

HISTÓRIA DAS PRISÕES NO BRASIL: DO SURGIMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

HISTORY OF PRISONS IN BRAZIL: FROM THEIR EMERGENCE TO THE STATE OF UNCONSTITUTIONAL AFFAIRS

Submetido em: 27/08/2025 - Aceito em: 14/05/2026

LUCAS LOPES DE CARVALHO¹

RESUMO

A pesquisa analisa a trajetória histórica e os principais desafios do sistema prisional brasileiro, com o objetivo de compreender as circunstâncias que culminaram no reconhecimento do denominado “Estado de Coisas Inconstitucional”, caracterizado por violações sistemáticas de direitos fundamentais. O estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, examinando obras de referência do Direito Penal e da Criminologia, documentos oficiais, relatórios institucionais e decisões judiciais, com destaque para a ADPF nº 347. A análise percorre a evolução das prisões no Brasil desde o período colonial até a contemporaneidade, evidenciando a consolidação do encarceramento como principal forma de punição penal. Os resultados indicam que a crise prisional decorre de fatores estruturais persistentes, como a superlotação, a precariedade das condições de custódia e as limitações à reinserção social, revelando a histórica incapacidade do Estado em assegurar a efetividade da execução penal nos parâmetros constitucionais.

Palavras-chave: Sistema Prisional. Estado de Coisas Inconstitucional. Políticas Penais.

ABSTRACT

The research analyzes the historical trajectory and the main challenges of the Brazilian prison system, aiming to understand the circumstances that led to the recognition of the so-called “Unconstitutional State of Affairs,” characterized by systematic violations of fundamental rights. The study adopts a qualitative approach, based on bibliographic review and documentary analysis, examining leading works in Criminal Law and Criminology, official documents, institutional reports, and judicial decisions, with particular emphasis on ADPF No. 347. The analysis traces the evolution of prisons in Brazil from the colonial period to contemporary times, highlighting the consolidation of incarceration as the primary form of criminal punishment. The findings indicate that the prison crisis stems from persistent structural factors, such as overcrowding, precarious custodial conditions, and limitations on social reintegration, revealing the State’s historical inability to ensure the effective enforcement of criminal penalties in accordance with constitutional standards.

Keywords: Prison System. Unconstitutional State of Affairs. Criminal Policy.

¹ Graduação em Direito (Uniassevi) e em Administração (Unicesumar). Especialização em Gestão do Sistema Prisional; Gestão da Segurança Pública; Gestão Pública; Gestão de Pessoas e Liderança. Atua como agente de polícia judiciária na Polícia Civil do Paraná. **E-MAIL:** lucaslopes@live.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-9089-1621>.

INTRODUÇÃO

A compreensão da origem das prisões e de suas repercussões na segurança pública brasileira exige uma análise histórica que remonta ao período colonial, marcado por fragilidades institucionais e insegurança jurídica.

Desde os primórdios da vida em sociedade, a necessidade de regulação das condutas levou à criação de normas e à consolidação do contrato social, no qual a limitação da liberdade individual passou a legitimar a pena privativa de liberdade como principal forma de sanção penal.

A presente pesquisa analisa a formação histórica do sistema prisional brasileiro e os desafios atuais, com destaque para o reconhecimento, em 2023, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), que evidencia falhas estruturais graves com reflexos diretos na segurança pública.

O estudo delimita-se à análise dos problemas do sistema penal brasileiro, considerando dispositivos constitucionais, infralegais e normas internacionais, especialmente aquelas relacionadas aos direitos humanos. Para tanto, investiga-se a evolução do sistema prisional no país e seu papel como instrumento de segurança pública, examinando-se, ainda, a superlotação carcerária, a privatização de presídios, as condições precárias das unidades, os desafios da reintegração social e a violação da dignidade da pessoa humana.

Atualmente, o sistema apresenta *déficit* superior a 28% em sua capacidade, com mais de 701 mil pessoas privadas de liberdade (PPL), frequentemente mantidas em locais que abrigam, de forma conjunta, pessoas em prisão provisória e pessoas já condenadas. O Brasil ocupa a terceira posição mundial em população prisional, atrás apenas dos Estados Unidos e da China.

Este artigo, decorrente de um recorte da monografia “Desafios Contemporâneos no Âmbito do Sistema Prisional Brasileiro: Estado de Coisas Inconstitucional e Efeitos na Segurança Pública”, busca compreender as origens históricas das prisões no Brasil, as bases que as sustentaram, as condições atuais do sistema penal e impactos sobre a criminalidade. O estudo também examina os fatores que contribuíram para o reconhecimento pelo STF da situação de ECI no sistema prisional, conforme discutido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347.

1. METODOLOGIA E MÉTODOS

O estudo foi desenvolvido por meio de revisão bibliográfica e análise documental, adotando-se abordagem qualitativa. Fundamenta-se em obras de referência do Direito Penal, da Criminologia e das Ciências Sociais, bem como em documentos oficiais, relatórios governamentais (Senappen, CNPCP e Infopen), decisões judiciais — com destaque para a ADPF nº 347 — e legislações pertinentes, como a Constituição Federal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal.

O levantamento bibliográfico abrangeu o período de 2000 a 2025, utilizando descritores relacionados ao sistema prisional brasileiro, à execução penal, à crise carcerária, aos direitos humanos e ao Estado de Coisas Inconstitucional, em bases como Google Acadêmico, SciELO, Periódicos CAPES, BDTD, além de plataformas institucionais do STF, do CNJ, do Depen e de legislação oficial.

Do total de 152 trabalhos inicialmente identificados, após análise de títulos e resumos, foram selecionados 47 estudos considerados diretamente pertinentes ao objeto da pesquisa, incluindo artigos científicos, dissertações, teses, relatórios oficiais e documentos legais.

O método adotado permitiu identificar permanências históricas, rupturas normativas e os principais fatores que contribuíram para a atual crise estrutural do sistema prisional brasileiro.

2. SISTEMA PENAL BRASILEIRO: DESAFIOS ATUAIS E PROBLEMAS ANTIGOS

Antes da colonização portuguesa, o território que viria a constituir o Brasil era habitado por diversos povos indígenas, cujas práticas punitivas não exerceram influência direta sobre a legislação aplicada posteriormente no período colonial.

