unidades Federativas que alcançaram a pontuação máxima de 15 pontos no ICEI, ao analisar as características específicas dessas, observa-se uma tendência de modernização tecnológica na gestão da informação penal, marcada pelo uso de painéis de *Business Intelligence* e *dashboards* de monitoramento em estados como Amazonas, São Paulo e Rio Grande do Sul. Em Goiás, essa tendência se manifesta através do Observatório de Dados Penitenciários, que utiliza sistemas integrados como o RAI e o SEI para assegurar a validação técnica e o ciclo de transparência dos indicadores. No Maranhão, a integração entre sistemas como o SIISP e o SisUMF permite o acompanhamento ágil da realidade das unidades e dos resultados de forças-tarefas judiciais. Outra característica marcante é a transição de um modelo de planejamento reativo para uma gestão baseada em evidências e metodologias estruturadas, como o método PDCA<sup>36</sup> adotado pela Paraíba e a utilização de matrizes de risco SWOT<sup>37</sup> e RACI<sup>38</sup> em Mato Grosso para fiscalizar de forma analítica o fornecimento de alimentação. Isso vai de encontro aquilo que a governança estratégica

---

<sup>36</sup> O método PDCA (Plan, Do, Check, Act) é um ciclo de gestão para melhoria contínua de processos e solução de problemas, composto por quatro etapas: Planejar (definir metas e plano), Fazer (executar o plano e coletar dados), Checar (analisar resultados vs. metas) e Agir (padronizar o que funcionou ou corrigir falhas para reiniciar o ciclo). É uma ferramenta iterativa que busca otimizar a eficiência, qualidade e desempenho em organizações.

<sup>37</sup> SWOT (ou FOFA em português) é uma ferramenta de planejamento estratégico que analisa Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças) para avaliar um negócio, projeto ou pessoa, identificando fatores internos (Forças/Fraquezas) e externos (Oportunidades/Ameaças) para tomar decisões e definir estratégias

<sup>38</sup> RACI é uma sigla para uma ferramenta de gestão de projetos (Matriz RACI) que define papéis e responsabilidades: Responsável (faz a tarefa), Aprovador (dono da aprovação final, "Accountable"), Consultado (dá opiniões, "Consulted") e Informado (recebe atualizações, "Informed")

pressupõe, aptidão estatal de planejamento, coordenação e avaliação por resultados, com produção de informação voltada à decisão e à correção de rumos. (BRESSER-PEREIRA, 2022, p. 55-60).

Verificou-se também uma tendência de especialização diagnóstica em estados de alta capacidade, como o Rio Grande do Sul, que produz boletins técnicos detalhados sobre perfis específicos, incluindo mulheres, população negra e indígenas, permitindo a identificação analítica de disparidades estruturais. Em contraste, em estados de capacidade média como Alagoas e Bahia, que serão melhor trabalhados à frente, a tendência é de uma transparência predominantemente descritiva e lacônica, com planos que enunciam metas futuras sem realizar balanços críticos de ações já executadas.

Embora tais elementos revelem maior densidade estatístico-institucional, a análise empírica indica que os relatórios produzidos nesses contextos possuem, predominantemente, efeito político-comunicacional, mais do que caráter administrativo-operacional. Em geral, esses documentos são orientados à exposição das ações realizadas pela administração, sem preocupação equivalente em demonstrar, de forma transparente, a metodologia de maneira detalhada, os resultados efetivos alcançados, os impactos produzidos ou as limitações encontradas no processo de implementação. Trata-se, portanto, de publicações que reforçam a visibilidade institucional, mas que nem sempre contribuem para o aprimoramento incremental das políticas públicas, aplicando-se ao conceito de uma gestão meramente responsiva, limitada a reagir a pressões externas.

Luiz Carlos Bresser-Pereira argumenta que a necessidade de uma gestão gerencial decorre da urgência de eficiência e legitimação da burocracia perante a sociedade. Portanto, documentos que apenas reagem a pressões externas e buscam fins comunicacionais, sem contribuir para o "aprimoramento incremental das políticas públicas", mantêm o Estado preso a uma "ilusão ótica" e a um "país imaginário", distanciando a gestão da realidade operacional e da entrega de serviços públicos mais baratos e de melhor qualidade (BRESSER-PEREIRA, 2022, p. 59-60).

Mesmo assim, as rubricas (C2) e (C3) foram ponderadas com a pontuação máxima para os referidos estados, pois os critérios objetivos foram preenchidos e permitem a realização de uma investigação científica mínima e bem fundamentada, ao viabilizar a visualização, por pesquisadores ou por órgãos de controle, das ações em curso e da forma como estão sendo processadas administrativamente. A partir dessas informações, possibilita-se, seja por meio de solicitações formais, seja no exercício do poder de requisição

por órgãos públicos competentes, obter uma noção inicial sobre quais dados e documentos podem ser demandados a respeito de ações específicas em fase de implementação, a fim de que o controle externo do pesquisador afirme ou rejeite a ilusão de ótica. Essa dinâmica favorece, ainda que de modo indireto, a indução externa de avaliações, bem como a possibilidade de intervenções corretivas, seja pela reorientação de rotas administrativas, seja pela exposição pública dos resultados alcançados.

Pela razão exposta acima, a atribuição da pontuação máxima às rubricas C2 e C3 não pressupõe a eficácia substantiva das ações publicizadas, mas que tais documentos permitem rastreabilidade administrativa mínima, identificação de atores responsáveis, delimitação de escopo das ações e possibilidade de provocação qualificada por instâncias externas.

Outra interpretação clara, foi de que o cerne do cálculo do índice não pode residir na adoção de uma postura de crítica ferrenha às políticas analisadas, mas na demonstração de que, em determinadas Unidades Federativas, o campo empírico-documental da execução penal apresenta densidade suficiente para sustentar investigações qualificadas, mesmo que isso necessite um grau de empenho e esforço maior do pesquisador.

A literatura metodológica sobre pesquisa empírica no sistema prisional destaca que o acesso direto às unidades penais constitui um dos principais gargalos à produção de conhecimento no campo, impondo restrições amostrais severas e favorecendo generalizações a partir de realidades localizadas. Como observam Mello *et al.* (2017), dificuldades institucionais, burocráticas e operacionais limitam frequentemente a entrada do pesquisador no cárcere, o que impacta a profundidade e a abrangência das análises empíricas. Nesse contexto, a utilização sistemática de documentos oficiais, relatórios administrativos e bases públicas de dados emerge como estratégia metodológica legítima para ampliar o campo empírico, permitindo leituras mais abrangentes do sistema prisional e reduzindo a dependência exclusiva de pesquisas *in loco* (MELLO *et al.*, 2017).

Nesse contexto, a interpretação do ICEI permite afirmar essa conclusão de que pesquisas sobre o mérito e a efetividade dos projetos podem concentrar-se, prioritariamente, na análise dos documentos produzidos pela administração prisional, reduzindo a dependência exclusiva de visitas *in loco* aos estabelecimentos penais e ampliando as possibilidades de controle e avaliação por meio de fontes documentais públicas, transcendendo problemas metodológicos de pesquisas empíricas que por não terem acesso a todas as prisões são obrigadas a generalizar ou restringir suas conclusões, permitindo assim uma visão mais ampla do sistema prisional em pesquisas que saibam aproveitar dessa base empírico-documental.

Em relação a todas unidades da Federação, o ICEI permitiu identificar um padrão recorrente, a fragmentação das ações públicas. Os arranjos institucionais identificados raramente se estruturam a partir de parcerias amplas e estáveis entre múltiplos entes e agências, capazes de integrar competências técnicas e administrativas distintas. As iniciativas observadas tendem ser protagonizadas por um ou dois entes, e costumam concentrar-se em estabelecimentos prisionais em situação crítica iminente, isto é, naqueles mais próximos de deflagrar crises operacionais, como rebeliões ou colapsos estruturais. Em contrapartida, unidades com condições igualmente precárias, porém menos visíveis, permanecem desassistidas, o que reforça uma lógica reativa de gestão, orientada à contenção de riscos imediatos, e não à melhoria sistêmica do conjunto da rede prisional.

Constata-se, ademais, a participação residual dos municípios na gestão e no enfrentamento dos problemas do sistema prisional<sup>39</sup>. Quando presente, essa atuação costuma restringir-se a projetos pontuais e de baixa escala, frequentemente relacionados à oferta de oficinas de trabalho vinculadas ao comércio local ou a iniciativas assistenciais pouco estruturadas voltadas a egressos do sistema prisional<sup>40</sup>. Em alguns relatórios de inspeção, identificou-se ainda a mobilização de vereadores para a obtenção de recursos junto aos orçamentos municipais ou às esferas legislativas estadual e federal; contudo, esses recursos tendem a ser direcionados a reparos emergenciais ou soluções improvisadas, como ampliações precárias de infraestrutura, frequentemente desacompanhadas de projetos técnicos adequados e, não raras vezes, em desacordo com os requisitos formais estabelecidos pelos órgãos penitenciários.

A participação das universidades<sup>41</sup>, por sua vez, apresenta-se de forma tímida e descontinuada. As iniciativas identificadas concentram-se, em sua maioria, em ações pontuais na área da saúde, como atendimentos básicos de odontologia, psicologia e medicina,

---

<sup>39</sup> O Rio Grande do Sul apresenta uma tendência de integração, com fluxos de gestão organizados entre as esferas estadual e municipal, incluindo pactuações intersetoriais com as redes municipais de saúde para o combate a doenças como a tuberculose. Essa iniciativa surgiu de uma provocação do governo federal no Projeto Prisões Livres de Tuberculose, que abrangeu todas as UFs.

<sup>40</sup> Ainda, sim, tal desenho de atuação municipal revela-se controverso, pois, conforme relatado nos documentos analisados, parcela significativa dos egressos evita recorrer a esses serviços em razão do estigma social, o que limita seu alcance e efetividade, de modo que a quantidade de egressos efetivamente atendida não é mensurada de forma técnica, mas em estimativas.

<sup>41</sup> O exemplo mais relevante de atuação direta de uma universidade ocorre em Minas Gerais, onde a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por meio do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), elaborou uma análise sócio-histórica das políticas penitenciárias do estado entre os anos de 1979 e 2019. Essa contribuição acadêmica foi utilizada como fonte no saneamento metodológico da coleta de dados, fornecendo uma base analítica profunda sobre a trajetória do sistema prisional mineiro ao longo de quatro décadas. No Ceará e na Paraíba, as fontes mencionam a atuação de câmaras temáticas e comitês que envolvem o "Sistema S" e instituições de ensino para a expansão de oficinas permanentes e capacitação profissional, embora os nomes de universidades específicas não sejam detalhados nessas parcerias executivas.

realizados por períodos curtos, sem a constituição de projetos acadêmicos institucionalizados que assegurem continuidade, avaliação e permanência. No campo das ciências sociais aplicadas e das ciências humanas, os projetos mencionados nos documentos analisados tendem a limitar-se ao monitoramento de questões específicas nas unidades prisionais e, mais recentemente, à implementação de programas de remição de pena pela leitura.

Essas tendências empíricas revelam justificativas recorrentes para a dificuldade de consolidação de projetos contínuos e estruturalmente estáveis. A primeira delas refere-se às barreiras de acesso ao próprio sistema prisional: os fluxos normativos internos são, em geral, concentrados nos níveis superiores da administração penitenciária, enquanto os agentes da polícia penal lotados nas unidades encontram-se sobrecarregados, sem condições de oferecer suporte burocrático adequado aos projetos externos<sup>42</sup>. A segunda diz respeito à elevada rotatividade de pessoas e aos conflitos de interesse entre integrantes de projetos externos, diretores de unidades e policiais penais. Quando há compatibilidade pessoal e institucional, os projetos podem avançar; contudo, tornam-se excessivamente dependentes da permanência de determinados indivíduos em cargos estratégicos, sendo facilmente descontinuados diante de qualquer alteração administrativa.

Esse cenário é evidenciado, nos relatórios analisados, por dois elementos recorrentes: (i) o elevado número de provocações dirigidas à administração penitenciária central, que passa a concentrar decisões e resolver demandas de natureza operacional, em razão da centralização excessiva de informações e da tomada de decisões verticalizada; e (ii) a menção a múltiplos projetos não devidamente formalizados, cuja ausência de institucionalização compromete a continuidade e favorece sua dissolução precoce. Como resultado, a burocracia necessária à viabilização dessas iniciativas torna-se morosa e, por vezes, ineficiente, contribuindo para o esvaziamento progressivo dos arranjos colaborativos e para a reprodução de soluções episódicas e pouco sustentáveis.

Sobre as interpretações extraídas dos estados que não atingiram a pontuação máxima do índice, refere-se à fragilidade na manutenção de uma linha do tempo documental contínua, correspondente à dimensão de marcos documentais (C1). Em estados como Ceará, Piauí e Santa Catarina, a pontuação reduzida nessa rubrica decorreu da inexistência ou da interrupção de séries estatísticas autônomas com pelo menos três edições sucessivas. Embora esses entes demonstrem aptidão de produzir dados atuais e tecnicamente adequados, falham em

---

<sup>42</sup> Cf. “(...) Pessoal técnico despreparado. Em muitos países a situação se agrava porque o pessoal não tem garantia de emprego ou não tem uma carreira organizada, predominando a improvisação e o empirismo. (...)” (BITENCOURT, 2017, p. 154)

consolidar um hábito administrativo estável de publicização periódica, apresentando hiatos temporais superiores a doze meses. Tal descontinuidade compromete a memória institucional e dificulta a leitura longitudinal das políticas implementadas.

Outro padrão identificado diz respeito à dependência excessiva de sistemas federais de informação. Em estados como Paraná e Santa Catarina e, de forma semelhante, em outras Unidades Federativas de capacidade média, o monitoramento da política prisional apoia-se quase integralmente na alimentação de bases nacionais, como o SISDEPEN e seus sistemas predecessores. Essa opção, embora funcional, na medida em que os dados são encaminhados pela própria administração prisional para fins de consolidação nacional, reduz a autonomia estatística do ente subnacional, pois a produção e a divulgação das informações obedecem a cronogramas e critérios definidos exclusivamente pela SENAPPEN, e não a fluxos documentais próprios e contínuos do estado.

