

Visão do Direito



Ulisses Rabaneda
Conselheiro do Conselho
Nacional de Justiça (CNJ)



Luís Geraldo Lanfredi
Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e
coordenador do Departamento de Monitoramento e
Fiscalização do Sistema Carcerário no CNJ

Quem paga e quem presta contas por um novo sistema prisional

Dados do Conselho Nacional de Justiça mostraram que 66,7% dos estabelecimentos prisionais têm ocupação superior à capacidade e apresentam problemas estruturais em mais de 50 indicadores. As deficiências alcançam questões elementares, como o fornecimento de água e alimentação, a adequação das celas e até a inexistência de alvarás de funcionamento. Esses dados revelam algo que deve preceder qualquer discussão sobre a construção de novas prisões: o Estado precisa assegurar que as cerca de 505 mil vagas já existentes atendam aos padrões mínimos exigidos pela Constituição brasileira.

Antes de erguer novos muros, é preciso fazer com que os atuais estabelecimentos cumpram a lei. A superlotação é apenas a face mais visível de um problema que envolve infraestrutura, atendimento de saúde, educação, trabalho, segurança, assistência social, qualificação dos profissionais, controle da entrada no sistema e preparação para a saída. Um novo sistema prisional, portanto, não é, necessariamente, um sistema com mais prisões. É, antes de tudo, um sistema que funcione dentro da Constituição.

Foi justamente a persistente ausência desses padrões mínimos que levou o STF a reconhecer que o sistema prisional brasileiro vive um estado de coisas inconstitucional. Em 2023, a Corte determinou que o Poder Judiciário e a União, assim como as 27 unidades da Federação, elaborassem e executassem um plano destinado à superação desse quadro. Nasceu, assim, o Pena Justa, que, desde 2025, orienta a atuação dos entes federados por meio de reformas estruturantes que abrangem todo o ciclo penal: da entrada no sistema ao cumprimento da pena.

Tudo isso demanda investimento. Os monitoramentos realizados pelo CNJ e reportados regularmente ao STF vêm demonstrando que um dos principais obstáculos à plena execução do Pena Justa é a insuficiência de provisão orçamentária. A dificuldade atinge os Estados, o DF e a União.

Ciente de que todos têm papel ativo na garantia de recursos, o CNJ levantou, junto aos tribunais de justiça e aos tribunais regionais federais, cerca de R\$ 700 milhões mantidos em contas relacionadas a prestações pecuniárias. São valores decorrentes de penas e medidas alternativas,

inclusive aquelas fixadas em condenações ou resultantes de instrumentos consensuais, como acordos de não persecução penal, transações penais e suspensões condicionais do processo.

A partir desse quadro, o Plenário do CNJ alterou a Resolução 558, de 2024, para incluir esses instrumentos no regime nacional de governança, transparência, rastreabilidade, controle judicial e prestação de contas. Também autorizou que os recursos oriundos de prestações pecuniárias, quando não destinados às vítimas ou aos seus dependentes, possam financiar medidas previstas no Pena Justa ou nos planos estaduais e distrital.

Trata-se de significativo avanço para que a destinação de verbas ao Pena Justa possa ser juridicamente mais segura e administrativamente mais sustentável. Isso porque o modelo exige conta judicial vinculada, movimentação somente por determinação judicial, critérios públicos, fiscalização institucional e prestação de contas. Não se trata de criar um orçamento paralelo, mas de permitir financiamento complementar.

O zelo sobre a gestão de recursos parte do princípio de que, quando falamos em financiamento público, não se pode limitar à pergunta sobre quanto dinheiro existe. É necessário perguntar como os recursos são administrados. Não basta financiar. É preciso governar, controlar e prestar contas.

Nesse aspecto, os dados levantados pelo CNJ são preocupantes. Auditoria nacional sobre a gestão e a destinação de valores oriundos de prestações pecuniárias identificou nível geral de conformidade de apenas 38%. Em todo o país, 137 entidades foram credenciadas sem a realização de editais públicos, enquanto 201 projetos receberam repasses sem qualquer credenciamento prévio. Outras 79 entidades beneficiadas não se enquadravam nos critérios legais de prioridade.