Com a colonização, houve a imposição do direito português, amplamente transplantado para o Brasil, marcado por resquícios de vingança privada e por um forte caráter punitivo. A organização inicial em capitanias hereditárias conferiu amplos poderes aos donatários, o que resultou em significativa descentralização administrativa e em arbitrariedades no exercício do poder penal.

Diante das limitações e inconstâncias desse modelo, consolidou-se a necessidade de um sistema jurídico centralizado, materializado nas Ordenações do Reino — Afonsinas, Manuelinas e Filipinas — que passaram a regular o direito penal e estruturar as primeiras formas de encarceramento no Brasil colonial.

2.1 Ordenações Afonsinas

Promulgadas durante o reinado de Dom Afonso V (1447–1521), as Ordenações Afonsinas constituíram o primeiro grande compêndio legislativo português e serviram de modelo para as ordenações posteriores. No entanto, não tiveram aplicação prática no Brasil, em razão da ampla autonomia dos donatários responsáveis pela administração das capitanias hereditárias.

Como observam Zaffaroni *et al.* (2003), tratava-se de uma compilação de leis régias, canônicas, romanas e germânicas, marcada pelo uso arbitrário da tortura, pela criminalização de crenças e comportamentos e pela aplicação abusiva da pena de morte. Ainda que pouco aplicadas na colônia, encontravam-se formalmente em vigor à época do chamado “descobrimento” e, por essa razão, inauguraram juridicamente a ordem normativa no território que viria a constituir o Brasil.

2.2 Ordenações Manuelinas

Publicadas em 1521, durante o reinado de Dom Manuel I, as Ordenações Manuelinas substituíram as Afonsinas e permaneceram em vigor até 1603. Atualizaram normas jurídicas e buscaram maior sistematização, mantendo-se, contudo, como um dispositivo típico do Direito Medieval, ao combinar elementos de religião, moral e direito.

Tiveram aplicação limitada no território brasileiro, uma vez que coexistiram com a prática autoritária dos donatários, que exerciam o poder punitivo de acordo com interesses particulares (Zaffaroni *et al.*, 2003).

2.3 Ordenações Filipinas

Promulgadas em 1603, durante a União Ibérica e sob o reinado de Felipe II, as Ordenações Filipinas tiveram como principal objetivo unificar a aplicação da justiça em todos os territórios controlados pela Coroa Portuguesa (Motta, 2011). Permaneceram em vigor no Brasil até 1830, inclusive após a Independência, e, diferentemente das ordenações anteriores, foram efetivamente aplicadas, consolidando-se como eixo do sistema penal colonial.

O Livro V, dedicado ao direito criminal, previa penas severas e desproporcionais, como morte cruel, mutilações, açoites, degredo, confisco e punições humilhantes. Foi também nesse período que se instituiu o degredo do Brasil como destino para pessoas condenadas em Portugal, configurando o país como um verdadeiro presídio de degredados.

Apesar de sua longa vigência, as Ordenações Filipinas foram alvo de críticas por institucionalizarem desigualdades, uma vez que as penas variavam conforme o sexo e a posição social da pessoa condenada, sendo mais brandas para as elites e mais cruéis para as camadas populares.

Além disso, inexistia a preocupação com a reintegração social, a prevenção de novos delitos ou com a reincidência das PPL. O objetivo da punição não era transformar a pessoa infratora ou reintegrá-la à sociedade, mas sim restaurar a ordem. O crime era concebido como um débito para com a coletividade, e a pena, ainda que severa ou desproporcional, funcionava como forma de quitação desse débito. Assim, privilegiava-se a reposição imediata do equilíbrio social, uma vez que o delito era interpretado como uma violação que exigia reação rápida e exemplar para a manutenção da autoridade e da estrutura vigente (Foucault, 2014).

As Ordenações Filipinas contribuíram para a consolidação do imaginário punitivista no Brasil, estabelecendo as bases de um modelo penal centrado na repressão em detrimento da reintegração social, influência ainda perceptível até hoje no sistema prisional brasileiro.

2.4 Primeira Constituição Brasileira (1824)

O processo de independência do Brasil, em 1822, impôs a necessidade de uma nova ordem jurídica. Contudo, até sua consolidação, as Ordenações Filipinas permaneceram em vigor como o principal código legal (Motta, 2011):

Influenciada pelo iluminismo, a Constituição de 1824 representou um marco na proteção dos direitos individuais, ao prever cadeias mais salubres, a separação de PPL conforme a natureza do crime e a abolição de penas cruéis (artigo 179). Também restringiu significativamente a pena de morte, antes aplicada a dezenas de infrações (Carvalho Filho, 2002). Ainda assim, manteve a prisão perpétua e a própria pena capital, evidenciando a permanência de concepções punitivistas.

A evolução constitucional refletiu essa transição. A Constituição de 1891 aboliu definitivamente as penas de galés e o banimento judicial (Motta, 2011); a de 1934 proibiu a pena de morte, o confisco de bens e as penas de caráter perpétuo; já a Constituição de 1937, no contexto autoritário do Estado Novo, restaurou a pena capital para crimes políticos ou contra a segurança nacional.

Por fim, a Constituição de 1988 consolidou direitos e garantias fundamentais, fortalecendo o contraditório, a ampla defesa e a individualização das penas, firmando-se como marco de um sistema penal orientado pelos direitos humanos e pela superação do punitivismo extremo.

2.5 Primeiro Código Penal Brasileiro (1830)

Em 1830, ainda no período imperial, foi promulgado o primeiro Código Criminal do Brasil, marco fundamental da legislação penal nacional. Inspirado na Constituição de 1824, introduziu avanços como a individualização da pena, o princípio da legalidade, o sistema de dias-multa e a vedação de penas corporais excessivas, embora mantivesse a pena de morte (Motta, 2011). O rol de sanções incluía enforcamento, galés, prisão com trabalho, prisão simples, banimento, degredo, desterro, multa e perda de função pública. Para pessoas escravizadas, persistiam os açoites e o uso de ferro, evidenciando a contradição entre ideais iluministas e a ordem escravocrata.