No tocante à dimensão de veiculação de ações públicas (C3), observou-se que estados como Maranhão, Mato Grosso do Sul e Rondônia, apesar de apresentarem elevada aptidão diagnóstica e analítica (C2), não atingiram a pontuação máxima em razão da limitação na prestação de contas baseada em indicadores de efeito. A tendência predominante nesses casos é a valorização da formalização de planos, metas e compromissos futuros, em detrimento da publicação sistemática de relatórios de balanço de entregas ou de avaliações que demonstrem os impactos concretos de ciclos de gestão já encerrados. Essa assimetria enfraquece a função de aprendizado institucional e dificulta o controle externo qualificado.

No caso específico de Mato Grosso do Sul, a análise empírica revelou um descompasso entre a disponibilização de dados quantitativos e a valoração qualitativa das informações. Embora o estado apresente números brutos consistentes e atualizados, a densidade analítica e a interpretação qualitativa das violações e das condições prisionais permanecem fortemente dependentes de provocações externas, em especial de órgãos federais, como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Essa dependência limita a aptidão do ente de produzir diagnósticos próprios e integrados.

Não obstante essas fragilidades, identificou-se, de forma transversal, uma tendência positiva de modernização institucional nesses estados. Destaca-se a adoção de sistemas informatizados de gestão e monitoramento, como o SIGEP no Paraná e o i-PEN em Santa Catarina, bem como a incorporação de metodologias gerenciais, a exemplo do ciclo PDCA. Tais iniciativas indicam esforço institucional para superar lacunas históricas de organização e

monitoramento; contudo, seus resultados ainda não se refletem de maneira plena em séries públicas contínuas ou em relatórios sistemáticos de avaliação.

Em síntese, os estados classificados como de alta capacidade estatístico-institucional, mas que não alcançaram a pontuação máxima, dispõem de bases informacionais robustas e de instrumentos técnicos relativamente sofisticados. Entretanto, a ausência de uma rotina histórica ininterrupta de publicização e a limitação na transparência quanto aos resultados efetivos das ações implementadas impediram o atingimento do nível máximo do índice, evidenciando que a maturidade institucional não depende apenas da produção de dados, mas de sua continuidade, autonomia e aptidão de gerar aprendizado cumulativo.

Para os estados classificados como de média capacidade estatístico-institucional, esses entes apresentam um funcionamento administrativo marcado pela dependência estrutural de sistemas federais de informação e por uma transparência predominantemente reativa. De modo que, a visibilidade da realidade carcerária decorre, em grande medida, da alimentação de bases nacionais como o SISDEPEN/INFOPEN, o que satisfaz exigências mínimas de processamento e reporte de dados, mas não supre a necessidade de fluxos informacionais autônomos, contínuos e institucionalizados no âmbito estadual. Na prática, a produção de relatórios e diagnósticos não se configura como rotina administrativa estável, ocorrendo sobretudo em resposta a provocações externas, tais como crises no sistema prisional, condicionantes para repasses de recursos federais ou inspeções realizadas por órgãos federais e instâncias de proteção de direitos humanos.

A análise empírica desses estados revela obstáculos estruturais à modernização da gestão prisional. No Tocantins, por exemplo, embora exista a utilização do sistema HADES para gerenciamento de informações, a coleta de dados no nível operacional ainda depende de planilhas manuais em formato Excel encaminhadas pelas diretorias das unidades, o que favorece inconsistências, atrasos e limitações ao monitoramento contínuo. Em Pernambuco, identificou-se um hiato qualitativo relevante, no qual documentos oficiais da gestão executiva tendem a omitir ou minimizar problemas sensíveis (como a atuação de “chaveiros”<sup>43</sup> e a existência de mercados informais de celas), temas que aparecem de forma mais explícita apenas em relatórios de fiscalização externa. Em Sergipe, que obteve a menor pontuação no índice, a produção de dados apresenta caráter episódico e desarticulado, inviabilizando a

---

<sup>43</sup> "Chaveiros" em prisões brasileiras são detentos selecionados (muitas vezes por facções) que recebem o controle de chaves e a supervisão de pavilhões, atuando como líderes informais, o que gera graves problemas como venda de drogas, violência e desrespeito aos direitos humanos.

construção de uma série histórica capaz de permitir a compreensão da trajetória e das transformações do sistema prisional ao longo do tempo.

Outra característica recorrente nesse grupo de estados é o descompasso entre a produção de dados quantitativos e sua valoração qualitativa. Alagoas e Bahia, por exemplo, mantêm séries numéricas diárias ou mensais sobre lotação e fluxos prisionais; entretanto, esses dados carecem de análises interpretativas próprias que explicitem as causas das disfunções estruturais observadas, deslocando o papel de diagnóstico crítico para o Poder Judiciário ou para instâncias federais. No Rio de Janeiro, soma-se a esse quadro a fragilidade na confiabilidade dos dados primários, evidenciada por lacunas relevantes, como a ausência de registros consistentes sobre raça e cor em unidades com elevada população prisional, o que compromete a robustez da base estatística oficial e limita análises interseccionais.

No que se refere à veiculação de ações públicas, observa-se nesses estados um movimento de transição entre um modelo baseado em notícias esparsas e uma fase mais recente de planejamento orientado por metas, perceptível na proliferação de Planos Estaduais de Educação e Trabalho para o período de 2024 a 2028. Ainda assim, a prestação de contas permanece incipiente. Predomina a ênfase em enunciados prospectivos (centrados no que se pretende realizar), sem correspondência em balanços sistemáticos de entrega ou na divulgação de indicadores de efeito que demonstrem alterações concretas produzidas por ciclos de gestão já encerrados. Em Roraima e no Rio Grande do Norte, embora os planos mais recentes contenham metas quantitativas formalmente definidas, a documentação histórica fragmentada evidencia que a infraestrutura estatístico-institucional ainda não sustenta auditorias de resultados completas, contínuas e conduzidas pelo próprio Poder Executivo estadual.

Em síntese, a realidade administrativa dos estados classificados como de média capacidade estatístico-institucional caracteriza-se por uma oscilação entre avanços formais no planejamento estratégico e a persistência de gargalos operacionais e informacionais. Esses entraves limitam a transparência substantiva e dificultam a consolidação de um modelo de governança prisional orientado por diagnóstico próprio, continuidade documental e aprendizado institucional cumulativo.

### 5.1.3 Considerações finais a respeito do ICEI

Os resultados empíricos apresentados nesta seção permitem afirmar que o ICEI não opera como instrumento avaliativo da qualidade material do sistema prisional, tampouco como ranking de desempenho entre Unidades Federativas. Sua função analítica reside na identificação de padrões estruturais de governança, isto é, na aptidão estatal de produzir, organizar, manter e publicizar informações mínimas que viabilizem diagnóstico, monitoramento e controle externo da política prisional. Nesse sentido, o ICEI revela menos “quem faz melhor” e mais como o Estado administra a visibilidade, o risco e a permanência do problema prisional.

A inexistência de entes classificados na categoria de baixa capacidade estatístico-institucional não indica homogeneidade positiva ou superação da crise prisional, mas evidencia a consolidação de um patamar mínimo de responsividade documental induzido por pressões externas ( federais, judiciais e de controle. Tal achado reforça a leitura de que a produção de dados e relatórios passou a integrar um regime contemporâneo de vigilância institucional, no qual a administração pública assume a posição de objeto observado, compelida a demonstrar conformidade formal, ainda que sem correspondência necessária com transformações substantivas da política pública.

Nesse arranjo, a capacidade estatístico-institucional funciona como mecanismo de estabilização administrativa, permitindo a gestão da permanência do problema por meio de uma governança predominantemente reativa, orientada à contenção de crises e à mitigação de riscos reputacionais. A recorrência de publicizações centradas em atribuições legais, planos prospectivos e diagnósticos fragmentados (sem avaliações sistemáticas de impacto) evidencia a prevalência de práticas de *accountability* simbólica, nas quais a transparência cumpre função comunicacional e legitimadora, mas não se converte automaticamente em aprendizado institucional ou coordenação interorganizacional efetiva.

Ao mesmo tempo, o ICEI permite diferenciar graus de maturidade institucional no interior do cálculo, essa conclusão continua a corroborar a exposição de Ferreira (2021) acerca da falta de padronização e da heterogeneidade institucional na produção de dados estatísticos, aqui lidos na ótica do IBGE<sup>44</sup>. Estados de alta capacidade apresentam maior

---

<sup>44</sup> Durante a análise histórica dos dados estatísticos, a autora destaca que “durante anos, um tema recorrente na literatura sobre violência, criminalidade e segurança pública era a carência de dados estatísticos e a má qualidade dos dados oficiais. A falta de integração entre as diferentes bases de dados estaduais, além das dificuldades de

densidade documental qualitativa e quantitativa, uso crescente de ferramentas analíticas e sinais incipientes de governança estratégica; contudo, mesmo nesses contextos, a fragmentação das ações, a baixa integração interinstitucional e a centralidade da resposta a crises limitam a transição para modelos de gestão orientados por ciclos completos de políticas públicas. Nos estados de capacidade média, tais limitações se agravam, manifestando-se na dependência estrutural de sistemas federais, na descontinuidade documental e na dificuldade de produção de diagnósticos próprios.

Por fim, o ICEI atendeu acidentalmente ao papel relevante de mapear o campo empírico-documental da execução penal, indicando onde há condições mínimas para pesquisas mais aprofundadas, controle externo qualificado e eventual indução de correções de rota. Seu valor analítico está justamente em evidenciar que a crise prisional brasileira não decorre da ausência de informações ou de estruturas formais, mas de um modelo de governança orientado à gestão do risco e da visibilidade, no qual a produção de dados assegura a administrabilidade do sistema sem, necessariamente, promover sua transformação estrutural.

---

acesso às fontes de informações consistem em alguns dos entraves à análise da criminalidade. A pluralidade de órgãos envolvidos, com rotinas e procedimentos burocráticos heterogêneos e diferentes categorias e classificações estatísticas, também contribui para o quadro bifurcado de produção de dados criminais". (FERREIRA, 2021, p. 153)

## 5.2 Aderência formal aos planos estaduais e distrital do Pena Justa

No âmbito da ADPF n. 347, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ) elaborou Relatórios Técnicos referentes aos Planos Estaduais encaminhados ao STF, em cumprimento à decisão homologatória que determinou a formulação de instrumentos estaduais voltados à superação do ECI no sistema prisional brasileiro.

As análises constantes nesses relatórios foram produzidas pela Secretaria Executiva do Comitê Nacional, composta pelo DMF/CNJ e pela SENNAPEN/MJSP, com apoio técnico do Programa Fazendo Justiça, e posteriormente aprovadas pelo colegiado competente. A estrutura dos documentos observou o modelo definido pelo STF, organizando-se em relatórios individuais por unidade federativa, divididos nos seguintes capítulos: (i) Justificativa; (ii) Critérios de Análise; (iii) Metodologia de Análise; (iv) Análise Técnica; e (v) Conclusão.

Os relatórios avaliaram dimensões centrais da política pública, tais como diagnóstico situacional, definição e monitorabilidade de metas e indicadores, cronograma de execução, matriz de responsabilidades, previsão orçamentária, mecanismos de monitoramento, governança interinstitucional e transparência. Ao término da análise, cada documento indicou o grau de conformidade do Plano Estadual em relação ao modelo nacional e apresentou recomendação técnica destinada à deliberação do STF.

No curso da ADPF 347, foram submetidos quatro blocos de relatórios técnicos, abrangendo todas as vinte e sete unidades federativas, com o objetivo de fornecer subsídios qualificados à tomada de decisão da Suprema Corte quanto à homologação dos Planos Estaduais. Em síntese, o DMF adotou o conjunto de formalidades técnico-jurídicas sistematizadas na **TABELA 6**.

Tabela 6 - Formalidades técnico-jurídicas

<b>Crítérios</b>	<b>Referências</b>
Data de entrega do Plano ao STF	Data de protocolo do Plano Estadual ou Distrital no STF, considerando o prazo limite (12 de agosto de 2025)
Assinatura do(a) Governador(a) e do Presidente do Tribunal de Justiça	Ofício e petição
Instituição do Comitê de Políticas Penais	Normatização e condução do processo de elaboração do Plano Estadual ou Distrital
Metodologia de elaboração	Realização de diálogos interinstitucionais e com a sociedade civil (reuniões, oficinas, audiência pública, consulta pública etc.)
Convergência e alinhamento com as bases principiológicas e legais do Plano Nacional e com seus conceitos de referência	Redação do Plano Estadual ou Distrital (legislação, conceitos de referência, marcadores sociais e referências citadas)
Diagnóstico do problema e marco situacional	Redação do Plano Estadual ou Distrital (dados e informações estaduais/distrital e aspectos locais)
Matriz de Implementação	Manutenção da Dimensão Estruturante do Enfrentamento ao Racismo Institucional, dos Eixos, Problemas, Ações Mitigadoras e Medidas. Inclusão e/ou alteração de medidas, metas, atores estratégicos, indicadores e ano de execução. Verificação de exclusões.
Previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos	Redação do Plano e/ou anexos
Mecanismos de monitoramento e publicidade	Menção à coleta e reporte de dados, realização de audiências públicas anuais e formas de publicização de dados

Fonte: DMF, 2025.

Dos relatórios técnicos produzidos pelo DMF/CNJ é possível sistematizar o posicionamento do departamento quanto à aderência formal dos planos estaduais, conforme apresentado na **TABELA 7**.

Tabela 7 - Posicionamento do DMF quanto à aderência dos planos estaduais

<b>Homologação</b>	<b>Homologação com ressalvas</b>
Acre	Ceará
Alagoas	Distrito Federal
Amapá	Espírito Santo
Amazonas	Goiás
Bahia	Maranhão
Mato Grosso do Sul	Mato Grosso
Pará	Minas Gerais
Paraná	Paraíba
Piauí	Pernambuco
Rio Grande do Norte	Rio de Janeiro
Roraima	Rio Grande do Sul
Santa Catarina	Rondônia
Sergipe	São Paulo
Tocantins	Sergipe

Fonte: DMF, 2025.