O diagnóstico torna-se ainda mais grave quando se examinam a motivação e a transparência dos repasses. Em 71% dos processos avaliados, o critério de prioridade para a concessão dos recursos sequer foi indicado. Apenas 4% dos tribunais cadastravam esses valores em sistemas de gestão com o nível de detalhamento necessário à sua rastreabilidade. E somente 7% mantinham, em seus portais, publicação atualizada e detalhada das destinações realizadas.

“O Estado precisa assegurar que as cerca de 505 mil vagas já existentes atendam aos padrões mínimos exigidos pela Constituição brasileira”

Esses números demonstram que dinheiro público sem governança não resolve um problema estrutural; pode apenas criar outro. Recursos dessa natureza devem observar os princípios da administração pública. A ausência desses mecanismos favorece a pulverização dos valores, a falta de critérios objetivos, a opacidade e o risco de aplicação desigual ou inadequada. Mas um caso concreto examinado pelo CNJ mostrou que é possível construir um modelo mais seguro.

A regulamentação adotada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi destacada pela auditoria nacional como boa prática por combinar editais públicos, contas judiciais vinculadas, prestação de contas detalhada, homologação judicial precedida de manifestação do Ministério Público, sanções às entidades inadimplentes e ampla publicidade dos atos. O relatório reconheceu nesse arranjo um modelo de governança avançado e maturidade institucional no tratamento contábil dos recursos.

A governança, nesse campo, também deve ser cooperativa. A atuação do Poder Judiciário não elimina a participação do Ministério Público, assim como a participação ministerial não se confunde com gestão direta dos valores ou com a indicação impositiva de beneficiários. O modelo aprovado pelo CNJ assegura ao MP participação institucional e colaborativa na definição de diretrizes e prioridades, preservando sua atuação fiscalizatória e sua relevância nos instrumentos de justiça penal consensual. Ao mesmo tempo, mantém com o Judiciário as competências de destinação, controle de legalidade, fiscalização e aprovação das prestações de contas.

Esse equilíbrio é indispensável. Os recursos oriundos de prestações pecuniárias não são valores de livre disposição de qualquer instituição. São recursos de natureza

pública ou de interesse público, submetidos a finalidades legais e a um sistema de freios e contrapesos. É certo que o financiamento sustentável da política penal depende, primordialmente, do aporte adequado e regular de recursos orçamentários às pastas responsáveis pela administração penitenciária. Recursos oriundos de prestações pecuniárias não substituem o orçamento público ordinário nem desoneram os Poderes Executivos de suas responsabilidades constitucionais. São uma fonte complementar.

A transformação do sistema prisional exige, igualmente, esforço financeiro dos órgãos responsáveis. A prisão não pode ser tratada como uma ilha administrativa. Quase todos os problemas encontrados dentro dos estabelecimentos penais dependem, em algum grau, da presença ou da ausência de políticas públicas que já existem fora deles.

Também é importante destacar que o Pena Justa não representa uma política pública meramente discricionária. Trata-se do cumprimento de obrigações constitucionais inadiáveis, expressamente reconhecidas pelo STF. Ao viabilizar o emprego complementar desses recursos, o Poder Judiciário assume sua parcela de responsabilidade para além da formulação, da coordenação e do monitoramento do plano. Passa, também, a contribuir materialmente para a execução de ações.

A pergunta sobre quem paga a conta de um novo sistema prisional tem, assim, uma resposta necessariamente compartilhada. A União, os Estados, o DF, os diferentes setores das políticas sociais e o próprio Poder Judiciário possuem responsabilidades próprias e complementares. Mas existe uma segunda pergunta, igualmente decisiva: quem presta contas? A relação entre financiamento e governança é, portanto, inseparável.

Um sistema prisional constitucional não será construído apenas com mais dinheiro ou mais vagas. Será construído com planejamento, cooperação federativa, critérios objetivos, transparência, controle e responsabilidade institucional. Esse é o caminho para que os estabelecimentos penais efetivamente cumpram a lei, protejam direitos, favoreçam a reintegração social e contribuam, de maneira concreta, para a segurança da sociedade e para a redução da violência e da criminalidade organizada que se projeta para muito além dos muros das prisões.