Segundo Motta (2011, p. 78), o arsenal punitivo compreendia: pena de morte por enforcamento, galés, prisão com trabalho, prisão simples, banimento, degredo, desterro, multa e suspensão ou perda de emprego. Para as pessoas escravizadas, além dessas penas, mantinha-se a pena de açoite, acompanhada do uso de ferro, salvo quando condenadas à morte ou às galés.

A manutenção da pena capital gerou intenso debate. O jurista Thomas Alves, citado por Motta (2011, p. 78), sustentava que a pena de morte contrariava o fim essencial da sanção penal — a regeneração. Essa controvérsia revela a tensão entre o regime escravocrata e os ideais iluministas que começavam a influenciar a legislação brasileira. Apesar das críticas, o Código Criminal de 1830 vigorou até a Proclamação da República, quando foi substituído pelo Código Penal de 1890.

O Código Penal de 1890 representou uma mudança estrutural ao consolidar a pena privativa de liberdade como núcleo do sistema punitivo. Previa sanções como prisão celular, reclusão, prisão com trabalho, prisão disciplinar, interdição, suspensão ou perda de função pública, banimento e multa. Inspirado em modelos europeus, refletia tendência internacional de disciplinar e “ressocializar” a pessoa condenada por meio do encarceramento (Motta, 2011).

O Código Penal de 1940, ainda em vigor – com diversas reformas –, manteve a centralidade da pena de prisão, distinguindo reclusão e detenção para crimes e prisão simples para contravenções, além de multa e penas acessórias. Introduziu o livramento condicional, a suspensão condicional da pena e, sobretudo, as medidas de segurança, ampliando o controle estatal sobre a pessoa condenada, conforme destacam Souza e Japiassú (2020, p. 41):

No que diz respeito ao Direito Penal, priorizou-se a pena privativa de liberdade, sob nova sistemática: reclusão e detenção, para crimes ou delitos, e prisão simples, para contravenções. Ao lado dessas, foram ainda previstas a multa e as penas acessórias, como a publicação da sentença, a interdição temporária e a perda da função pública. A suspensão condicional da pena e o livramento condicional passaram a integrar definitivamente o Código Penal. O Código inovou, ainda, fazendo “ingressar na órbita da lei penal as medidas de segurança”.

Em 1984, a Lei nº 7.209 reformou profundamente a parte geral do Código, limitando a duração máxima da pena a 30 anos, em consonância com ideais de proporcionalidade (Zaffaroni; Pierangeli, 2008). Posteriormente, a Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) ampliou esse limite para 40 anos.

Assim, desde o Código de 1830 até a atualidade, a trajetória do direito penal brasileiro revela um movimento gradual de humanização formal, contudo, com a persistência de um modelo punitivo centrado no encarceramento, cujos reflexos ainda marcam o sistema prisional contemporâneo.

2.6 Lei de Execução Penal (1984)

Um dos principais marcos do sistema prisional brasileiro foi a promulgação da Lei nº 7.210/1984, a Lei de Execução Penal (LEP). Inspirada em uma perspectiva humanista, a norma estabelece que a execução penal tem como finalidade efetivar a decisão criminal e proporcionar condições para a reintegração social da pessoa condenada e da pessoa internada (Brasil, 1984).

A LEP representou avanço relevante ao consolidar formalmente a compreensão de que a pena deve ultrapassar o caráter punitivo, assegurando às PPL direitos como acesso ao trabalho, à educação, às assistências social, jurídica e de saúde.

Mirabete (1996, p. 59) destaca que o artigo 1º da LEP contempla duas finalidades:

1. Efetivar a sentença penal, garantindo sua correta execução, voltada à repressão e prevenção de delitos;

2. Oferecer condições de integração social, mediante instrumentos que possibilitem ao apenado e ao internado participar construtivamente da vida em sociedade (grifos do autor).

Entretanto, apesar de sua relevância normativa, a aplicação prática da LEP enfrenta obstáculos significativos. A superlotação, as condições degradantes das unidades prisionais, a insuficiência de recursos e a precariedade estrutural limitam o alcance das garantias previstas, tornando a lei, em muitos contextos, um referencial jurídico distante da realidade do sistema prisional brasileiro.

2.7 Casa de Correção da Corte (1850)

A primeira prisão formalmente construída no Brasil foi inaugurada em 1850, no Rio de Janeiro, sob a denominação de Casa de Correção da Corte, em cumprimento à Carta Régia de 1769.

Segundo relatório da CPI do Sistema Carcerário (2009, p. 53), essa instituição já reproduzia falhas que ainda persistem no sistema brasileiro, como a ausência de separação entre PPL primárias e reincidentes, entre aquelas envolvidas em infrações de menor gravidade e as responsáveis por delitos mais graves, além do surgimento precoce da superlotação, identificada já no século XIX. Contudo, apesar do marco oficial de 1850, há registros que indicam a existência de cadeias anteriores, destinadas sobretudo à custódia temporária, enquanto se aguardava a execução da pena propriamente dita, que frequentemente envolvia castigos corporais ou mesmo a pena de morte.

Nesse sentido, Carvalho Filho (2002, p. 36), na obra *A Prisão*, relata que:

Consta que a primeira cadeia em nosso país data de 1551, em Salvador, Bahia, onde se instalou a sede do governo geral do Brasil. A mesma era vista como uma cadeia muito boa e bem-acabada, com casa de audiência e câmara em cima [...] tudo de pedra e barro, rebocadas de cal, e telhado com telha.

Ademais, Manoel de Barros Motta (2011) observa que, antes da Casa de Correção, destacavam-se as prisões do Aljube e de Santa Bárbara. O Aljube, em especial, abrigava tanto pessoas condenadas quanto suspeitas de delitos, evidenciando o caráter arbitrário e indistinto das detenções à época, em que a prisão não se restringia ao cumprimento de sentença, mas também à mera suspeita de infração.

Desse modo, a Casa de Correção da Corte simboliza o início de um modelo penitenciário oficialmente estruturado no Brasil, ainda que herdeiro de práticas coloniais marcadas pela arbitrariedade, pela ausência de critérios de separação e pela superlotação – problemas que se perpetuaram ao longo do sistema prisional brasileiro.