A análise do DMF acerca da aderência dos planos estaduais ao Plano Nacional Pena Justa resultou em dois blocos principais: (i) unidades federativas consideradas com aderência formal plena, cuja homologação foi sugerida sem ressalvas impeditivas; e (ii) unidades federativas com aderência parcial, cuja homologação foi condicionada a ressalvas e correções posteriores.

Quanto as unidades da Federação com aderência formal plena, o DMF destacou a preservação da estrutura da matriz nacional (eixos, problemas e ações mitigadoras), existência de governança interinstitucional, compatibilidade metodológica e realização de consultas e audiências públicas no processo de elaboração.

Pelo lado das unidades da Federação com recomendação de homologação com ressalvas, as justificativas mais recorrentes para a imposição de ressalvas podem ser agrupadas nas seguintes tendências analíticas:

(a) Insuficiência de detalhamento orçamentário: trata-se do achado negativo mais disseminado, identificado em praticamente todas as unidades federativas. O DMF qualificou a ausência de planejamento financeiro como um risco estrutural, capaz de reduzir o plano a mera declaração programática “carta de intenções”, determinando que os estados apresentassem informações complementares sobre fontes de financiamento no prazo de 45 dias.

(b) Exclusão de metas nacionais obrigatórias: foram identificadas supressões injustificadas de metas compulsórias. Entre os casos mais evidentes, destaca-se a exclusão de indicadores de taxa de ocupação prisional (São Paulo e Rio de Janeiro), metas de saúde da população negra (Mato Grosso), fiscalização pela OAB (Distrito Federal e São Paulo) e implantação de cozinhas (Ceará e Rondônia).

(c) Alteração de parâmetros de ocupação prisional: Distrito Federal, Minas Gerais e Rio de Janeiro propuseram parâmetros de ocupação superiores a 1,0 preso por vaga ou cronogramas de redução superiores ao intervalo de três anos definido no âmbito da ADPF 347, o que foi classificado como desconformidade material.

(d) Fragilidades na participação social: em Sergipe e Rio de Janeiro, o DMF registrou notas de repúdio de organizações civis e denúncias de baixa participação social, indicando descumprimento do requisito democrático. Na Bahia, foram identificadas 23 propostas oriundas de processos participativos excluídas da matriz de implementação sem justificativa.

(e) Problemas de transposição, coerência e técnica redacional: foram identificadas falhas de integração entre diagnósticos e matrizes (Paraná), erros de formatação, ausência de indicação de anos de execução (Roraima, São Paulo e Rio de Janeiro) e uso de terminologias imprecisas ou não consagradas na literatura especializada.

### 5.2.1 Interpretação

É evidente que o DMF adotou uma postura marcada pela viabilização institucional, muitas vezes em detrimento do rigor técnico imediato. A análise empírica permitiu identificar um conjunto de tendências quanto ao posicionamento adotado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF/CNJ) nos pareceres de admissibilidade dos Planos Estaduais, especialmente no que se refere ao padrão decisório aplicado no interior da ADPF 347. Essas críticas podem ser sintetizadas em seis eixos interpretativos.

O primeiro eixo refere-se ao risco de transformação dos planos estaduais em “cartas de intenções”, decorrente da ausência de detalhamento orçamentário verificada de forma praticamente universal, inclusive em unidades com elevado nível de capacidade estatístico-institucional, como Acre, Amazonas, Goiás e São Paulo. Embora o próprio DMF reconheça que a falta de planejamento financeiro compromete a exequibilidade das metas e fragiliza a materialidade das políticas penitenciárias, o órgão não tratou essa lacuna como impeditivo à homologação, mas como pendência passível de correção em prazo reduzido. Do

ponto de vista analítico, essa postura confere prevalência à continuidade procedimental sobre o rigor técnico do controle de custos, deslocando a problemática orçamentária para a fase posterior de monitoramento.

Da análise da documentação para o cálculo do ICEI, extraíram-se pontuações que se relacionam com alguns discursos dos eixos de atuação do plano Pena Justa. O primeiro deles é a pretensão sobre a adoção de um *numerus clausus* no sistema prisional, meta rígida da matriz do plano nacional, nesse contexto, como um ponto de inflexão inevitável, ainda que hoje assuma contornos claramente ambiciosos. Fala-se em “habite-se prisional” em um cenário no qual centenas de unidades operam em condições estruturalmente inadequadas<sup>45</sup>, com ampla incidência de superlotação, déficit expressivo de vagas e precariedade material generalizada. A constatação empírica de que apenas parcela residual dos estabelecimentos apresenta condições satisfatórias revela que qualquer política orientada à limitação do ingresso no sistema penal esbarra, de forma direta, na insuficiência histórica da infraestrutura existente e na inaptidão do Estado de expandi-la no ritmo exigido pelo encarceramento em massa.

Essa constatação desloca o debate do plano meramente normativo para o campo das restrições materiais e financeiras do Estado. No modelo federativo brasileiro, o crescimento das aptidões estatais depende majoritariamente da arrecadação própria, de transferências constitucionais e de recursos vinculados, já comprometidos por despesas obrigatórias e políticas públicas com financiamento constitucionalmente protegido, como saúde e educação. A expansão do sistema prisional concorre, portanto, com outras áreas igualmente tensionadas, em um ambiente de rigidez orçamentária, limites fiscais e baixo espaço de discricionariedade financeira dos entes subnacionais. Nesse contexto, a promessa implícita de ampliação contínua da capacidade prisional revela-se estruturalmente insustentável.

O *numerus clausus*, assim, deixa de ser apenas uma opção de política penal e passa a expor um dilema institucional mais profundo: a dissociação entre o ritmo de produção normativa e decisória do sistema de justiça criminal e as aptidões reais do Estado de financiar, construir, manter e gerir o encarceramento. A persistência dessa assimetria projeta um cenário no qual a limitação do ingresso no sistema prisional não decorre de uma escolha política deliberada, mas da exaustão material das estruturas existentes. É nesse ponto que a realidade empírica impõe ao intérprete uma pergunta incômoda, não se o *numerus clausus* é desejável,

---

<sup>45</sup> 449 unidades prisionais registram condições péssimas e 146 unidades, em condições ruins, além de 1.033 no geral estarem em condições de superlotação, são compostas por edificações, enquanto apenas 60 unidades apresentam condições excelentes, estimando-se um déficit de mais de 200 mil vagas (CNJ, 2026)

mas se a sua adoção não se tornará, por força das condições objetivas, uma consequência inevitável da inaptidão estatal de sustentar o modelo atual.

O segundo eixo corresponde à chamada estratégia de “correção forçada”, utilizada sobretudo em contextos de resistência política explícita ou desconformidades estruturais relevantes. Nesses casos ( como os observados no Distrito Federal e em Minas Gerais ( o DMF evitou recomendar rejeição do plano e, em seu lugar, formulou pareceres que solicitavam ao STF que exercesse autoridade para uniformizar parâmetros nacionais (especialmente quanto à eliminação da superlotação), desconsiderando justificativas locais que buscavam manter cenários de ocupação prisional incompatíveis com o comando constitucional.

O terceiro eixo diz respeito à flexibilidade em situações de conflito de governança. O caso de Mato Grosso do Sul constitui exemplo emblemático, na medida em que o DMF recomendou homologação mesmo diante da não adesão formal do Poder Executivo e da resistência explícita a indicadores considerados centrais (como licenciamento sanitário), aplicando uma lógica de indução federativa segundo a qual a vinculação judicial do ente seria preferível à rejeição imediata do plano.

O quarto eixo envolve a tolerância com falhas de participação social, elemento previsto tanto na decisão da ADPF 347 quanto nos instrumentos normativos do próprio CNJ. Em unidades como Sergipe e Rio de Janeiro, o DMF registrou formalmente a existência de notas de repúdio e denúncias de condução unilateral e antidemocrática do processo, mas optou por preservar a viabilidade jurídica dos documentos mediante condicionantes futuras, evitando interrupções no cronograma nacional.

O quinto eixo analítico aponta para uma priorização da simetria formal em detrimento da densidade substantiva dos planos. Em síntese, o DMF demonstrou maior flexibilidade com estados que preservaram a matriz nacional (ainda que com fragilidades de execução, como no caso do Amapá), do que com unidades que buscaram alterar metas obrigatórias ou redefinir parâmetros centrais, como taxa de ocupação prisional e indicadores de saúde, a exemplo de Minas Gerais e Ceará. Essa postura sugere a existência de uma lógica de conformidade estrutural mínima orientada pela aderência ao modelo nacional.

O sexto e último eixo identifica um padrão de tratamento diferenciado de inconsistências técnicas e operacionais. No Paraná, por exemplo, o DMF constatou que um conjunto expressivo de propostas das câmaras temáticas não foi transposto para a matriz formal de monitoramento, mas, ainda assim, considerou o plano formalmente aderente,

delegando a correção dessas assimetrias para prazo posterior de quarenta e cinco dias, no âmbito da supervisão técnica.

Em síntese, as tendências descritas indicam que o DMF atuou menos como um órgão de controle técnico estrito e mais como um agente de indução do processo estrutural. Em vez de barrar planos com falhas relevantes, o departamento priorizou a vinculação de todas as unidades federativas ao Plano Pena Justa e postergou a correção das inconsistências para a etapa de monitoramento judicial. Trata-se de uma estratégia compreensível em uma política pública nacional e complexa, baseada em coordenação e cooperação federativa. No entanto, essa opção significa reconhecer que a homologação seguiu uma lógica gradualista, privilegiando a continuidade do processo e a coordenação institucional, ainda que com maior tolerância técnica na análise inicial dos planos estaduais.

### **5.3 Cruzamento ICEI Vs. Aderência e Tipologia dos entes federativos**

A construção metodológica desta etapa baseou-se no cruzamento de duas variáveis centrais: o ICEI e o nível de aderência formal verificado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF) do CNJ. Conforme apresentado no Capítulo 3, o ICEI foi calculado a partir de três rubricas operacionais: marcos documentais (C1), bases de dados quantitativos e qualitativos (C2) e veiculação de ações públicas com métricas auditáveis (C3), permitindo a classificação das unidades federativas em faixas de alta, média ou baixa capacidade. Em seguida, esses resultados foram confrontados com a análise técnica do DMF, responsável por verificar se os planos estaduais respeitavam a estrutura, os eixos e os indicadores obrigatórios do Plano Nacional Pena Justa, resultando em classificações de aderência plena ou parcial.

A etapa de cruzamento entre aderência e capacidade estatístico-institucional corresponde ao momento em que os resultados empíricos são integrados para avaliar se a maturidade estatístico-institucional dos estados influenciou a qualidade e a viabilidade dos planos estaduais. Trata-se de um procedimento analítico previsto no desenho metodológico apresentado no Capítulo 3, que fundamenta a análise tipológica posterior.

Para operacionalizar essa etapa empírica, a pesquisa aplicou a técnica de análise de conteúdo, conforme sistematizada por Bardin (2016), em sua vertente descritivo-operacional. Diferentemente da referência sumária feita no capítulo metodológico, aqui se descreve o

caminho efetivamente trilhado, com detalhamento dos procedimentos empregados sobre os documentos oficiais analisados.

Inicialmente, foi realizado o processo de pré-análise, que consistiu na definição e constituição do *corpus empírico*, composto pelos relatórios técnicos do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF/CNJ), pelas matrizes estaduais submetidas ao STF e pelos pareceres de admissibilidade anexados aos autos da ADPF 347. Nessa etapa foram identificadas as unidades de registro relevantes, como menções à matriz nacional, desconformidades, prazos, metas, indicadores e elementos de governança.

Em seguida, procedeu-se à exploração do material, mediante leitura sistemática e codificação temática, transformando trechos dos relatórios em categorias analíticas verificáveis, sobretudo aquelas relacionadas à aderência formal, exclusões de metas, alterações de indicadores, previsão orçamentária e mecanismos de correção. Essa etapa visou essencialmente organizar e registrar informações, sem realizar atribuições de sentido político ou interpretações substantivas para além do conteúdo documental.

Por fim, na fase de tratamento dos resultados, as categorias produzidas foram sistematizadas em formato comparativo, permitindo tanto o cruzamento estatístico-institucional com o ICEI quanto a formulação de tipologias empíricas dos entes federativos. É nesse momento que a análise de conteúdo se converteu em instrumento para inferência controlada, identificando padrões de aderência, de desconformidades e de estratégias estaduais no interior do processo estrutural examinado.

É importante registrar que, neste capítulo, a análise de conteúdo foi empregada com finalidade estritamente operativa, isto é, voltada à extração, categorização e síntese de informações documentais, sem avaliação de eficácia, legitimidade ou intencionalidade político-institucional dos sujeitos envolvidos. Essa postura metodológica diferencia a presente aplicação essencialmente “documental e procedimental” de modalidades interpretativas mais amplas da análise de conteúdo, que não constituem objeto desta pesquisa (BARDIN, 2016).

### 5.3.1 Resultados consolidados

A síntese dos principais achados revela que a posse de uma elevada capacidade-estatística é um fator que favorece a formulação de planos tecnicamente mais densos e com metas quantitativas precisas, conforme observado nos casos do Acre, Amazonas e Goiás. No entanto, o cruzamento dos dados demonstra que essa capacidade não garante,

isoladamente, a aderência material integral às diretrizes nacionais nem a fluidez do processo de implementação. Em diversos estados de alta capacidade, como Minas Gerais e São Paulo, verificou-se na visão do DMF o fenômeno da resistência institucional, onde a infraestrutura de dados foi utilizada para justificar a manutenção de modelos de gestão divergentes da lógica nacional, resultando em aderência parcial e recomendações de intervenção corretiva. Por outro lado, entes de média capacidade, como o Amapá e o Rio Grande do Norte, apresentaram avanços procedimentais consistentes ao optarem pelo espelhamento estrito da matriz nacional, suprimindo limitações estatísticas locais por meio da adesão metodológica ao plano federal.

