



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

II. A EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA NO DISTRITO FEDERAL

04. A evolução da população carcerária no Distrito Federal, conforme exposto na Nota Técnica nº 001/2022 do NUPRI¹, demonstra um aumento progressivo ao longo da última década, seguido por um período de estabilização nos anos mais recentes. Segundo dados extraídos do Siapenweb, a população carcerária atual no Distrito Federal é de 16.151 pessoas². Esse número reflete certa estabilização se comparado com a taxa de crescimento observada em anos anteriores, especialmente em 2020, quando o total de encarcerados atingiu 16.472 pessoas. Importante destacar que esse número se refere exclusivamente às pessoas encarceradas em unidades físicas, não incluindo aquelas sob monitoração eletrônica.

05. Em 2015, a população carcerária do Distrito Federal era de 13.849 pessoas, crescendo continuamente até alcançar 16.416 em 2019. O ano de 2020, marcado pela pandemia de Covid-19, trouxe medidas emergenciais como, dentre diversas outras, as progressões de regime antecipadas para reduzir o risco de contágio nas unidades prisionais, o que resultou em uma diminuição temporária da população, que caiu para 15.446 em 2021.

06. Entre 2021 e 2022, a população carcerária manteve-se relativamente estável, com um total de 15.181 pessoas em 2022, reflexo das políticas de desencarceramento e da adaptação das unidades prisionais às novas condições impostas pela pandemia. O Relatório de Informações Penais (RELIPEN)³ do segundo semestre de 2023 revela ligeiro aumento, registrando 15.469 pessoas privadas de liberdade⁴.

07. Os dados do primeiro semestre de 2024, por sua vez, contabilizaram 15.946 pessoas encarceradas no Distrito Federal⁵, até alcançar o atual patamar de 16.151 presos, o que revela uma leve tendência de crescimento, reforçando a importância do monitoramento constante da evolução da população carcerária. Nesse sentido, as inspeções temáticas conduzidas pelo NUPRI tornam-se fundamentais para fornecer subsídios ao planejamento de políticas públicas que promovam a adequação da lotação à capacidade das unidades prisionais, visando a um sistema mais eficiente e humanizado.

08. Segundo dados do RELIPEN referente ao primeiro semestre de 2024, o DF ocupa a décima posição em termos de maior densidade carcerária e apresenta um déficit de 5.273 vagas, o que representa um desafio significativo para a administração penitenciária local.

¹MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Nota Técnica nº 001/2022 NUPRI/MPDFT**. Brasília: MPDFT, 2022. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/images/pdf/nucleos/nupri/notas_tecnicas/Nota_T%C3%A9cnica_n_001.2022_-_Nupri.pdf

²DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. **Sistema Integrado de Administração Penitenciária (Siapenweb)**. Consulta em 14/11/2024.

³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS (SENAPPEN). **Relatório de Informações Penais - RELIPEN, 2º semestre de 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>

⁴ Os dados contabilizam apenas as pessoas em privação de liberdade alocadas em estabelecimentos penais, não abrangendo, portanto, aquelas sob monitoração eletrônica.

⁵MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS (SENAPPEN). **Relatório de Informações Penais - RELIPEN, 1º semestre de 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1-semester-de-2024.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