2.8 Superlotação e Crise no Sistema Penitenciário

Desde a criação das primeiras prisões no Brasil, o sistema penal passou por mudanças relevantes; contudo, manteve problemas estruturais persistentes, entre os quais se destaca a superlotação,

presente de forma generalizada nas unidades prisionais desde os primórdios do encarceramento no país.

Para Rogério Greco (2017, p. 233), “a superlotação carcerária é um mal que corrói o sistema penitenciário. O movimento de lei e ordem, ou seja, a adoção de um Direito Penal máximo, a cultura da prisão como resolução dos problemas sociais, tem contribuído, enormemente, para esse fenômeno”. O autor acrescenta:

A superlotação carcerária é um fator de risco não somente para os presos, que cumprem suas penas em situações deprimentes, como também para os funcionários encarregados de sua vigilância, pois o sistema penitenciário transforma-se em um verdadeiro barril de pólvora, pronto a explodir a qualquer momento (Greco, 2017, p. 234).

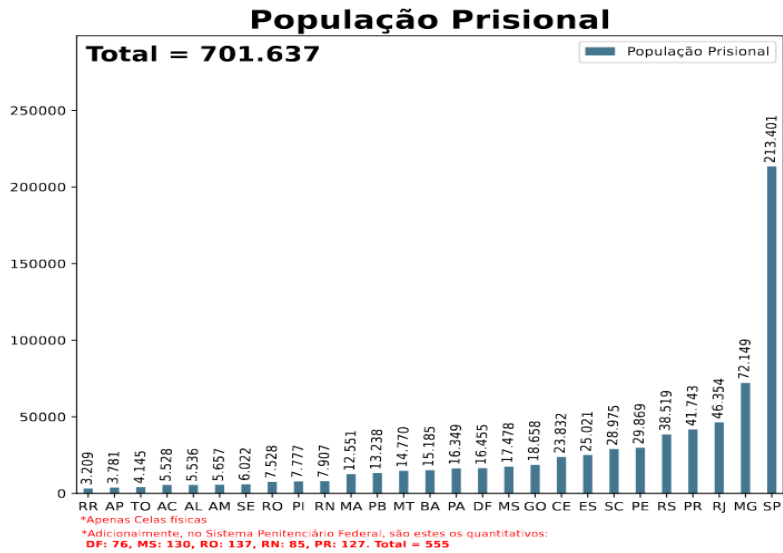
Nas últimas décadas, a população privada de liberdade no Brasil cresceu de forma acelerada, sem a correspondente ampliação de vagas ou melhoria da infraestrutura prisional, em violação ao artigo 85 da LEP. A superlotação resultante compromete a segurança e a ordem interna, além de inviabilizar a efetivação de direitos fundamentais assegurados pela Constituição e pela própria LEP, como saúde, educação, assistência social e respeito à dignidade da pessoa humana.

A atuação estatal insuficiente diante dos desafios estruturais, associada ao crescimento das organizações criminosas, contribuiu para o agravamento desse cenário. Como destaca Caitano (*apud* Salla, 2003, p. 130), desde a década de 1990 tais grupos passaram a exercer influência significativa em diversas unidades prisionais, provocando rebeliões, mortes e, em muitos casos, condicionando a vinculação de PPL a essas organizações. A rivalidade entre facções elevou os índices de violência interna e intensificou o nível de tensão tanto entre as pessoas custodiadas quanto entre elas e os trabalhadores dos serviços penais.

Outro fator decisivo para o agravamento da superlotação foi o endurecimento da legislação penal, especialmente com a Lei nº 11.343/2006 (Lei de Drogas) e a Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que ampliaram o uso da prisão como resposta prioritária ao crime. Embora mais rigorosas, tais medidas não se mostraram eficazes na redução consistente da criminalidade, tampouco vieram acompanhadas de políticas estruturadas de prevenção ou alternativas ao encarceramento, reforçando ciclos de exclusão e reincidência.

Dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) confirmam a gravidade do quadro: em 2000, havia 232.755 PPL; em 2019, o número alcançou 755.274; e, em junho de 2025, registravam-se 701.637 pessoas custodiadas, além de cerca de 235 mil em prisão domiciliar. Esses números indicam um crescimento de aproximadamente 300% na taxa de aprisionamento ao longo dos últimos 25 anos. Atualmente, cerca de 28% da população carcerária é composta por pessoas em prisão provisória (Senappen, 2025), o que evidencia o uso excessivo – e, muitas vezes, prolongado – dessa medida cautelar.

Figura 1: População Prisional do Brasil (Período de referência: janeiro a junho de 2025)



Fonte: Dipen/Senappen - 18º ciclo Sisdepen.

Figura 2: Presos Provisórios do Brasil (Período de referência: janeiro a junho de 2025)

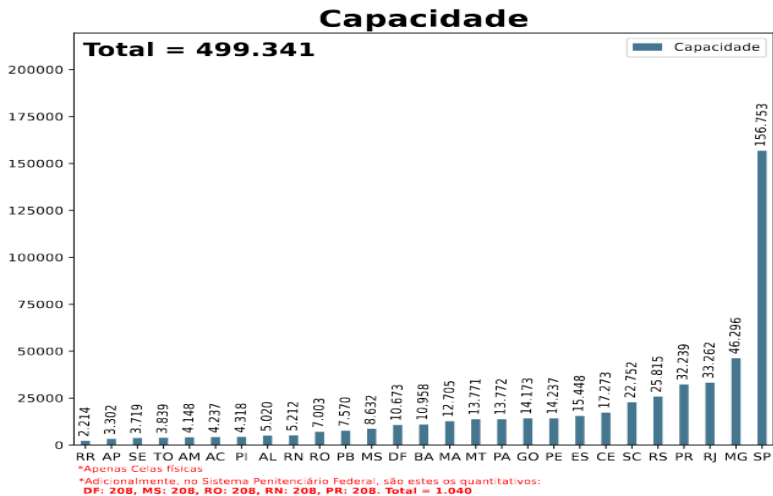


Fonte: Dipen/Senappen - 18º ciclo Sisdepen.