Os casos de Mato Grosso do Sul e Sergipe ilustram uma postura de flexibilização por parte do DMF na sugestão de homologação, mesmo diante de relevantes inconformidades que, em outras unidades federativas, ensejaram pareceres de aderência mais rígidos. No Mato Grosso do Sul, a alta capacidade não impediu uma resistência política explícita, manifestada pela ausência de assinatura do chefe do Executivo (sobre esse ponto, não foi possível compreender com exatidão se foi um simples equívoco material ou um ato político) e pelo adiamento deliberado de metas estruturantes para o percentual zero no primeiro ano. Em Sergipe, a média capacidade somou-se a falhas críticas de participação social e à formulação de metas genéricas na aderência formal. Em ambos os exemplos, o DMF optou por sugerir a homologação condicionada à correção posterior, priorizando a manutenção do ente federativo dentro do fluxo do processo estrutural em detrimento do rigor formal imediato.

Aqui, adianta-se parte daquilo que constituiu os resultados de tipologia para discorrer sobre a questão da resistência política, o posicionamento classificatório "Dependente de intervenção judicial corretiva ou corretiva pontual" é visualizado em estados como Distrito Federal, Espírito Santo e Paraíba, podendo ser traduzido como a existência de resistências políticas sobre pontos específicos que desafiam o núcleo normativo do plano nacional. No Distrito Federal, essa necessidade de intervenção decorre da alteração principiológica do problema da superlotação e do descumprimento do cronograma judicial de ocupação taxativa. Na Paraíba e no Espírito Santo, a intervenção judicial é invocada para forçar a reinclusão de indicadores e metas obrigatórias que foram indevidamente excluídas pelas gestões estaduais. Nessas situações, o DMF identifica que os entes possuem aptidão técnica para o avanço, mas optam politicamente por omitir ou restringir direitos e garantias previstos na matriz nacional.

A resistência é uma leitura do próprio DMF, já que, em contrapartida, a classificação "Avanço condicionado a ajustes posteriores", aplicada em estados como Ceará, Tocantins e Piauí, possui uma justificativa distinta, centrada em lacunas de natureza técnica ou financeira

que não configuram necessariamente uma oposição deliberada às diretrizes. No Ceará, o avanço é condicionado à recomposição de indicadores suprimidos por interpretações técnicas locais, enquanto no Tocantins e no Piauí a condição reside quase exclusivamente na necessidade de detalhamento orçamentário para viabilizar as metas já pactuadas. A diferença fundamental entre as duas categorias reside no fato de que o avanço condicionado reflete uma aderência material predominante que demanda saneamento administrativo, enquanto a dependência de intervenção judicial sinaliza uma ruptura ou atrito com as premissas inafastáveis da decisão proferida pelo STF.

A análise empírica demonstrou que aderência formal, capacidade estatístico-institucional e implementação não são dimensões equivalentes, tampouco mantêm relação linear entre si. Cada uma opera em tempos, lógicas e mecanismos distintos: a capacidade informa o potencial administrativo para formular e monitorar políticas; a aderência corresponde ao juízo técnico-jurídico de compatibilidade dos planos com os requisitos normativos; e a implementação traduz a materialização prática das metas no território. A dissociação entre essas três esferas foi evidenciada por casos concretos. Minas Gerais, apesar de ostentar alta capacidade estatístico-institucional (ICEI 15), teve aderência parcial em razão de resistências políticas a metas estruturantes, além de apresentar implementação inconsistente. O Amapá, com capacidade média (ICEI 8), obteve aderência plena e apresentou avanço procedimental por meio da adoção integral da matriz nacional. O Rio Grande do Sul, igualmente classificado como de alta capacidade (ICEI 15), descumpriu o prazo nacional de entrega e requereu revisão integral, revelando que maturidade informacional não assegura tempestividade nem coordenação. Por fim, Alagoas demonstrou que aderência plena pode coexistir com capacidade média (ICEI 9) e com uma implementação dependente de indução externa, indicando que o compromisso formal não se converte automaticamente em eficácia administrativa.

Em síntese, os resultados confirmam que a homologação dos planos (aderência) não mede capacidade, e a capacidade não garante implementação, o que reforça a necessidade de instrumentos de governança, coordenação e responsabilização no âmbito do processo estrutural da ADPF 347. Logo, **homologação, aptidão, capacidade estatístico-institucional e execução são dimensões autônomas no processo estrutural e não podem ser tratadas como equivalentes**. Trata-se de uma constatação que, à primeira vista, pode parecer trivial quando isolada dessa maneira, mas que adquire relevância prática no contexto de um processo estrutural envolvendo múltiplos entes federativos. Nesse cenário de ECI, a distinção entre

essas três esferas é frequentemente obscurecida no exercício jurisdicional, gerando expectativas imprecisas quanto à exequibilidade das decisões judiciais voltadas à conformidade constitucional do sistema.

### 5.3.2 Critérios de tipologia

A partir do cruzamento entre (i) capacidade estatístico-institucional (ICEI), (ii) aderência formal aos parâmetros nacionais e (iii) padrão empírico de implementação observável até agosto/setembro de 2025, foi possível identificar cinco tipos ideais de unidades federativas. Esses tipos não constituem juízos normativos, mas categorias analíticas destinadas a capturar padrões dominantes de comportamento administrativo dentro do processo estrutural da ADPF 347.

**Tipo A** - Alta capacidade estatístico-institucional, com aderência formal; representa o padrão institucionalmente mais próximo do “modelo esperado” pelo plano nacional: combina infraestrutura informacional, aderência normativa e aptidão de execução. Constitui exceção na federação.

**Tipo B** - Alta capacidade estatístico-institucional, com aderência parcial; capacidade estatístico-institucional elevada não impede resistências políticas, reinterpretações conceituais, exclusões de metas ou fragilidades de governança. O avanço existe, mas é condicionado à correção judicial ou técnica.

**Tipo C** - Média capacidade estatístico-institucional, com aderência formal; mostra que capacidade não é sinônimo de complexidade institucional: estados de média capacidade conseguem produzir planos alinhados ao modelo nacional e avançar na execução, desde que não reinterpretem ou suprimam metas.

**Tipo D** - Média capacidade estatístico-institucional, com aderência parcial; tendência intermediária: planos estruturalmente aderentes, porém dependentes de indução externa (CNJ/DMF/STF) para ajuste de metas, governança, indicadores ou orçamentos.

**Tipo E** - Média capacidade estatístico-institucional, sem aderência ao plano; Expressa casos em que não houve resistência apenas política ou conceitual, mas um conjunto de falhas que inviabilizou a aderência plena ao modelo nacional, especialmente na matriz, na governança e/ou na viabilidade financeira.

A partir desse cruzamento empírico entre capacidade estatístico-institucional, aderência formal e padrão de implementação observável no processo estrutural da ADPF 347, foi possível organizar as unidades federativas nos cinco tipos acima, apresentados na **TABELA 8**.

Tabela 8 - Tipologias de aderência e aptidão institucional

<b>Tipologia</b>	<b>(ICEI)</b>	<b>Aderência</b>	<b>Implementação e Padrão empírico dominante</b>	<b>UFs</b>
<b>Tipo A</b>	Alta ( $\geq 11$ )	Aderência formal plena	i) avanço consistente e documentado; ii) planejamento baseado em evidências, com acréscimos regionais e sem exclusões da matriz nacional.	AC; AM; MS*; PA; PR; PI; SC.
<b>Tipo B</b>	Alta ( $\geq 11$ )	Aderência parcial (homologação com ressalvas)	i) avanço consistente, apesar de desconformidades ii) aptidão técnica satisfatória, mas com exclusões ou alterações materiais na matriz nacional	CE; DF; ES; GO; MA; MT; MG; PB; RS; RO; SP.
<b>Tipo C</b>	Média (6–10)	Aderência formal plena	i) avanço consistente e documentado; ii) planejamento baseado em evidências, sem exclusões da matriz nacional, com execução rastreável	AL; AP; BA; RN; RR; TO.
<b>Tipo D</b>	Média (6–10)	Aderência parcial	i) avanço consistente, apesar de desconformidades. ii) Metas existentes, mas execução condicionada a correções externas	PE; RJ.
<b>Tipo E</b>	Média (6–10)	Não aderência	i) deficiências estruturais relevantes no plano. ii) diagnóstico fragmentado, desconformidades com o plano nacional.	SE*.

\* MS teve a homologação formal flexibilizada.

\*SE embora o plano tenha sido homologado com ressalvas, não houve aderência.

Fonte: elaboração própria.

A tipologia resultante não constitui um ranking de desempenho, mas um instrumento analítico destinado a evidenciar como diferentes combinações de capacidade estatístico-institucional, conformidade metodológica e aderência ao modelo nacional produzem trajetórias de implementação distintas. Esse enquadramento tipológico permite

identificar padrões recorrentes (como a dissociação entre aptidão e capacidade, capacidade e aderência, ou entre aderência e execução) e fornece uma base objetiva para a interpretação dos resultados empíricos e para a discussão institucional sobre as condições necessárias à efetividade do Plano Pena Justa no contexto federativo brasileiro.

Por fim, quanto ao padrão de implementação até agosto de 2025, os resultados indicam um espectro amplo de situações entre as unidades federativas. Em um polo, foram classificados como de “avanço consistente, com evidências documentais” Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Tocantins, nos quais se identificam relatórios, painéis e registros administrativos que permitem rastrear a execução das metas de forma relativamente estável, transmitindo segurança de que as matrizes estão alinhadas não somente com o plano nacional, mas também com a realidade local.

Em contraste, Alagoas apresenta implementação “limitada e dependente de intervenção judicial corretiva” já que no plano apresentado é necessária a conversão de indicadores predominantemente qualitativos em métricas quantitativas, condição indispensável para o monitoramento efetivo das metas pactuadas, com avanços pontuais condicionados à atuação indutora do STF e do CNJ. Bahia foi enquadrada como caso de “avanço formal, com inconsistências técnicas relevantes”, situação em que o compromisso se materializa no plano, mas com fragilidades que exigem ajustes de conteúdo para garantir aderência plena ao modelo nacional, visto que o DMF enxergou no plano apresentado pela Bahia ocorrerem supressões de 23 propostas advindas da participação popular, além de exclusão de responsabilização pelo monitoramento de determinadas metas.

Um bloco intermediário de entes (Ceará, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Pernambuco) foi classificado como de “avanço condicionado a ajustes posteriores”, indicando que a execução já se encontra em curso, porém dependente de correções estruturais determinadas nos pareceres de admissibilidade. No caso desses estados, percebe-se que tratam de ajustes pontuais, necessários não por conta de uma resistência política, mas por erros materiais ou inobservâncias comuns. Em seguida, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão e Paraíba foram considerados “dependentes de intervenção judicial corretiva pontual”, isto é, carecem de decisões específicas para corrigir divergências políticas entre os planos estaduais e o plano nacional, mas não apresentam quadro de impedimentos relevantes para a implementação.

Já Mato Grosso, Minas Gerais e Rio de Janeiro foram agrupados na categoria “dependente de intervenção judicial corretiva”, em que a execução das metas centrais se mostra fortemente condicionada à atuação reiterada do STF e do CNJ, em razão de resistências normativas ou conceituais relevantes, no caso se cita o exemplo do Rio de Janeiro que noventa e seis alterações em metas e indicadores, incluindo a postergação de diversas ações para o segundo ou terceiro ano de execução e a omissão de prazos em metas classificadas como já atingidas.

Em último plano, Sergipe foi classificado como caso de implementação “prejudicada, metas genéricas e sem indicadores”, evidenciando que a fragilidade do desenho do plano compromete, desde a origem, a possibilidade de monitoramento e de avaliação substantiva dos resultados, havendo sido identificadas desconformidades relevantes em relação ao Plano Nacional, destacando-se a exclusão injustificada de indicadores obrigatórios relativos às Centrais de Alternativas Penais e a modificação de textos originais da matriz nacional, com potencial impacto negativo sobre o monitoramento de grupos vulneráveis, como a população de mulheres privadas de liberdade. O DMF também apontou que Sergipe suprimiu metas nacionais de execução obrigatória, tais como a instalação de totens de acesso ao Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e a implementação de fábricas de uniformes, comprometendo a simetria normativa com o projeto nacional.

#### **5.4 Teste das hipóteses**

Considerando os resultados expostos nas seções anteriores, foi possível reunir subsídios suficientes para a análise e a validação das hipóteses à luz da evidência empírica.

A formulação das hipóteses H1 e H2 obedeceu uma coerência lógico-metodológica: primeiro, explicitou-se a hipótese de natureza estrutural (H1), referente às condições de possibilidade de conformidade constitucional; em seguida, examinou-se a hipótese empírica de desempenho e aderência (H2), que verifica se, no marco temporal do estudo, os entes federativos lograram cumprir os requisitos metodológicos definidos pelo CNJ/DMF. Essa ordenação permite que a evidência extraída dos pareceres de admissibilidade seja lida como teste indireto da suficiência do instrumento normativo e da aptidão institucional pressuposta pelo Plano Pena Justa.

No que se refere à Hipótese 1 (H1), segundo a qual o arcabouço normativo do Plano Nacional Pena Justa pressupõe uma capacidade estatístico-institucional mínima não

previamente mensurada nem garantida pelos órgãos responsáveis por sua formulação e supervisão, de modo que o instrumento jurídico, isoladamente, é insuficiente para induzir conformidade constitucional, os resultados da análise empírica fornecem suporte robusto. O desenho do Plano Nacional, ao exigir diagnóstico, metas monitoráveis, indicadores e governança com prestação de contas, opera como política pública estruturante orientada por evidências. Contudo, a realidade federativa evidenciou que a simples imposição normativa não equaliza assimetrias de aptidões entre os entes. Na prática, a conformidade não emergiu automaticamente do comando jurídico: ela dependeu de infraestrutura informacional preexistente, rotinas de produção e tratamento de dados, aptidão administrativa de planejamento e, sobretudo, mecanismos de indução e correção viabilizados por monitoramento técnico e judicial. O papel do DMF, ao identificar desconformidades e fixar prazos de correção, reforça que a norma funciona como eixo de coordenação, mas não como garantia suficiente de implementação. Em síntese, o Plano Nacional oferece a moldura e o roteiro, porém a execução efetiva exige aptidão institucional e instrumentos de governança que não se criam por decreto, o que confirma a premissa central da H1.