cautelares penais, na aplicação da pena e durante a execução penal; (iv) sejam realizadas audiências de custódia no prazo de 24hs, contadas do momento da prisão; (v) a União libere as verbas do FUNPEN. 8. Além disso, o ministro relator originário julgou procedentes em parte os pedidos para que: o Governo Federal elabore, no prazo de três meses (que neste voto se aumenta para seis meses), um plano nacional para a superação, em no máximo três anos, do estado de coisas inconstitucional; e para que Estados e Distrito Federal elaborem e implementem planos próprios. Julgou, ainda, improcedentes os pedidos de oitiva de entidades estatais e da sociedade civil acerca dos planos, bem como de sua homologação e monitoramento pelo STF. VI. DIVERGÊNCIA DO VOTO DO RELATOR 9. Em sentido diverso àquele constante do voto do Relator, afirma-se: (i) a necessária participação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) na elaboração do plano nacional; (ii) a procedência dos pedidos de submissão dos planos ao debate público e à homologação pelo STF; e (iii) o monitoramento da sua execução pelo DMF/CNJ, com supervisão do STF. 10. A elaboração do plano nacional de enfrentamento do problema carcerário deve ser atribuída, conjuntamente, ao DMF/CNJ e à União, ambos dotados de competência e expertise na matéria (art. 103-B, §4º, CF; Lei 12.106/2009; art. 59 da MP nº 1.154/2023; art. 64 da LEP). O DMF/CNJ deve ser responsável pelo planejamento das medidas que envolvam a atuação do Poder Judiciário enquanto o Governo Federal deve realizar o planejamento nacional das medidas materiais de caráter executivo. 11. O plano nacional deve contemplar o marco lógico de uma política pública estruturada, com os vários órgãos e entidades envolvidos, bem como observar os objetivos e as medidas objeto de exame no voto, que incluem: (i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime. O plano deve, ainda, definir indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade, bem como os recursos necessários e disponíveis para sua execução e os riscos positivos e negativos a ele associados. Competirá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da sua execução, e a regulamentação necessária a tal fim, retendo-se ainda a competência desta Corte em casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição. VII. CONCLUSÃO 12. Pedido julgado parcialmente procedente. Tese: “1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, devendo tais planos ser especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.”

10. Essa decisão histórica impôs à União e aos estados uma série de medidas para mitigar as vulnerabilidades a que estão submetidas as pessoas privadas de liberdade. Com o compromisso de aprimorar o fluxo de pessoas no sistema prisional, buscando melhorar as condições físicas e sociais das unidades e resolver o problema da superlotação, além de otimizar o uso dos recursos estatais, observou-se a necessidade de projetar alternativas para enfrentar as problemáticas do sistema carcerário no país.

11. Nesse contexto, instituiu-se o Plano Pena Justa, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e outros atores institucionais e da sociedade civil. O Plano, criado para atender às



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

IV. CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS NO SISTEMA PRISIONAL

32. A superlotação carcerária é um problema reconhecido tanto pelo Plano Pena Justa quanto pelo Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária para o Quadriênio 2024-2027 (PNPCP) como uma questão estrutural crítica a ser enfrentada pelo sistema penitenciário brasileiro. O PNPCCP inclui, em um de seus eixos, um conjunto de metas e diretrizes voltadas à diminuição da superlotação, abordando tanto o controle de entrada e saída de detentos quanto a regulação de vagas, com o objetivo de aprimorar as condições de execução penal. Para harmonizar a capacidade e a lotação das unidades prisionais, assegurando a proteção dos direitos das pessoas privadas de liberdade e a integridade do trabalho dos servidores, o PNPCCP recomenda uma série de ações coordenadas.

33. Nesse sentido, o Plano Nacional para Diminuição da Superlotação Prisional (PNDSP), elaborado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) em parceria com o CNJ e o CNMP, reflete um esforço coletivo para lidar com a superlotação e promover condições de detenção mais dignas. Entre os principais pontos, destaca-se a criação de um Comitê Gestor composto por órgãos essenciais à gestão e fiscalização do sistema penal, com a responsabilidade de coordenar ações e monitorar o progresso dos planos estaduais, que devem ser adaptados a partir de um diagnóstico local. O plano define diretrizes estratégicas para reduzir o déficit de vagas, ampliar alternativas penais e o atendimento jurídico gratuito, especialmente para presos provisórios e aqueles em regimes semiaberto e aberto, como forma de assegurar uma estrutura funcional e humana.

34. O plano também sugere a implementação de planos estaduais com metas e indicadores específicos, além de ações operacionais que incluem a aplicação imediata de decisões judiciais relevantes, como a Súmula Vinculante 56 e o Habeas Corpus 143.641, já mencionadas alhures. Esse conjunto de diretrizes visa criar um sistema de gestão eficiente, com foco na segurança e nos direitos das pessoas privadas de liberdade, apoiando os servidores e gestores das unidades penais com uma base administrativa mais robusta.

35. Como parte dessas iniciativas, a criação de uma Central de Regulação de Vagas no sistema prisional emerge como uma proposta para enfrentar a superlotação por meio de uma gestão mais eficaz do fluxo carcerário. Inspirada no princípio do *numerus clausus* (capacidade máxima taxativa), a central visa assegurar que o número de presos corresponda estritamente ao número de vagas disponíveis, possibilitando que a ocupação das unidades seja controlada em tempo real. Essa abordagem busca prevenir que novas admissões resultem em superlotação, promovendo condições dignas de detenção, preservando os direitos humanos e assegurando que as políticas de ingresso e saída dos internos estejam em consonância com a capacidade real das instalações.