De acordo com o Relatório de Informações Penais (Relepen), no período de janeiro a junho de 2025, o Brasil contava com 701.637 PPL e apenas 499.341 vagas disponíveis, o que representa um *déficit* de 202.296 vagas – equivalente a um excedente superior a 40% da

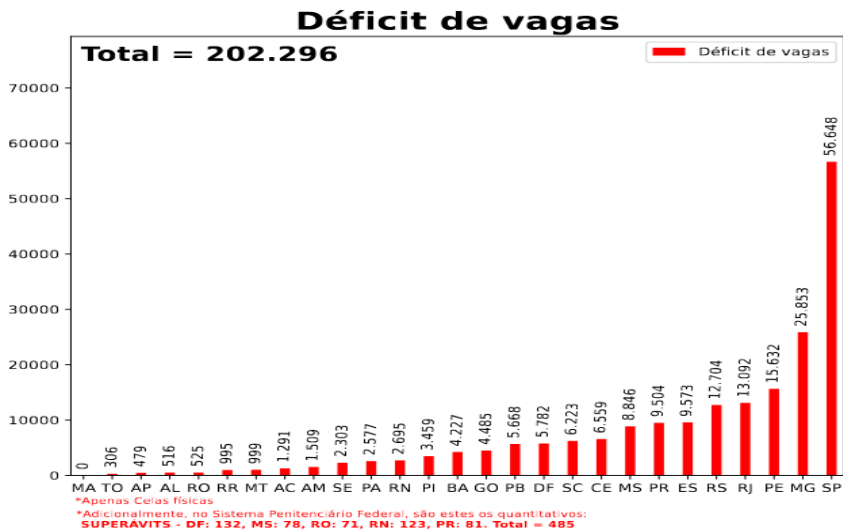
capacidade prisional instalada. A maioria da população carcerária é composta por homens (669.864), enquanto a população feminina corresponde a 31.773 mulheres privadas de liberdade.

Figura 3: Capacidade Prisional do Brasil (Período de referência: janeiro a junho de 2025)



Fonte: Dipen/Senappen - 18º ciclo Sisdepen.

Figura 4: Déficit de Vagas no Sistema Prisional



(Período de referência: janeiro a junho de 2025)

Fonte: Dipen/Senappen - 18º ciclo Sisdepen.

Esse conjunto de fatores evidencia um quadro estruturalmente crítico no sistema penitenciário brasileiro, com limitações significativas

quanto à garantia da segurança pública e à plena efetividade dos direitos assegurados pela Constituição e pela LEP.

No cenário internacional, conforme dados do *World Prison Brief*² (ICPR – Birkbeck, University of London), o Brasil ocupa a terceira posição entre os países com maior número de PPL, atrás apenas dos Estados Unidos (mais de 1,8 milhão) e da China (cerca de 1,6 milhão). O dado torna-se ainda mais expressivo quando comparado à Índia: embora possua população significativamente superior à brasileira, o país registra contingente inferior ao Brasil.

Tabela 1 – Ranking dos países com as maiores populações prisionais do mundo.

Estado/Nação	População Prisional	População Geral
1º EUA	1.833.700	338,46 milhões
2º China	1.690.000	1,4 bilhão
3º Brasil	*909.067	218,4 milhões
4º Índia	573.220	1,4 bilhão
5º Federação Russa	433.006	144,5 milhões
*Em 31/12/2024 (administração penitenciária nacional - 670.265 em prisões estaduais e federais, 3.751 em 'outras prisões' (por exemplo, celas policiais, defesa civil ou outras custódias), 235.051 em prisão domiciliar)		

Fonte: Criação do autor, com base nos dados do World Prison Brief/ICPR/Birkbeck University of London (2026).

Esse panorama de superlotação não é recente. Como reconhece a CPI do Sistema Prisional Brasileiro (2009, p. 246-247):

Desde 1976, pouco mudou no que se refere à superlotação dentro do sistema penitenciário, nossas unidades continuam superlotadas. Celas cheias ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana. **A CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas, se revezando para dormir, ou dormindo em cima do vaso sanitário.** [...] Assim vivem os presos no Brasil (grifos do autor).

Nesse contexto, a prisão, em vez de cumprir de forma plena sua função de responsabilização e reintegração, passa a operar em condições que limitam sua finalidade normativa. Conforme Foucault (2014), a pena privativa de liberdade consolidou-se como a principal forma de punição no sistema penal contemporâneo; no entanto, no caso brasileiro, sua centralidade não foi acompanhada, de modo suficiente, por investimentos estruturais e políticas públicas consistentes, resultando em unidades improvisadas, mal localizadas e estruturalmente precárias.

Dessa forma, em um cenário de crescimento da criminalidade, a prisão — que deveria contribuir para a prevenção de novos delitos e para a reintegração social das PPL — enfrenta dificuldades estruturais que acabam por comprometer esses objetivos, favorecendo a manutenção de ciclos de vulnerabilidade e exclusão.

2 *World Prison Brief* (WPB) é um banco de dados online com informações sobre sistemas prisionais do mundo. Disponível em:< <https://shre.ink/7B14>>. Acesso em: 29 mar. 2025.

2.9 Privatização dos Presídios e o Poder Estatal

A privatização dos estabelecimentos prisionais constitui tema recorrente no debate jurídico e nas políticas públicas penais no Brasil, especialmente diante do *déficit* de vagas e das dificuldades estatais de ampliação e modernização da infraestrutura. A adoção de contratos de cogestão e parcerias público-privadas tem sido apresentada como alternativa administrativa, embora seus impactos, limites e fundamentos jurídicos permaneçam objeto de controvérsia. Conforme observa Nucci (2021, p. 147), a própria Lei de Execução Penal estabelece balizas normativas relevantes:

[...] Nota-se, no art. 77, caput e § 1.º, desta Lei, haver regras para a escolha do pessoal administrativo, de instrução técnica e de vigilância, assim como para a progressão e ascensão funcionais. Logo, se o presídio for vigiado e administrado por pessoas estranhas aos quadros da Administração Pública, torna-se imprescindível haver leis específicas e expressas em relação a tais métodos.