A esse diagnóstico soma-se elemento metodologicamente relevante para a H1: a exigência de planejamento orçamentário detalhado figura como condição essencial de exequibilidade, mas, no recorte temporal analisado, tal requisito não se apresentou como plenamente atendido por nenhuma unidade federativa. Ainda assim, os pareceres do DMF não converteram essa lacuna em impeditivo automático à homologação, preferindo condicionar a regularização financeira a prazos posteriores (quarenta e cinco dias) e manter os entes vinculados ao processo estrutural. Isso evidencia, de um lado, a centralidade do orçamento para a efetividade do plano; de outro, demonstra que o próprio órgão técnico reconheceu limites práticos do modelo: exigir, como condição prévia absoluta, detalhamento financeiro completo poderia inviabilizar o andamento do ciclo nacional de implementação. A solução institucional adotada foi a homologação acompanhada de determinações corretivas, o que reforça a tese de que o provimento jurisdicional, sozinho, não induz conformidade, ela precisa ser operada por mecanismos de supervisão, prazos, monitoramento e responsabilização incremental.

A partir dessa base, passa-se à Hipótese 2 (H2), que examina se, até agosto de 2025, a maioria das unidades federativas não teria logrado aderência formal de seus planos estaduais em compatibilidade com os requisitos metodológicos e indicadores definidos pelo CNJ, conforme os pareceres de admissibilidade publicados. A evidência empírica indica cenário

heterogêneo: houve entes com aderência formal considerada positiva e recomendação de homologação, mas também volume expressivo de planos classificados como aderência parcial, acompanhados de homologação com ressalvas e imposição de ajustes em prazos curtos. Em termos analíticos, isso significa que a “aderência formal” observada no procedimento não deve ser compreendida como sinônimo de completude técnica integral, mas como juízo administrativo-jurídico de admissibilidade no âmbito de um processo estrutural, no qual o padrão recorrente foi admitir o plano e exigir correções posteriores, especialmente quanto à matriz de implementação, à governança e ao orçamento.

Nesse ponto, impõe-se critério interpretativo para não distorcer o teste da H2: como o próprio DMF relativizou, no marco temporal da pesquisa, a exigência de orçamento detalhado como requisito prévio absoluto, a avaliação de “aderência formal” deve acompanhar o padrão decisório efetivamente empregado nos pareceres, sob pena de se introduzir parâmetro externo dissociado da prática institucional analisada. Metodologicamente, portanto, adota-se a classificação do DMF como referência do que foi entendido, naquele momento, como aderência suficiente para homologação (plena ou com ressalvas), reconhecendo que a dimensão orçamentária foi tratada como obrigação inafastável, porém com entrega postergada para etapa subsequente. Essa escolha não mitiga o requisito financeiro; apenas evita que a hipótese seja testada por critério que os próprios órgãos técnicos não aplicaram como barreira total no período examinado.

À luz disso, a H2 se sustenta na medida em que a maioria dos entes, embora tenha apresentado planos, não atingiu padrão de compatibilidade metodológica sem ressalvas, acumulando desconformidades que demandaram correção compulsória (exclusão de metas nacionais, substituição indevida de indicadores, incoerências na matriz, problemas de governança e ausência de detalhamento financeiro). Em outras palavras, mesmo quando a homologação foi recomendada, frequentemente veio acompanhada de prazos e condições, revelando que a conformidade metodológica plena não foi a regra no marco temporal de agosto de 2025. O resultado central, portanto, é que a aderência formal, no procedimento observado, assumiu caráter gradativo: a homologação funcionou como etapa de vinculação institucional, e não como certificado de completude técnica.

Conjugadas, as análises de H1 e H2 permitem leitura consistente: (i) o Plano Nacional, enquanto comando normativo estruturante, depende de aptidão institucional não previamente garantida e de mecanismos ativos de indução, o que confirma H1; e (ii) no marco temporal de agosto de 2025, a aderência formal plena foi exceção, prevalecendo situações de aderência

parcial com ressalvas e determinações corretivas, o que sustenta H2 sob o critério institucional efetivamente aplicado pelo DMF. Em consequência, a pesquisa evidencia que a produção normativa e a homologação judicial são condições necessárias para organizar o processo nacional, mas não suficientes para assegurar conformidade constitucional sem uma política de implementação baseada em dados, governança e correções incrementais monitoradas.

A testagem das hipóteses H3 e H4 foi realizada por comparação estado a estado, com cruzamento de três conjuntos de evidências: (i) a classificação do ICEI; (ii) os pareceres do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF) quanto à aderência formal e à forma de homologação; e (iii) sinais de implementação observáveis até agosto/setembro de 2025. Esse desenho de análise, por sua própria natureza, tende a produzir resultado misto no nível dos casos: em alguns estados a hipótese se confirma; em outros, não. O ponto metodológico decisivo, portanto, é interpretar o conjunto desses resultados sem perda de rigor.

No caso da Hipótese 3 (H3), como o ICEI não identificou unidades federativas na faixa de baixa capacidade no período, a hipótese foi avaliada por contraste entre os estratos de média e alta capacidade; assim, a proposição referente à “baixa capacidade” permanece não testada em sentido estrito no recorte temporal, devendo ser lida como limitação do desenho empírico. Ainda assim, os achados apontam tendência predominante: estados com maior capacidade estatístico-institucional, em regra, apresentaram planos com metas quantificáveis e cronogramas definidos, ainda que com resistências de natureza política. Quando o ente dispõe de rotinas minimamente estáveis de produção e organização de dados, tende a converter essa base em instrumentos de planejamento mais mensuráveis, tornando o plano passível de acompanhamento, cobrança e monitoramento com maior precisão. Contudo, a análise também revelou necessidade de qualificação: em alguns casos, a presença de metas e indicadores decorre mais do espelhamento da matriz nacional do que de diagnóstico local aprofundado. Por essa razão, tornou-se necessário distinguir confirmação substantiva de confirmação apenas formal ( $\checkmark F$ ). Tal distinção evita equívoco frequente: tomar a simples existência de números e prazos como prova suficiente de planejamento efetivamente orientado por evidências e territorializado. Em síntese, a H3 foi corroborada como tendência, com a ressalva de que “quantificar” pode significar tanto planejamento efetivamente sensível ao território quanto mera reprodução do modelo nacional sem internalização plena das demandas e especificidades locais.

Já a Hipótese 4 (H4), por ter sido formulada em termos fortes (“apenas as unidades de alta capacidade estatístico-institucional avançam de forma consistente”), exige grau de prova mais rigoroso. Diferentemente de hipótese de tendência, aqui se enuncia ideia de exclusividade: se verdadeira, somente estados classificados como de alta capacidade conseguiriam avançar dentro do cronograma observado. O conjunto empírico não sustentou essa exclusividade. A análise revelou dois tipos de situações que enfraquecem a formulação original. Primeiro, há estados com alta capacidade que, apesar de maturidade informacional, não demonstraram avanço consistente no período considerado, em razão de fatores como lacunas orçamentárias relevantes, desconformidades estruturais na matriz, atrasos e conflitos de governança (inclusive divergências institucionais que dificultam a adesão efetiva do Poder Executivo). Segundo, identificaram-se estados classificados como de média capacidade que, ainda assim, exibiram avanços consistentes, sugerindo que o progresso não depende exclusivamente do nível de capacidade.

Diante disso, a conclusão metodologicamente correta é que a H4, tal como redigida, deve ser rejeitada, não porque a capacidade estatístico-institucional seja irrelevante, mas porque não opera como condição única para o avanço. O que os dados indicam é proposição mais realista: a alta capacidade aumenta a probabilidade de implementação consistente, mas não é, por si só, condição necessária nem condição suficiente. Em linguagem direta, ter bons dados ajuda de forma decisiva, mas não garante, sozinho, que o plano se materialize dentro do prazo.

Esse resultado permite fechamento interpretativo com implicações práticas para operadores do direito e formuladores de políticas. Em primeiro lugar, o ICEI mostrou utilidade para captar a aptidão institucional de produzir planos monitoráveis, sobretudo no que se refere à presença de metas e indicadores, reforçando a tendência descrita pela H3. Em segundo lugar, porém, a passagem do planejamento para a execução depende de fatores adicionais reiteradamente destacados nos pareceres do DMF: governança interinstitucional, aderência conceitual e normativa ao modelo nacional (sem supressões indevidas ou reinterpretções que desfigurem a política) e, sobretudo, viabilidade orçamentária demonstrável.

Assim, o material empírico sugere que, no contexto do processo estrutural da ADPF 347, a implementação do Pena Justa é melhor explicada por combinação de aptidões: aptidão informacional (dados), aptidão decisória (governança e coordenação) e aptidão material (orçamento). Essa leitura reforça o sentido do monitoramento judicial: não basta homologar

planos bem redigidos ou bem quantificados; é indispensável assegurar condições reais de execução, com responsabilidades definidas, metas rastreáveis e financiamento minimamente demonstrado para o triênio de implementação.

## **5.5 Considerações finais do capítulo**

O diagnóstico empírico desenvolvido neste capítulo examinou, de forma integrada, três dimensões do ciclo inicial de implementação do Plano Pena Justa: (i) a capacidade estatístico-institucional dos entes federativos, mensurada pelo ICEI a partir de 564 documentos públicos (média aproximada de 20 por unidade federativa); (ii) a aderência formal dos planos estaduais e distrital, conforme os pareceres de admissibilidade do DMF/CNJ no marco temporal de agosto de 2025; e (iii) sinais iniciais de implementação observáveis até agosto/setembro de 2025, com vistas à construção de tipologias comparáveis e ao teste das hipóteses de pesquisa. A integração desses eixos permitiu tratar a heterogeneidade federativa não como ruído, mas como dado empírico central para compreender por que a produção normativa e a homologação judicial não se convertem automaticamente em conformidade constitucional.

No eixo da aptidão, o ICEI evidenciou assimetrias relevantes entre as unidades federativas, com concentração de escores elevados e presença de casos no limiar inferior da média capacidade; no recorte analisado, não se observaram unidades enquadradas como de baixa capacidade, o que sugere a existência de um piso mínimo de publicização documental e de rotinas informacionais, ainda que com densidade e qualidade desiguais. Nos estratos superiores, observou-se ecossistema mais robusto de transparência e governança informacional (painéis, relatórios e séries), ao passo que, no limiar inferior, a publicização tende a ser fragmentada e menos capaz de sustentar planejamento verificável e prestação de contas.

No eixo da aderência formal, a evidência empírica mostrou que a avaliação do DMF operou de modo gradativo: mesmo quando recomendada, a homologação frequentemente veio acompanhada de prazos e condições, indicando que a aderência formal plena foi exceção no marco temporal do estudo. O achado transversal mais relevante é a centralidade da dimensão orçamentária como condição de exequibilidade: o detalhamento financeiro apareceu como requisito indispensável, mas, na prática, institucional observada, não funcionou como barreira absoluta à homologação, postergado mediante determinações corretivas e prazos curtos. Em

termos analíticos, a “aderência formal” deve ser compreendida como juízo administrativo-jurídico de admissibilidade em um processo estrutural, e não como certificado de completude técnica integral.

O cruzamento entre capacidade, aderência e evidências iniciais de execução reforçou a separação conceitual entre as dimensões: aderência, aptidões e implementação não se confundem e não se implicam de forma automática. Identificaram-se padrões empíricos distintos, que vão desde avanços consistentes com evidências e documentação, passando por avanços condicionados a ajustes posteriores, até situações dependentes de intervenção corretiva (pontual ou reiterada) por resistências normativas, conflitos de governança ou déficits de planejamento, além de casos em que a fragilidade do desenho do plano compromete, desde a origem, a possibilidade de monitoramento e avaliação substantiva. As tipologias construídas operam, assim, como instrumento de economia analítica e de comparação entre casos, permitindo visualizar como diferentes combinações de aptidões, aderência e governança produzem trajetórias distintas de implementação no período inicial do Plano Pena Justa.

À luz desses resultados, o teste das hipóteses conduziu a quatro conclusões principais.

Primeiro, confirmou-se que o arcabouço normativo do Plano Pena Justa pressupõe capacidade estatístico-institucional mínima e mecanismos ativos de indução que não são garantidos apenas pelo comando jurídico, de modo que a norma, isoladamente, é insuficiente para equalizar assimetrias e produzir conformidade constitucional.

Segundo, sustentou-se que, até agosto de 2025, a maioria dos entes não atingiu compatibilidade metodológica sem ressalvas, prevalecendo a lógica de homologação com correções incrementais, o que exige leitura adequada do padrão decisório efetivamente aplicado pelo DMF.

Terceiro, corroborou-se como tendência que maior capacidade estatístico-institucional se associa, em regra, a planos com metas quantificáveis e cronogramas definidos, com a ressalva metodológica de que “quantificação” pode decorrer tanto de planejamento territorializado quanto de espelhamento do modelo nacional, exigindo distinção entre confirmação substantiva e confirmação apenas formal.

Quarto, rejeitou-se a hipótese forte de exclusividade segundo a qual apenas entes de alta capacidade avançariam de forma consistente, pois o conjunto empírico indicou que a capacidade aumenta a probabilidade de avanço, mas não opera como condição única, necessária ou suficiente.

A ADPF 347 consagrou-se como um marco de processo estrutural no enfrentamento da crise prisional brasileira, apresentando inegável coerência formal ao privilegiar a governança coordenada e o monitoramento contínuo como pilares centrais da solução. Por meio da fixação de metas nacionais e estaduais, o STF conferiu centralidade inédita à problemática carcerária na agenda pública, vinculando os entes federativos a uma atuação mais determinada e coordenada. Essa estratégia estrutural, embora formalmente satisfatória e inovadora, expõe, na prática, uma série de dificuldades de implementação que relativizam seu alcance transformador.