36. A essência do princípio do *numerus clausus*, que se traduz em “uma vaga, um preso”, surgiu na França com as propostas do deputado Bonnemaizon em 1989, visando combater a superlotação carcerária. A ideia, segundo Roig (2021, p.87), consiste “na obrigatoriedade de que o número de presos em um estabelecimento penal atendesse ao número exato (fechado) de vagas disponíveis, de modo que, uma vez ultrapassada a capacidade máxima do estabelecimento, deveriam



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

V. ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOBRE A POLÍTICA DE CRIAÇÃO DE VAGAS NO SISTEMA PRISIONAL

41. Em consulta ao procedimento administrativo nº. 08192.042668/2023-21, instaurado no âmbito do Nupri/MPDFT com o objetivo de acompanhar a aplicação das verbas do Fundo Penitenciário do DF (FUNPDF) e documentar os trabalhos do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Monitoramento de Recursos Públicos destinados ao Sistema Penitenciário do Distrito Federal, verificou-se que as análises dos Tribunais de Contas da União (TCU) e do Distrito Federal (TCDF) refletem uma preocupação contínua quanto à eficácia das políticas de criação de vagas no sistema prisional.

42. No âmbito do Distrito Federal, o TCDF, por meio do Processo nº 00600-00010899/2021-33, constatou que a criação de vagas no sistema prisional tem sido insuficiente para acompanhar o crescimento acelerado da população carcerária, o que agrava a superlotação das unidades. Entre 2016 e 2021, as ações voltadas à expansão carcerária não geraram o impacto necessário, levando o Tribunal a recomendar um planejamento mais coordenado entre as esferas estadual e federal.

43. O Tribunal apontou a baixa execução dos recursos do Fundo Penitenciário do Distrito Federal (FUNPDF) como um fator crítico, alertando que essa falha na gestão pode levar à devolução de verbas à União. Em consonância com essa preocupação, o NUPRI tem observado a Resolução nº 105/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que recomenda a atenção para os resultados de trabalhos técnicos produzidos pelos Tribunais de Contas para a fiscalização das verbas do Fundo Penitenciário e nas ações orientadas à redução da taxa de ocupação do sistema prisional.

44. Além disso, o TCDF destacou a demora na implementação de novas unidades prisionais, o que compromete diretamente a capacidade do sistema prisional distrital em atender à crescente demanda por vagas. Esse quadro evidencia a necessidade de aprimoramento da gestão dos recursos e da execução dos projetos para expandir a estrutura prisional, de modo a mitigar os efeitos da superlotação e assegurar melhores condições nas unidades penais do Distrito Federal.

45. A ampliação da estrutura prisional, destacada pelo TCDF, configura uma preocupação antiga e crescente também para o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), sendo objeto de contínua atenção e acompanhamento pelo NUPRI. Nesse contexto, sobressai uma demanda histórica do sistema penitenciário distrital: a construção da Penitenciária do Distrito Federal III (PDF III), objeto da Recomendação Conjunta nº 1 de 2022 – Nupri/MPDFT e GAB-PRDC-MPF¹¹, que recomendou ao Governo do Distrito Federal o início imediato das obras. A Recomendação visou garantir o andamento da construção da PDF III, atendendo tanto à urgência de mitigação do

¹¹MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Recomendação Conjunta nº 1 – Nupri/MPDFT e GAB-PRDC-MPF, de 28 de julho de 2022. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/images/pdf/recomendacoes/nupri/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_Conjunta_Nupri-MPF_-PDF-III_-28.7.2022.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

expressivo deficit de vagas quanto ao risco de perda dos recursos alocados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

46. A necessidade de otimização na execução das obras no sistema penitenciário tem sido reiteradamente evidenciada no caso da construção da PDF III. Relatórios recentes apresentados pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAPE) revelam um avanço físico alarmantemente reduzido, com a execução efetiva de apenas 5,88% do projeto, em contraste com os 69,13% previstos no cronograma original. Tal atraso é atribuído à ineficácia da empresa contratada, MANC Manutenção e Construção Ltda., que, desde o início do projeto, demonstra dificuldades para cumprir os prazos estabelecidos contratualmente. Essa situação reforça a urgência de medidas para assegurar o cumprimento das metas de execução, de modo a atender as demandas do sistema prisional e evitar novos prejuízos decorrentes de atrasos e ineficiências na implementação das obras.