Inspirado em experiências internacionais, o modelo de gestão privada já foi implementado, em diferentes formatos, em unidades prisionais de estados como Santa Catarina, Amazonas, Paraná, Maranhão, Sergipe e Bahia (Senappen, 2025). Ainda assim, a execução penal é tradicionalmente compreendida como função típica de Estado, por envolver restrição de direitos fundamentais e exercício do poder disciplinar. A própria LEP, especialmente em seus arts. 10 e 47, reafirma que a assistência às pessoas privadas de liberdade e o poder disciplinar constituem deveres estatais.

Parte da literatura aponta possíveis tensões decorrentes da delegação de atividades sensíveis — como custódia, disciplina e aplicação de sanções — a entidades privadas com fins lucrativos. Christie (1998) alerta para o risco de consolidação de uma “indústria do controle do crime”, na qual a expansão do encarceramento pode produzir incentivos econômicos.

Nessa perspectiva, há autores que identificam potenciais impactos como: priorização de metas financeiras em detrimento de políticas de reintegração (Davis, 2020); contenção de custos com reflexos na oferta de serviços essenciais (Davis, 2020); desafios relacionados à fiscalização e ao controle público (Nakamura, 2010); e enfraquecimento da dimensão reintegrativa da pena (Nakamura, 2010).

Por outro lado, reconhece-se que a participação privada pode contribuir para maior celeridade na construção e na gestão administrativa das unidades. Todavia, a literatura especializada sustenta que tal modelo, isoladamente, não enfrenta os fatores estruturais associados ao encarceramento em larga escala.

Nesse sentido, Lyra (1942, p. 33) já destacava a necessidade de compreensão humanizada da pessoa submetida ao sistema penal:

Enquanto o juiz não sentir como sua a anormalidade do réu, não educa nem se educa, não julga nem pune, mas defende-se, e a defesa aprofunda o abismo entre o acusado e a sociedade. A sociedade, quando afasta de si um réu, abre, em vez de fechar, a

chaga feita pelo delito, porque reconhece, definitivamente, a própria insuficiência para enfrentá-lo.

Dessa forma, independentemente do modelo de gestão adotado, o debate sobre a privatização insere-se em discussão mais ampla acerca da finalidade da pena e dos limites do encarceramento. A centralidade da dignidade da pessoa humana e a efetividade das garantias previstas na Lei de Execução Penal devem permanecer como parâmetros estruturantes da política penal (Greco, 2015).

3. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Embora o ordenamento jurídico contemple alternativas penais, observa-se que a privação de liberdade continua a ocupar posição predominante na aplicação das sanções no sistema penal brasileiro. Os diferentes tipos de estabelecimentos criados sob a justificativa de reintegração acabaram, na prática, reproduzindo ambientes marcados por violência e criminalidade. A morosidade do sistema de justiça mantém elevado número de pessoas em prisão provisória por longos períodos, e, após o cumprimento da pena, a ausência de políticas efetivas de reintegração social contribui para a marginalização e a reincidência, agravadas pelo descaso estatal e por práticas administrativas violadoras de direitos fundamentais.

Diante desse quadro, em outubro de 2023, o STF, ao julgar a ADPF nº 347, reconheceu, por unanimidade, a existência de um ECI no sistema prisional brasileiro. A Corte apontou que as PPL sofrem graves e contínuas violações de direitos básicos, como integridade física, saúde, alimentação, higiene, educação e trabalho, e que as condições das prisões inviabilizam tanto a segurança pública quanto a reintegração (STF, ADPF 347, 2023).

O conceito de ECI foi desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia e define situações em que há violação massiva, generalizada e persistente de direitos fundamentais em razão de falhas estruturais do Estado. Segundo Carlos Alexandre de A. Campos (2016, p. 21):

Defino o ECI como a técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional.

Assim, a declaração do STF não se limita a um único órgão, mas convoca todo o aparato estatal a atuar de forma coordenada para superar o quadro de degradação. Como observa Josefina Lyons (2011), a superação do ECI exige cooperação interinstitucional, formulação de políticas públicas consistentes e adequada alocação de recursos, sob pena de perpetuar um cenário incompatível com a Constituição.

3.1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347-DF

A ADPF nº 347, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 2015, teve como objetivo o reconhecimento, pelo STF, de um ECI no sistema prisional brasileiro, em razão das graves e contínuas violações aos direitos fundamentais de PPL, decorrentes de condutas omissivas e comissivas da União, dos estados e do Distrito Federal (Petição Inicial, ADPF 347, 2015).

Em setembro de 2015, o STF analisou os primeiros pedidos, concedendo, em sede cautelar, a implementação das audiências de custódia e o descontingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Já em 2021, no plenário virtual, o relator, ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, determinou que o governo federal elaborasse, no prazo de até 90 dias após o fim do julgamento, um plano nacional com duração de três anos para superar o quadro de inconstitucionalidade.

Em seu voto, Marco Aurélio qualificou a situação prisional como um quadro estrutural de falência institucional, evidenciado por condições sistematicamente degradantes que afrontam a dignidade da pessoa humana e configuram descumprimento de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, a exemplo do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e da Convenção contra a Tortura.

O julgamento foi concluído em 04 de outubro de 2023, quando o STF, por unanimidade, reconheceu a existência de graves violações aos direitos das pessoas presas, incluindo integridade física, saúde, higiene, alimentação, educação e trabalho. A Corte concluiu que tais condições comprometem a segurança pública e frustram a função ressocializadora da pena (STF, ADPF 347, 2023).

Para enfrentar o problema estrutural, o STF determinou que a União, os estados e o Distrito Federal, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), elaborassem planos de ação em até seis meses e os implementassem em três anos, contemplando três pontos centrais, a serem submetidos à aprovação da própria corte, com monitoramento do CNJ e supervisão direta do STF (ADPF 347, STF, 2023):

- I. *Déficit* de vagas e má qualidade das unidades prisionais;
- II. Excesso de encarceramento, especialmente em casos em que a prisão não seria necessária;
- III. Atraso na saída de PPL, que permanecem custodiadas além do tempo fixado na condenação.