De um lado, a decisão vinculante reduziu drasticamente a margem de inação ou desvio dos Executivos locais – qualquer alteração significativa fora dos parâmetros nacionais tende a ser vista como “resistência institucional”, sujeitando os gestores a sanções e cobranças sob o olhar atento da Corte. Confirma-se, assim, no cerne do processo estrutural a tese do panóptico invertido, em que os entes federativos operam sob vigilância constante do centro decisório, pressionados a demonstrar conformidade sob pena de responsabilização político-institucional.

Por outro lado, essa mesma arquitetura de controle estrutural, apesar de seu potencial transformador, revela limites institucionais importantes quando confrontada com a realidade federativa: há aptidões administrativas desiguais e dinâmicas políticas locais que dificultam ou mesmo inviabilizam a execução homogênea das medidas pretendidas. Em suma, a decisão do STF lançou as bases de uma intervenção estrutural coerente, porém esbarra nos desafios concretos de um Estado descentralizado e assimétrico em recursos técnicos.

Um dos pontos nevrálgicos é que a responsabilização simultânea da União e dos Estados exige soluções diferenciadas e localizadas, ajustadas às peculiaridades de cada região. Entretanto, nem sempre tais soluções estão tecnicamente disponíveis ou ao alcance imediato das administrações locais. Em muitos casos, as informações qualificadas não são devidamente processadas, faltam projetos executivos detalhados e equipes multidisciplinares capazes de traduzir as metas gerais em ações efetivas no terreno.

O próprio modelo instituído pelo STF busca mitigar esse hiato por meio de um desenho híbrido: ao mesmo tempo em que centraliza diretrizes, descentraliza a implementação delegando aos Tribunais de Justiça estaduais, via Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMFs), o acompanhamento direto das medidas em cada localidade. Esse arranjo procura equilibrar centralização e autonomia, permitindo certa margem de adaptação administrativa às realidades regionais, conforme já comentado. A repetição é necessária para escancarar a seguinte questão.

Mesmo com todos esses mecanismos, ainda assim, a eficácia dessa flexibilização esbarra na ausência, em muitos estados, de aptidão para aproveitar essa autonomia de forma produtiva. Soluções locais sob medida – por exemplo, construir unidades prisionais de pequeno porte em municípios estratégicos, implementar programas de alternativas penais em determinadas regiões ou adequar procedimentos de custódia – demandam corpos técnicos qualificados e recursos humanos especializados que várias unidades da federação simplesmente não possuem em quantidade suficiente e que demoram anos até que os quadros de recursos humanos qualificados consigam ser satisfatoriamente atendidos.

Não por acaso, medidas recentes exigem que quaisquer novos aportes financeiros sejam condicionados à existência de “projetos estruturados” previamente cadastrados, o que pressupõe aptidão técnica e equipes qualificadas para elaborá-los e executá-los. Essa condicionante evidencia o vácuo entre o impulso decisório do STF e a realidade administrativa: sem um investimento sério em planejamento local e profissionalização, arrisca-se produzir, no máximo, conformidades formais ou burocráticas, em vez de transformação material do ECI.

Há, portanto, um temor real de que a resposta à ADPF 347 resulte em mera sobreposição de gastos orçamentários, sem a correspondente mudança estrutural no sistema. A injeção de recursos financeiros, isoladamente, não garante que haverá melhoria institucional se não forem criadas novas aptidões de gestão e implementação. Planos ambiciosos podem converter-se em listas de intenções descoladas da prática<sup>46</sup>, consumindo verbas consideráveis sem atacar as causas profundas da crise<sup>47</sup>. Nesse cenário, emerge o

---

<sup>46</sup> A análise comparativa dos planos estaduais, a partir dos relatórios do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF/CNJ), evidencia um padrão recorrente de tensionamento entre a ambição normativa do Plano Nacional Pena Justa e a aptidão efetiva de implementação nos entes subnacionais. Em diferentes graus, diversos estados suscitaram objeções de impraticabilidade, resistência institucional ou inadequação contextual de metas centrais, sobretudo relacionadas à taxa de ocupação carcerária, prazos de cumprimento e indicadores operacionais. Casos como Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Minas Gerais revelam contestação direta à exequibilidade de parâmetros nacionais, enquanto Alagoas, Rio de Janeiro, Rondônia e Ceará buscaram relativizar, redefinir ou excluir metas consideradas incompatíveis com suas realidades administrativas, ou fiscais. Embora tais posicionamentos tenham sido, em regra, rechaçados pelo DMF, o conjunto dessas manifestações sinaliza que a dificuldade de implementação não se limita a déficits orçamentários, mas alcança limites estruturais de gestão, coordenação e capacidade institucional. Esse quadro reforça a crítica de que metas excessivamente ambiciosas, quando dissociadas das aptidões estatais concretas, tendem a produzir conformidade formal, sobreposição de gastos e baixo impacto estrutural, colocando em risco a efetividade do controle judicial pretendido pelo STF na ADPF 347.

<sup>47</sup> Em chave crítica, impõe-se problematizar a sugestão de priorização recorrente de investimentos estatais na expansão do aparato prisional em detrimento de políticas preventivas estruturantes. A literatura de políticas públicas e de criminologia aplicada indica que a alocação de recursos em educação básica ( enquanto política de integração social primária ( tende a produzir efeitos mais consistentes na redução do ingresso inicial no sistema penal do que estratégias focadas exclusivamente na contenção posterior do delito. Nessa perspectiva, o previdenciarismo penal, entendido como a articulação entre educação, formação cultural e políticas de segurança pública, apresenta-se como abordagem racionalmente mais eficiente: é menos custoso e socialmente mais efetivo

perigo de gastos ineficientes e até de brechas para corrupção, sobretudo quando a pressão por resultados rápidos se sobrepõe ao rigor técnico.

A experiência brasileira em outras políticas públicas acende um alerta: setores como a saúde e a educação já testemunharam investimentos maciços que não se traduziram em serviços proporcionalmente melhores, muitas vezes por falta de planejamento de longo prazo ou de supervisão adequada. Um paralelo elucidativo é o do Programa Proinfância, que pretendia construir milhares de creches e pré-escolas mediante projetos padronizados, metas explícitas e acompanhamento informatizado (via SIMEC<sup>48</sup>). Mesmo dotado dessa arquitetura técnico-burocrática avançada, o programa enfrentou entraves graves de execução e desperdício de recursos, incorrendo em um mundo de investigações de corrupção em inúmeros municípios pelo MPE e pelo MPF.

É fato notório que relatórios oficiais do TCU (Acórdão 2515/2014-TCU-Plenário) apontaram falhas desde a concepção dos projetos até a falta de fiscalização, acarretando um desperdício de bilhões de reais em obras paralisadas ou abandonadas<sup>49</sup>. Essa analogia lança luz sobre o risco de repetição dos mesmos vícios no contexto prisional: sem capacitação institucional e monitoramento rigoroso, há possibilidade de planos penitenciários resultarem em obras inacabadas, políticas supérfluas ou soluções paliativas, consumindo recursos preciosos sem reduzir efetivamente a superlotação ou melhorar a reintegração social dos presos.

Outra consequência imprevista do processo estrutural judicial é a pressão dos “responsabilizados/condenados” por respostas legislativas e administrativas imediatas, nem sempre convergentes com a melhoria estrutural almejada. Sob o escrutínio do STF e da opinião pública, governos podem sentir-se tentados a adotar soluções de atalho que aparentem cumprir as determinações, mas que geram novos dilemas. Um exemplo é a crescente defesa

---

evitar a primeira entrada no sistema prisional do que administrar a reincidência. Daí a necessidade de que estudos empíricos informem o debate, explicitando a relação entre gasto público (inclusive em termos de percentual do PIB), resultados alcançados e causas da baixa efetividade das políticas predominantemente repressivas, superando discursos assistencialistas descolados da integração social concreta e da proteção sustentável dos bens jurídicos tutelados pelo Direito Penal.

<sup>48</sup> Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle é um painel de governança administrativa desenvolvido para o acompanhamento da execução de obras do PROINFÂNCIA.

<sup>49</sup> Quando identificou irregularidades formais (como possíveis fraudes ou mau uso de recursos), o TCU pôde instaurar tomadas de contas especiais ou processos para apurar responsáveis, eventualmente aplicando sanções (multas, imputação de débito) se constatado dano ao erário. No caso do Proinfância, as auditorias tiveram caráter mais orientador (auditoria operacional), focando em corrigir rumos da política, embora irregularidades graves pudessem ser desdobradas em processos de responsabilização. O TCU atuou também em parceria com outros órgãos de controle: por exemplo, alimentando a CGU e o Ministério da Transparência com seus achados, e articulando com Ministérios e entes subnacionais para enfrentar o problema das obras paralisadas de creches. Em 2017, o TCU capitaneou um diagnóstico nacional de obras públicas paralisadas, dado o volume preocupante de empreendimentos inacabados – muitas creches do Proinfância entre eles.

da privatização do cárcere via parcerias público-privadas (PPPs): à luz do reconhecimento do ECI pelo STF, discute-se a necessidade de “soluções inovadoras” de gestão penitenciária, e vozes passaram a propor a transferência parcial da gestão prisional ao setor privado como alternativa de modernização. De fato, a tese das PPPs ganhou fôlego como possível alívio ao Estado, mas carrega o risco de perpetuar a lógica do encarceramento em massa em moldes mercantis<sup>50</sup>. Aqui residem as advertências de que ampliar vagas prisionais por meio da iniciativa privada tende a agravar a curva de encarceramento, contrariando o espírito da ADPF 347, que enfatiza políticas de desencarceramento e respeito aos direitos fundamentais.

A experiência comparada e estudos críticos indicam que mais vagas podem significar mais prisões, e não prisões melhores. Em paralelo, observa-se uma movimentação legislativa voltada a novas leis penais ou processuais que, sob pretexto de otimizar o sistema, podem ter efeito duvidoso sobre a crise: algumas propostas buscam endurecer sanções ou criar tipos penais para responder a anseios sociais, enquanto outras visam facilitar a gestão carcerária (por exemplo, ampliando a possibilidade de liberdade condicional ou monitoramento eletrônico).

Vale notar, ainda, que a judicialização estrutural desencadeada pela ADPF 347 tende a tensionar também os próprios órgãos do Judiciário nos estados. Aos Tribunais de Justiça e, em especial, aos GMFs locais, foi confiada a missão de cobrar e acompanhar a execução das medidas em cada região. Essa atribuição transforma os juízes e equipes locais em agentes de implementação de políticas públicas sob supervisão constante, ampliando o papel tradicional do Judiciário. Por um lado, tal estratégia potencializa o alcance territorial das ordens da Suprema Corte, garantindo capilaridade ao controle: cada unidade da federação passa a ter um núcleo de vigilância e indução de melhorias.

Por outro lado, coloca-se sobre os ombros desses magistrados e servidores – nem sempre habituados ou treinados para funções de administração executiva – a responsabilidade de dar materialidade a planos complexos, frequentemente em contextos de escassez crônica de

---

<sup>50</sup> Considerando a natureza sensível e controversa do tema, análises econômico-criminológicas sobre o cárcere demandam cautela metodológica para evitar derivações demagógicas ou utópicas. Leituras excessivamente reducionistas, que atribuem de forma genérica a sistemas econômicos abstratos a responsabilidade direta por práticas de violência institucional, tendem a produzir mais ruído do que esclarecimento analítico. À luz da experiência profissional deste subscritor, esse tipo de discurso não apenas carece de aptidão explicativa operacional, como também pode comprometer arranjos institucionais relevantes (especialmente parcerias técnicas entre universidades e administrações penitenciárias (ao deslocar o debate do campo da governança, da gestão e da implementação de políticas públicas para a personalização difusa de culpas, sem utilidade prática para o enfrentamento dos problemas estruturais do sistema prisional. Não se trata de uma guerra política entre o neoliberalismo e o estado social pleno, mas sim de uma ponderação de critérios factíveis para persecução de objetivos.

pessoal, orçamento e *expertise* técnica. Esse fenômeno pode sobrecarregar os tribunais locais, que precisarão equilibrar suas atividades judiciais ordinárias com um ativismo gerencial extraordinário para dar conta das metas do Pena Justa.

Em cenário de descumprimento ou atrasos, é previsível que também essas instâncias intermediárias sofram pressões e cobranças (inclusive do próprio STF via relatórios e audiências de monitoramento), emergindo um intrincado jogo de empurra entre esferas federativas e poderes quanto à culpa pelos fracassos eventuais<sup>51</sup>. Assim, a efetividade do processo estrutural dependerá, em boa medida, da aptidão de coordenação interinstitucional entre o STF, CNJ, tribunais locais e demais órgãos fiscalizadores, evitando-se tanto o colapso das instâncias de base quanto a dispersão de responsabilidades.

O perigo reside em soluções legais apressadas que carecem de base empírica e planejamento – podendo trocar um problema por outro, sem fortalecer efetivamente a aptidão estatal de execução penal digna. Adicionalmente, surge o debate sobre a inclusão dos Municípios no esforço de ressocialização, seja pela via de convênios, seja por alterações normativas que lhes deleguem atribuições no sistema penitenciário.

Já houve inclusive tentativas de municipalização do sistema carcerário por emenda constitucional (PEC) 470/2010, visando que a pena privativa fosse cumprida na cidade de residência do condenado, com municípios participando da construção e manutenção de unidades locais. Todavia, essa ideia esbarra na realidade fiscal e administrativa: a esmagadora maioria dos municípios não dispõe de recursos nem de estrutura para assumir encargos prisionais.

A Confederação Nacional de Municípios vem se manifestando contrária a tais iniciativas, alertando para o risco de repasse de responsabilidades sem o devido aporte de meios<sup>52</sup>. Em suma, transferir o problema para outro nível federativo não o resolve por si só, podendo fragmentar ainda mais a gestão e diluir a *accountability*.