Embora represente um marco na proteção dos direitos fundamentais das PPL, a decisão foi alvo de críticas quanto ao uso do conceito de “estado de coisas inconstitucional”, apontado por parte da doutrina como suscetível à banalização e à aplicação subjetiva. Ademais, ressalta-se que, sem mudanças estruturais na cultura política e no financiamento das políticas públicas, as determinações do STF tendem a permanecer no plano retórico, com impacto reduzido sobre a realidade prisional.

Assim, embora a ADPF 347 constitua um passo histórico no reconhecimento da crise estrutural do sistema prisional, persiste a

indagação acerca da sua efetividade prática ou se suas determinações se somarão a um histórico de tentativas frustradas de reforma penal.

4. MEDIDAS ALTERNATIVAS E POLÍTICAS DE REFORMA

A crise do sistema penal brasileiro configura um desafio relevante à efetividade da segurança pública, revelando as limitações de um modelo fortemente orientado pelo encarceramento. A manutenção de políticas centradas no recrudescimento penal tem apresentado resultados limitados na redução da criminalidade e contribuído para o aumento da população prisional, com impactos na gestão das unidades, na dinâmica interna e nos índices de reincidência.

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021–2030), reconhece a complexidade do sistema prisional no contexto brasileiro e aponta a necessidade de medidas voltadas à redução da superlotação, à melhoria das condições de cumprimento da pena e à diminuição da reincidência. A ampliação de vagas e o estímulo ao trabalho e à educação no ambiente prisional constituem iniciativas relevantes, mas demandam articulação com políticas estruturais de prevenção e com o fortalecimento de alternativas penais. Observa-se, nesse contexto, uma tensão entre os objetivos declarados da pena e os resultados concretamente produzidos. Conforme já indicava Mirabete (2008), a ausência de condições adequadas de cumprimento da pena compromete sua função social. Assim, o ambiente prisional pode, em determinadas circunstâncias, atuar como fator de reprodução de vulnerabilidades, com reflexos na reinserção social.

Para Caldas e Crestana (2005), a formulação de políticas públicas deve estar orientada ao interesse coletivo, o que pressupõe a adoção de estratégias que conciliem segurança pública e respeito aos direitos fundamentais. Nesse sentido, mostram-se pertinentes iniciativas como:

- ampliação e qualificação das alternativas penais (penas restritivas de direitos, justiça restaurativa, monitoramento eletrônico);
- racionalização do uso da prisão em delitos de menor potencial ofensivo, especialmente nos casos relacionados à política de drogas;
- implementação de programas de reinserção social baseados em educação, qualificação profissional e acompanhamento psicossocial;
- fortalecimento da execução penal, com fiscalização efetiva da Lei de Execução Penal e participação institucional e social no controle das políticas implementadas.

4.1 Medidas Alternativas

A pena privativa de liberdade foi concebida como alternativa mais humanizada às punições corporais e à pena de morte. No contexto contemporâneo, contudo, o modelo prisional evidencia limitações estruturais que reforçam a necessidade de ampliação de medidas

alternativas, em consonância com o objetivo da Lei de Execução Penal de promover condições para a reintegração social da pessoa condenada.

Foucault (2014, p. 224) observou que, apesar das críticas dirigidas à prisão, não se delineou um substituto plenamente definido, convertendo-a na “detestável solução, de que não se pode abrir mão”. No Brasil, embora existam previsões normativas de alternativas penais, sua aplicação ainda é restrita e, em muitos casos, carece de políticas estruturadas de acompanhamento e avaliação.

As penas restritivas de direitos, previstas no art. 43 do Código Penal, abrangem prestação pecuniária, perda de bens e valores, limitação de fim de semana, prestação de serviços à comunidade e interdição temporária de direitos. Medidas como prisão domiciliar e monitoração eletrônica também buscam evitar o ingresso desnecessário no sistema prisional, especialmente de pessoas primárias, com potencial impacto na redução da reincidência (Carvalho; Vieira, 2020).

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2024–2027) estabelece como diretriz o fortalecimento de medidas cautelares diversas da prisão, sobretudo no âmbito da prisão provisória, em observância ao princípio da presunção de inocência. Ainda assim, 182.855 pessoas permanecem em situação provisória, correspondendo a aproximadamente um quarto da população prisional, o que indica o uso expressivo dessa modalidade de custódia.

A ampliação da monitoração eletrônica, prevista na Lei nº 14.843/2024, aplicável em hipóteses como progressão de regime e livramento condicional, constitui instrumento adicional de gestão penal. Embora não resolva, isoladamente, os desafios estruturais do sistema, pode contribuir para o acompanhamento extramuros e para a racionalização do uso das vagas prisionais.

Nesse contexto, o fortalecimento das medidas alternativas configura estratégia relevante para a racionalização da política penal, com potencial para mitigar os efeitos do encarceramento excessivo e aprimorar a efetividade do sistema de execução penal.

4.2. Políticas de Reforma Penal

Além das medidas alternativas, têm sido discutidas propostas de reforma do sistema penal brasileiro, em diálogo com demandas sociais e com análises que apontam fragilidades históricas na condução da política penitenciária.

Rogério Greco (2017, p. 247) defende a necessidade de revisão legislativa com orientação minimalista, em contraposição ao modelo de “lei e ordem”, que tende a produzir inflação normativa. Para o autor, seria recomendável depurar o sistema legal, afastando do âmbito penal matérias que poderiam ser tratadas por outros ramos do Direito.

Nesse contexto, correntes como o abolicionismo penal também integram o debate acadêmico, ao propor a superação do sistema penal e a construção de respostas alternativas ao conflito social. Todavia, sua implementação prática encontra limites, especialmente diante das demandas por segurança e por mecanismos institucionais de responsabilização. Baratta (2011, p. 207) pondera que a superação do

direito penal está vinculada a transformações mais amplas na própria estrutura social, mas ressalta a importância de avanços graduais no campo das políticas alternativas:

Nós sabemos que substituir o direito penal por qualquer coisa melhor somente poderá acontecer quando substituirmos a nossa sociedade por uma sociedade melhor, mas não devemos perder de vista que uma política criminal alternativa e a luta ideológica e cultural que a acompanha devem desenvolver-se com vistas à transição para uma sociedade que não tenha necessidade do direito penal burguês, e devem realizar, no entanto, na fase de transição, todas as conquistas possíveis para a reapropriação, por parte da sociedade, de um poder alienado, para o desenvolvimento de formas alternativas de autogestão da sociedade, também no campo do controle do desvio.

Ademais, Foucault (2014, p. 81-82) já advertia que a reforma penal não implica, necessariamente, punir menos, mas pode significar punir de modo mais difuso e capilarizado, ampliando a presença do poder punitivo no tecido social. Essa reflexão contribui para compreender as tensões do modelo brasileiro, que, embora afirme a finalidade de reintegração social, enfrenta dificuldades concretas para materializá-la no cotidiano prisional.

A distância entre o plano normativo e a realidade concreta também contribui para a persistência de dificuldades estruturais. A insuficiente implementação de políticas públicas, aliada à limitação de recursos e à complexidade da gestão prisional, resulta em unidades superlotadas e com oferta restrita de trabalho, educação e saúde, ambiente no qual grupos organizados acabam exercendo influência significativa. Nesse cenário, inserem-se as alterações promovidas pela Lei nº 14.843/2024, que reintroduziu o exame criminológico, modificou regras relativas à saída temporária e ampliou o uso da monitoração eletrônica (CNPCP, 2024, p. 33). Ainda assim, conforme o PNPCP 2024–2027, o *déficit* de vagas permanece elevado, demandando estratégias combinadas de ampliação de infraestrutura e de racionalização do encarceramento.

Desse modo, a reforma penal pode ser compreendida não apenas como atualização legislativa, mas como processo mais amplo de aperfeiçoamento institucional, envolvendo a forma como o Estado organiza a punição, sustenta políticas de prevenção e viabiliza condições efetivas de reintegração social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou que a formação do sistema penal brasileiro foi fortemente influenciada pelo direito português, em especial pelas Ordenações Filipinas, vigentes mesmo após a Independência de 1822 e referência para o Código Penal de 1830. Ao longo do tempo, diplomas como o Código Penal de 1940 e a Lei de Execução Penal representaram avanços relevantes, culminando, com a Constituição de 1988, na consolidação de um marco de proteção aos direitos fundamentais, inclusive das pessoas privadas de liberdade.

Apesar da evolução normativa, persistem desafios estruturais no sistema prisional, como superlotação, morosidade processual, limitações na assistência jurídica, insuficiência de trabalho e estudo, e condições

materiais inadequadas. Nesse contexto, a finalidade de reintegração social prevista na LEP encontra obstáculos significativos à sua plena concretização.

A Constituição assegura a integridade física e moral das pessoas privadas de liberdade; contudo, as condições concretas do encarceramento revelam dificuldades na efetivação dessas garantias. Em diversas unidades, a fragilidade da presença estatal favorece a atuação de grupos organizados, contribuindo para a manutenção de dinâmicas de violência. Esse cenário fundamentou o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, com o julgamento da ADPF 347.

A análise histórica e crítica demonstra que, embora o ordenamento jurídico tenha incorporado parâmetros mais humanitários, a percepção social acerca da prisão permanece marcada por distanciamento e invisibilidade, como observa Amaral (2016). Hobsbawm, citado por Greco (2017, p. 251), destaca que, mesmo diante de evidências sobre a limitada eficácia do endurecimento penal na redução da criminalidade, subsiste pressão por respostas repressivas imediatas.

Diante desse quadro, a ampliação de vagas prisionais, isoladamente, mostra-se insuficiente. Torna-se necessário articular políticas públicas preventivas e sociais, voltadas à redução das desigualdades e ao enfrentamento das causas da criminalidade, bem como fortalecer medidas alternativas à prisão e programas de justiça restaurativa, com foco na reintegração.

Nesse processo, educação e trabalho assumem papel estratégico. O trabalho pode ampliar perspectivas de autonomia, enquanto a educação constitui instrumento central para reduzir a reincidência e favorecer a reintegração da pessoa egressa, contribuindo para trajetórias mais estáveis e para a promoção da segurança coletiva.

Assim, a superação da crise estrutural do sistema prisional demanda planejamento de longo prazo, coordenação institucional e compromisso político. Somente por meio de reformas estruturais e de políticas públicas consistentes será possível aproximar a prática penal dos princípios constitucionais e dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Cláudio do Prado. **A história da Pena de Prisão**. Jundiaí: Paco Editora, 2016.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal**. 6 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: < <https://shre.ink/7B1E> >. Acesso em: 26 ago. 2025.

- BRASIL. **Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1940. Disponível em: <<https://shre.ink/7B1i>>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: <https://shre.ink/7B1h>>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: <<https://shre.ink/7B1L>>. Acesso em: 06 fev. 2026.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Levantamento de Informações Penitenciárias (Relipen).** Disponível em: <<https://shre.ink/7B1x>>. Acesso em: 29 mar. 2026.
- BRASIL. Conselho Nacional De Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária - Quadriênio 2024 – 2027.** Brasília-DF, jul. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <<https://shre.ink/7B18>>. Acesso em: 06 fev. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: <<https://shre.ink/7B1B>>. Acesso em: 06 fev. 2026.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021 – 2030.** Brasília-DF, set. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024.** Altera Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: <<https://shre.ink/7B1c>>. Acesso em: 06 fev. 2026.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional.** Salvador: JusPodivm, 2016.
- CARVALHO FILHO, Luís Francisco. **A prisão.** São Paulo: Publifolha, 2002.
- CARVALHO, Vilobaldo Adelfidio de; VIEIRA, Acácio de Castro. Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública. **Revista brasileira de execução penal**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 273–297, 2020. Disponível em: <<https://shre.ink/7B19>>. Acesso em: 26 ago. 2025.
- DAVIS, Angela. **Estarão as Prisões Obsoletas?** Tradução de Marina Vargas. 6. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2020.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão.** 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas.** 4. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.
- LYRA, Roberto. **Comentários ao Código Penal.** V. 2. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1942.
- MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução Penal.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução penal.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MOTTA, Manoel Barros da. **Crítica da Razão Punitiva: nascimento da prisão no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Parcerias público privadas no sistema prisional. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS**, edição digital, v. 15. Porto Alegre, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Execução Penal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. **Direito Penal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro – I**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.