Em conclusão, a superação do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional revela-se como um empreendimento de médio e longo prazo, que não se esgota em decisões judiciais imediatas ou em planos emergenciais pontuais. A ADPF 347, com todo seu simbolismo e força normativa, deve ser entendida menos como uma solução instantânea e

---

<sup>51</sup> Da análise do ecossistema de *dashboards* nacionais, citou-se que muitos magistrados carregam uma visão enviesada de que o sistema já fracassou de maneira absoluta. Sobrecarregar tais profissionais, esperando uma boa vontade é constituir arranjos institucionais sem qualquer fundação sólida, aumentando em muito a probabilidade de *accountability* simbólica.

<sup>52</sup> Posicionamento atestado na notícia. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-%C3%A9-contraria-%C3%A0-municipaliza%C3%A7%C3%A3o-do-sistema-carcer%C3%A1rio>. Acesso em: 20/01/2026.

mais como um catalisador institucional que inaugura um caminho de reformas graduais e vigilância permanente.

Os achados críticos apontam que sem transformação institucional profunda – isto é, sem investimentos contínuos em aptidões estatais, profissionalização das equipes, modernização da gestão e aperfeiçoamento de dados e transparência – arrisca-se perpetuar uma “*accountability* simbólica”, na qual relatórios e planos proliferam sem alteração substantiva da realidade carcerária. Evitar esse desfecho exige uma postura propositiva e colaborativa de todos os atores envolvidos. Uma das perspectivas promissoras sugestionadas é o fortalecimento do protagonismo do MPF na tutela coletiva do sistema prisional estadual, na atribuição de articular soluções além da esfera estritamente governamental, sem sobrepor a atribuição dos MPE nas inspeções e fiscalizações.

O reconhecimento do ECI pelo STF oferece fundamento jurídico robusto para que o MPF atue de forma indutora, canalizando recursos e *expertise* de maneira criativa. Por exemplo, mediante convênios e parcerias, o MPF pode fomentar a participação de universidades, institutos de pesquisa e organizações sociais no desenho e acompanhamento de projetos estruturados e baseados em evidências. Essa articulação intersetorial agrega aptidões externas à administração penitenciária tradicional, suprindo lacunas técnicas e introduzindo inovação na solução de problemas crônicos. Iniciativas como a recente Resolução Conjunta CNJ-CNMP n.º 10/2024 – que condiciona a destinação de recursos de acordos judiciais à existência de projetos bem elaborados – vão nessa direção, ao vincular financiamento à qualificação prévia das ações.

Em última análise, o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional demandará uma conjugação firme de pressão institucional de cima para baixo (garantindo que direitos fundamentais não sejam negligenciados) com empoderamento e inovação de baixo para cima (assegurando que as soluções se adaptem e permaneçam efetivas nas realidades locais).

Somente a partir dessa sintonia fina – crítica e propositiva – entre os vários níveis de governo e instituições será possível converter a decisão da ADPF 347 em mudanças estruturais concretas, evitando-se ao mesmo tempo tanto o imobilismo quanto as panacéias ilusórias. O legado do processo estrutural, assim, dependerá de conseguirmos transformar a excepcionalidade da intervenção judicial em um compromisso contínuo de reforma, capaz de equilibrar direitos humanos, segurança pública e racionalidade administrativa no sistema prisional brasileiro.

Em síntese, o capítulo demonstra que a efetividade do Plano Pena Justa, no ciclo inicial analisado, depende da combinação entre aptidão informacional, governança interinstitucional e mecanismos de supervisão e correção incremental. A implicação direta para o restante do trabalho é que a análise do processo estrutural deve tratar a implementação como política pública monitorável, cuja condução exige instrumentos de transparência verificável, critérios de acompanhamento e dispositivos de responsabilização capazes de transformar a moldura normativa em resultados observáveis. Os resultados compilados encontram-se na **TABELA 9**.

Tabela 9 - Quadro resultados compilados da análise empírica

UF	ICEI	Classificação ICEI	Resultado Final	PARECER DMF	Implementação	Hipóteses	Tipologia
Acre	15	Alta capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo A
Alagoas	9	Média capacidade	Aderência formal	Homologação	Limitada e dependente de intervenção judicial corretiva	H3 ✗ / H4 ✓	Tipo C
Amapá	8	Média capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✗ / H4 ✗	Tipo C
Amazonas	15	Alta capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo A
Bahia	8	Média capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço formal, com inconsistências técnicas relevantes	H3 ✓ em sentido formal / H4 ✓	Tipo C
Ceará	11	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Avanço condicionado a ajustes posteriores	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo B
Distrito Federal	15	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Dependente de intervenção judicial corretiva pontual	H3 ✓ / H4 ✓ com ressalvas	Tipo B
Espírito Santo	15	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Dependente de intervenção judicial corretiva pontual	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo B
Goiás	15	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Dependente de intervenção judicial corretiva pontual	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo B
Maranhão	13	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Dependente de intervenção judicial corretiva pontual	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo B
Mato Grosso	15	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Dependente de intervenção judicial corretiva	H3 ✓ / H4 ✓ com ressalvas	Tipo B
Mato Grosso do Sul	12	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação (flexibilizada)	Avanço condicionado à ajustes posteriores	H3 ✓ / H4 ✗	Tipo A
Minas Gerais	15	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Dependente de intervenção judicial corretiva	H3 ✓ / H4 ✗	Tipo B

Pará	15	Alta capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo A
Paraíba	15	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Dependente de intervenção judicial corretiva pontual	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo B
Paraná	13	Alta capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo A
Pernambuco	9	Média capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Avanço condicionado a ajustes posteriores	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo D
Piauí	11	Alta capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo A
Rio de Janeiro	10	Média capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Dependente de intervenção judicial corretiva	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo D
Rio Grande do Norte	9	Média capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✓ / H4 ✗	Tipo C
Rio Grande do Sul	15	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Avanço condicionado a ajustes posteriores	H3 ✓ / H4 ✗	Tipo B
Rondônia	13	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Avanço condicionado a ajustes posteriores	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo B
Roraima	9	Média capacidade	Aderência parcial	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✗ / H4 ✗	Tipo C
Santa Catarina	11	Alta capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo A
São Paulo	15	Alta capacidade	Aderência parcial	Homologação com ressalvas	Avanço condicionado a ajustes posteriores	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo B
Sergipe	6	Média capacidade	Não aderência	Homologação com ressalvas (flexibilizada)	Prejudicada, metas genéricas e sem indicadores	H3 ✓ / H4 ✓	Tipo E
Tocantins	10	Média capacidade	Aderência formal	Homologação	Avanço consistente, com evidências documentais	H3 ✓ / H4 ✗	Tipo C

Fonte: elaboração própria.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu de um problema empírico delimitado: compreender, em escala nacional, como as Unidades Federativas demonstram publicamente (por meio de registros, dados e documentos) aptidão institucional para planejar, monitorar e prestar contas sobre políticas penais, em um contexto reconhecido de falhas estruturais e déficit de transparência. Para enfrentar esse problema, adotou-se a noção instrumental de “capacidade estatístico-institucional”, construída *ad hoc* e voltada exclusivamente aos objetivos empíricos da pesquisa, com foco na existência, regularidade, autoria institucional e publicização de informações mínimas e funcionais para governança, monitoramento e responsabilização, medindo-se densidade institucional verificável e não intenções políticas.

Nesse marco, estruturou-se o Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI) como instrumento comparativo, por método sistemático e replicável, baseado em análise de conteúdo descritivo-operacional e operacionalizado por ficha padronizada de registro e cálculo, assegurando rastreabilidade das decisões técnicas e comparabilidade intergovernamental. O índice foi composto por três rubricas ponderadas (marcos documentais contínuos, dados quantitativos e qualitativos e veiculação de ações públicas com métricas) permitindo mensurar as aptidões demonstrativas das UFs quanto ao diagnóstico, ao acompanhamento e à divulgação institucional de informações relevantes à execução penal. A base empírica reuniu 564 arquivos documentais, organizados por unidade federativa, que serviram tanto para o cálculo do ICEI quanto para a leitura crítica do ecossistema de informação que sustenta o controle estrutural.

O achado central é que o processo estrutural, no campo da execução penal, não se materializa por declaração jurisdicional, nem por desenho normativo sofisticado, se não houver capacidades estatístico-institucionais mínimas para transformar comando em prática. A testagem das hipóteses confirmou que o instrumento jurídico, isoladamente, é insuficiente para induzir conformidade constitucional quando pressupõe capacidades estatístico-institucionais não previamente garantidas e não equalizadas na federação (H1). Confirmou-se, ainda, que a “aderência formal” observada no procedimento de homologação não deve ser lida como sinônimo de completude técnica integral, mas como juízo administrativo-jurídico de admissibilidade aplicado em lógica gradualista, com correções relevantes deslocadas para o ciclo posterior de monitoramento (H2). Essa racionalidade que preserva a continuidade procedimental e evita o colapso do arranjo nacional por exigências

impossíveis de cumprir de imediato, essa racionalidade que aumenta a importância da fase executiva e da governança do cumprimento, pois transfere para o acompanhamento estruturado o ônus de transformar planos admitidos (ainda incompletos) em trajetórias verificáveis de conformação.

No que se refere à H3, os achados indicaram tendência predominante: estados com maior capacidade estatístico-institucional, em regra, produziram planos com metas quantificáveis e cronogramas definidos, tornando o planejamento mais monitorável e, por isso, mais passível de cobrança e correção. Essa tendência, contudo, exige qualificação: a presença de metas e indicadores pode decorrer de planejamento sensível ao território, mas também pode representar mera reprodução da matriz nacional, sem internalização das demandas locais; por essa razão, tornou-se necessário distinguir confirmação substantiva de confirmação apenas formal, sob pena de se superestimar “qualidade técnica” onde há apenas espelhamento. Já a H4 (formulada em termos fortes) foi rejeitada: alta capacidade aumenta a probabilidade de avanço consistente, mas não opera como condição necessária nem suficiente; bons dados ajudam de forma decisiva, mas não garantem, sozinhos, implementação no prazo, sobretudo quando persistem lacunas de governança e, principalmente, de lastro orçamentário.

O cruzamento entre ICEI, aderência formal e sinais de implementação permitiu sintetizar padrões dominantes de comportamento administrativo no processo estrutural da ADPF 347, por tipologias analíticas. O resultado revela uma federação assimétrica: o padrão de alta capacidade com aderência plena é exceção; e a tipologia de alta capacidade com aderência parcial evidencia um ponto sensível para o fechamento interpretativo: maturidade informacional não impede resistências políticas a metas estruturantes, como observado em unidades com maior densidade documental e divergências relevantes em relação à matriz nacional. Em termos práticos, a aptidão informacional pode operar de forma ambivalente: tanto permite transparência e monitoramento, quanto pode ser mobilizada como linguagem tecnocrática de justificativa para postergar, reespecificar ou limitar compromissos estruturais. Esse dado reforça que a efetividade do controle estrutural depende de uma tríade indissociável: aptidão informacional (dados), aptidão decisória (governança) e aptidão material (orçamento).

Nessa linha, registrou-se como achado negativo transversal a insuficiência de detalhamento e vinculação orçamentária dos planos estaduais, com risco de esvaziamento material das metas e de conversão da política em “*accountability* simbólica”. Sem lastro

financeiro minimamente identificável e sem critérios de auditabilidade, o processo tende a produzir cumprimento predominantemente documental: planos, relatórios e compromissos que circulam como comunicação institucional, mas não alteram rotinas nem ampliam aptidões. Por isso, a dimensão informacional não pode ser tratada como mera “publicidade”: em processo estrutural, informação é elemento do remédio, sem *baseline*, indicadores e verificabilidade não se define estado-alvo, não se mede progresso e não se calibra correção de rota. Essa conclusão fecha o arco metodológico do trabalho, pois conecta o controle estrutural ao seu requisito operacional mínimo: um regime informacional estável, consistente e resistente a descontinuidades administrativas.

Aqui emerge um segundo fechamento analítico de alta relevância: a constatação empírica de volatilidade do ecossistema nacional de *dashboards* e bases públicas, sujeito a oscilações rápidas entre avanços e retrocessos, com descontinuidade funcional e migrações de plataforma. Em termos institucionais, isso significa que a infraestrutura informacional necessária ao controle estrutural pode ser corroída por personalismos, reordenações tecnológicas e despriorização administrativa (inclusive em nível federal), produzindo instabilidade justamente no insumo que viabiliza monitoramento. Quando os instrumentos de transparência são frágeis, o risco de “cumprimento formal” aumenta, e o processo estrutural perde tração prática por falta de meios para verificar, comparar e responsabilizar.

No plano material, o estudo reforçou que o *numerus clausus* e a ideia de “habite-se prisional” não aparecem apenas como escolhas normativas ou preferências de política criminal, mas como dilema institucional imposto por restrições físicas e financeiras. Em um cenário de superlotação persistente, precariedade generalizada e baixo percentual de unidades em condições satisfatórias, qualquer política orientada a limitar ingresso e estabilizar a população prisional enfrenta, diretamente, a insuficiência histórica de infraestrutura e a inaptidão estatal de expandi-la no ritmo exigido pelo encarceramento em massa. Isso desloca o debate do plano meramente normativo para o campo das restrições materiais: a exaustão de capacidade transforma o “limite de vagas” em parâmetro de realidade, e não apenas em pauta ideológica, tornando ainda mais evidente a necessidade de políticas penais que reduzam pressão de entrada e que racionalizem a alocação de recursos com governança verificável.

O diagnóstico empírico também evidenciou dificuldades estruturais de coordenação intersetorial: a participação dos municípios foi residual e, quando existente, concentrou-se em iniciativas pontuais, de baixa escala e frequentemente assistenciais; e a participação das universidades mostrou-se tímida e descontinuada, sem institucionalização capaz de sustentar

cooperação regular e replicável. Esse achado reforça que a solução do problema prisional não se resolve por um único centro decisório: depende de arranjos que agreguem aptidões externas à administração penitenciária, com desenho, execução e prestação de contas. Nesse quadro, uma conclusão propositiva diretamente extraída dos achados empíricos reside no fortalecimento do protagonismo do Ministério Público Federal na tutela coletiva do sistema prisional, não como ator substitutivo das administrações locais, mas como indutor institucional e articulador de aptidões externas no contexto do controle estrutural. A pesquisa demonstrou que a efetividade do processo estrutural depende menos da emissão de comandos abstratos e mais da existência de arranjos capazes de coordenar atores não subordinados, produzir informação verificável e sustentar projetos executáveis. É precisamente nesse espaço (de indução, coordenação e integração federativa) que a atuação extrajudicial do MPF revela especial relevância.

Embora a fiscalização ordinária dos estabelecimentos prisionais seja atribuída aos Ministérios Públicos Estaduais, a atuação do MPF mostra-se estratégica quando orientada à superação de gargalos estruturais, à difusão de boas práticas e à articulação de redes intersetoriais que extrapolam a administração penitenciária. Os achados empíricos evidenciaram participação ainda tímida e descontinuada de universidades e instituições de pesquisa, bem como atuação residual dos municípios, frequentemente limitada a iniciativas assistenciais pouco estruturadas. Nesse cenário, o MPF pode operar como agente catalisador, conectando universidades federais, centros de pesquisa e órgãos técnicos a projetos estruturados, com impacto potencial em infraestrutura, tecnologia, saúde prisional, gestão ambiental e monitoramento de políticas públicas, ampliando a base material e informacional do controle estrutural.

Essa função indutora encontra fundamento jurídico-institucional robusto no reconhecimento do ECI no sistema prisional, bem como nos instrumentos normativos que condicionam a destinação de recursos públicos à existência de projetos estruturados. A regulamentação da destinação de recursos decorrentes da atividade finalística do Ministério Público, ao exigir cadastramento prévio de projetos, reforça a centralidade da aptidão técnica, do planejamento e da auditabilidade como pré-condições para a alocação eficiente de recursos. Nesse contexto, a atuação do MPF na estruturação de arranjos institucionais, destinados à elaboração de projetos, na coordenação interinstitucional e na indução de políticas baseadas em evidências pode demonstrar, mas resposta institucional coerente com a lógica do controle estrutural e com as restrições empíricas identificadas ao longo da pesquisa.

Do ponto de vista analítico, essa conclusão reforça o argumento central do trabalho: a efetividade do controle estrutural na execução penal depende da articulação verificável entre informação estável, governança coordenada e aptidão material financiada. O Ministério Público Federal, ao operar como articulador de redes e indutor de aptidões, contribui para reduzir a distância entre diagnósticos formais e resultados materiais, fortalecendo a governança multinível e ampliando a aptidão de resposta estatal frente às deficiências históricas do sistema prisional, atingindo uma espécie de atuação resolutiva ao invés de uma atuação demandista.

Como limites, este estudo deve ser lido como fotografia analítica sob a ótica do Direito Público, concentrada nos mecanismos de governança, monitoramento e indução institucional associados ao processo estrutural da ADPF 347 e à implementação inicial do Plano Pena Justa. O recorte não abrangeu micropolíticas internas de custódia nem dinâmicas organizacionais específicas das unidades prisionais, que também influenciam a implementação material. Ademais, embora o método desenvolvido seja replicável a outros contextos de controle estrutural, seus resultados estão condicionados às especificidades da política penal e ao arranjo institucional analisado. Ainda assim, os achados oferecem uma síntese operacional consistente: no controle estrutural da execução penal, a transformação institucional exige menos promessas normativas e mais coordenação induzida, aptidões demonstráveis e execução monitorável, sob correções incrementais proporcionais ao desempenho efetivamente alcançado.

## 7 REFERÊNCIAS

### Fontes:

BRASIL. CNJ. GEOPRESÍDIOS – Publicações e Relatórios. Disponível em:

<<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/publicacoes-e-relatorios/>>. Acesso em: 07 de jul. de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Bases de Dados do SISDEPEN. Disponível em:

<<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/bases-de-dados>>. Acesso em: 07 de jul. de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Custo do Preso. Disponível em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMWE0MGI5MmUtZjEyNC00ZmQzLTk2MmYtOWFjNzEwOTY0NjkwIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 07 de jul. de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Reincidência Criminal no Brasil – 2022. Disponível em:

<<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil/reincidencia-criminal-no-brasil-2022.pdf>>. Acesso em: 07 de jul. de 2025.

BRASIL. CNJ. Pena Justa. Disponível em: <<https://pena-justa.seeu.pje.jus.br/>>. Acesso em: 07 de jul. de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. SISDEPEN – Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário 2022. Disponível em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTQ2ZDc4NDAtODE5OS00ODZmLThlYTEtYzI4YTk0MTc2MzJkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSectionb520cc726db6179d4e81>>. Acesso em: 07 de jul. de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Instrumentos de Repasse do FUNPEN. Disponível em:

<<https://www.gov.br/senappen/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-analise-de-dados>>. Acesso em: 07 de jul. de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Fundo a Fundo e Convênios. Disponível em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2NIYjQ1N2YtYjA1Yi00ZmZkLTkxNGUtNmQ3ZjAwOWY2Nzg1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 07 de jul. de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Construção e reforma das unidades de custódia. Disponível em:

<<https://www.gov.br/senappen/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-analise-de-dados>>. Acesso em: 07 de jul. de 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Relatórios. Disponível em:

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/mecanismo-nacional-d-e-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/relatorios>. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. CNJ. Publicações e relatórios do Sistema Carcerário, Execução Penal e Medidas Socioeducativas. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/publicacoes-e-relatorios/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Relatórios de Informações Penais (RELIPEN). Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios>. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. CNJ. Pena Justa – Sumário Executivo. Disponível em: <http://cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-sumario-executivo.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 09 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 641.320/RS. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 11 maio 2016.

### Referências bibliográficas:

ADORNO, Sérgio. *Sistema penitenciário no Brasil: problemas e desafios*. Revista USP, n. 9, p. 65-78, 1991. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i9p65-78>

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BERGALLI, Roberto. *A crítica ao sistema penal: uma visão criminológica do controle social*. Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BICHR, Renata Mirandola. *Governança multinível*. 2018.

BITENCOURT NETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma existência digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 118.

BITENCOURT, Cezar R. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 154.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes. Criminologia e prisão: caminhos e desafios da pesquisa empírica no campo prisional. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 1, n. 1, 2014. <https://doi.org/10.19092/reed.v1i1.4>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. 2022. <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.ib.8722>

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Almedina Brasil, 2019.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. Torreggiani e outros v. Itália, 2013.

DENZIN, Norman K. *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Routledge, 2017. <https://doi.org/10.4324/9781315134543>

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Textos sobre processo/litígio estrutural. [Diversas publicações].

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, v. 8, n. 1, p. 46-64, 2017.

DIETER, Maurício Stegemann. Lógica atuarial e incapacitação seletiva. *Revista Epos*, v. 4, n. 1, 2013.

DIETER, Maurício Stegemann. *Política criminal atuarial: a criminologia do fim da história*. Rio de Janeiro: Revan, 2013.
















FEELEY, Malcolm; SIMON, Jonathan. The new penology. *Criminology*, v. 30, n. 4, p.













- 449-474, 1992. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1992.tb01112.x>
- FERNANDES, Fernando Andrade. *O processo penal como instrumento de política criminal*. Coimbra: Almedina, 2000.
- FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística*. 383 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2021.
- FIDALGO, F. et al. O ONASP e a produção acadêmica sobre o sistema prisional brasileiro. In: *Sistema prisional: teoria e pesquisa*, p. 17-40, 2017.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil*. 2018.
- FILGUEIRAS, Fernando. Accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, p. 65-94, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>
- GARGARELLA, Roberto. *Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2013. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199937967.001.0001>
- GARLAND, David. *Punishment and modern society: a study in social theory*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick (org.). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2007.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *A ação pública abordada pelos seus instrumentos*. 2012.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. Martins Editora, 2017.
- LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral*. Editora Vozes, 2016.
- MELLO, Priscila Vargas et al. Pesquisa empírica no sistema prisional: construindo experiências. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 4, n. 3, 2017. <https://doi.org/10.19092/reed.v4i3.273>
- MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Triangulação na pesquisa em saúde: conceitos, usos e reflexões. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 379-393, 2002. Acesso em: 9 jul. 2025. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232002000300003>
- NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. “Judicialização da política”: déficits explicativos e bloqueios normativistas. *Novos Estudos CEBRAP*, p. 05-20, 2011.
- PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidades estatais e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2018.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. 2018.
- RIBEIRO, Gleidy Braga. *Políticas públicas e a execução penal: um estudo de caso sobre os arranjos institucionais na política penitenciária do Estado do Tocantins*. 2022.
- ROXIN, Claus. *Fines de la pena y reparación del daño: de los delitos y de a las víctimas*. Trad. Julio Maier e Elena Carranza. Buenos Aires: Ad Hoc, 1992. p. 155.

- ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Trad. Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- ROXIN, Claus; GRECO, Luís. *Direito penal: parte geral: tomo I – fundamentos*. 5. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2024.
- SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 113-146.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, p. 333-369, 2018.
- VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural. *Journal*, v. 11, p. 187-220, 1998.
- VITORELLI, Edilson. *Processo estrutural: teoria e prática*. Juspodivm.
- VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios transindividuais I. *Revista de Processo*, p. 353-384, 2015.
- WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- WOLTER, Jürgen; FREUND, Georg. *El sistema integral del derecho penal*. Barcelona: Marcial Pons, 2004.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICE 1: CAPACIDADE ESTATÍSTICO-INSTITUCIONAL DAS UNIDADES FEDERATIVAS

Tabela 10 - Resultados do ICEI

Unidade Federativa	Classificação	(C1)	(C2)	(C3)
ACRE 	Alta	3	3	3
ALAGOAS 	Média	3	1	1
AMAPÁ 	Média	1	2	2
AMAZONAS 	Alta	3	3	3
BAHIA 	Média	2	2	1
CEARÁ 	Alta	1	3	3
DISTRITO FEDERAL 	Alta	3	3	3
ESPÍRITO SANTO 	Alta	3	3	3
GOIÁS 	Alta	3	3	3
MARANHÃO 	Alta	3	3	2
MATO GROSSO 	Alta	3	3	3
MATO GROSSO DO SUL 	Alta	3	2	2
MINAS GERAIS 	Alta	3	3	3
PARÁ 	Alta	3	3	3
PARAÍBA 	Alta	3	3	3

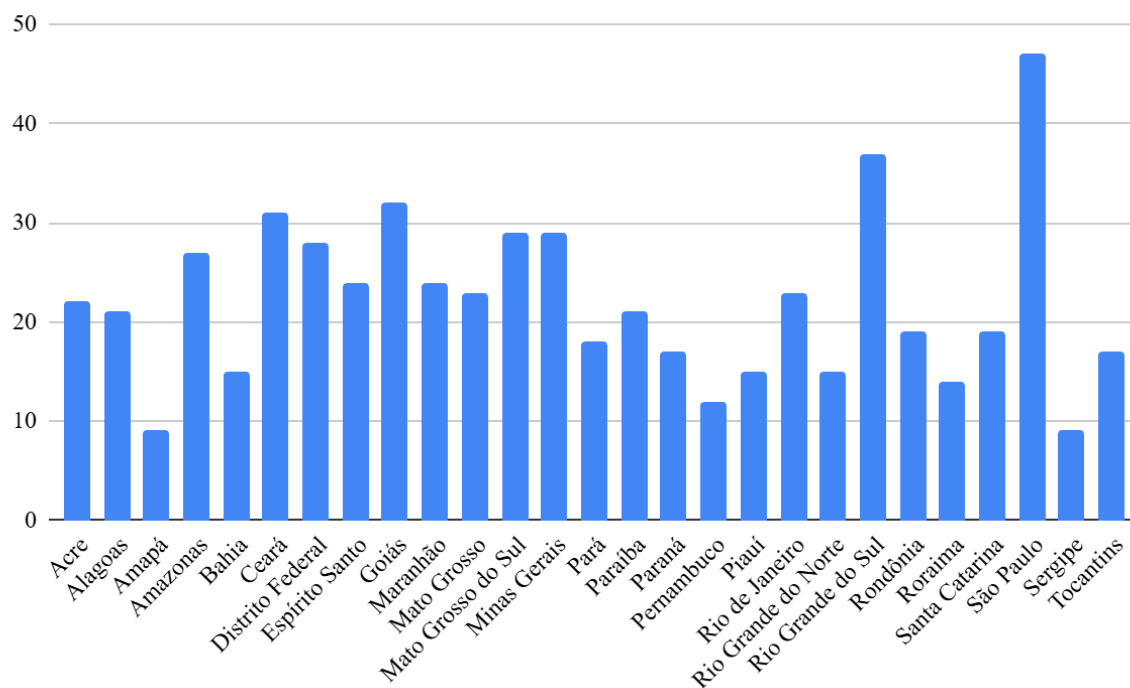
PARANÁ 	Alta	2	3	3
PERNAMBUCO 	Média	1	3	2
PIAUÍ 	Alta	1	3	3
RIO DE JANEIRO 	Média	2	2	2
RIO GRANDE DO NORTE 	Média	1	3	2
RIO GRANDE DO SUL 	Alta	3	3	3
RONDÔNIA 	Alta	3	3	2
RORAIMA 	Média	1	3	2
SANTA CATARINA 	Média	1	3	3
SÃO PAULO 	Alta	3	3	3
SERGIPE 	Média	1	2	1
TOCANTINS 	Média	2	2	2

Fonte: elaboração própria.

Os instrumentos de registro e cálculo utilizados para a mensuração do Índice de Capacidade Estatístico-Institucional (ICEI) referentes às 27 Unidades Federativas encontram-se disponibilizados integralmente em formato digital, podendo ser acessados por meio deste link: [ACESSE AQUI](#) ou mediante leitura do código QR correspondente abaixo. O acesso permite a verificação dos critérios aplicados, das variáveis consideradas e dos resultados obtidos para cada ente federativo, assegurando transparência e reprodutibilidade do procedimento metodológico.



Figura 12 - Distribuição da quantidade de documentos processados por UF para o cálculo ICEI



**Total: 564 arquivos**

Fonte: elaboração própria.