47. Diante do reiterado descumprimento das obrigações contratuais, a SEAPE decidiu pela rescisão do contrato. Em 29 de outubro de 2024, a empresa contratada foi formalmente notificada da intenção de rescisão, com a concessão de prazo para apresentação de manifestação. A decisão foi tomada após múltiplas tentativas da SEAPE em regularizar o cronograma da obra, incluindo notificações corretivas (Notificações 1/2024 e 2/2024) que exigiam da contratada a apresentação de planos de ação detalhados com prazos específicos e responsabilidades definidas. Contudo, tais exigências não foram atendidas de forma a promover melhorias substanciais na execução do projeto. A fiscalização da execução da obra da PDF III está sob a responsabilidade de uma comissão executora composta por técnicos especializados em engenharia e arquitetura, que têm acompanhado de forma contínua o andamento do projeto, a fim de garantir a conformidade com os padrões de qualidade e os prazos contratuais.

48. Ainda no âmbito das atribuições do MPDFT, vale registrar o ajuizamento da Ação Civil Pública (ACP) nº. 2011.01.1.226453-3 (PJe n. 0706455-50.2019.8.07.0018)¹², cuja pretensão foi acolhida pelo TJDF por meio do Acórdão n.º 1032940, já transitado em julgado, que condenou o Distrito Federal a construir uma colônia penal industrial com 1.000 vagas para o regime semiaberto, para o cumprimento de pena por pessoas do sexo masculino. Tal estabelecimento penal visa atender à crescente demanda por vagas nesse regime, proporcionando uma estrutura mais adequada e humanizada, em consonância com os princípios estabelecidos pela Lei de Execução Penal.

49. Em face da morosidade no cumprimento dessa obrigação por parte do Governo do Distrito Federal (GDF), o tema foi objeto de análise pelo TCDF, que, na Decisão nº 5101/2023 determinou à SEAPE a apresentação de um cronograma atualizado para a construção da colônia penal industrial, com vistas ao conhecimento e acompanhamento da execução das obras por parte daquele Tribunal. Foi ressaltado pelo TCDF que o atraso no cumprimento da obrigação judicialmente imposta poderá resultar na aplicação de nova multa no âmbito do

¹² Ação Civil Pública nº. 2011.01.1.226453-3 (PJe n. 0706455-50.2019.8.07.0018), em tramitação na 6ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, atualmente em fase de cumprimento de sentença.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

Processo nº 0706455-50.2019.8.07.0018 pela 6ª Vara de Fazenda Pública. A implementação da colônia industrial é considerada fundamental para mitigar a superlotação e proporcionar condições mais apropriadas para a reintegração social dos internos, destacando-se a urgência de sua execução.

50. Por sua vez, a Vara de Execuções Penais do Distrito Federal (VEP/DF), no exercício de suas competências como Juízo corregedor natural do sistema prisional, vem desempenhando um papel fundamental no enfrentamento à superlotação das unidades penais, problema que, conforme aqui já bem explanado, se estende historicamente. Por meio de decisões estratégicas, a VEP tem criado alternativas tanto para a redução da população carcerária quanto para a criação de condições mais adequadas para as pessoas privadas de liberdade.

51. Adotando desde o ano de 2018 o entendimento de que *“a monitoração eletrônica pode ser usada na execução penal tanto como incremento na fiscalização do cumprimento da pena, como meio apto ao desencarceramento ou, então, para evitar o encarceramento, conforme a hipótese”*, e a partir de interpretação extensiva ao art. 146-B, a VEP tem permitido a concessão do uso de tornozeleira eletrônica como alternativa ao encarceramento nas seguintes hipóteses, sem prejuízo de outro requisitos objetivos:

I – prisão domiciliar humanitária, estando o(a) sentenciado(a) no cumprimento da pena em regime fechado ou semiaberto, desde que, comprovadamente, através de perícia médica oficial, ele seja portador de doença ou condição física que o impeça de ser tratado no âmbito do sistema prisional;

II – prisão domiciliar humanitária quando, comprovadamente, o(a) sentenciado(a) seja pessoa imprescindível aos cuidados de filhos menores de 12 anos, ou portador de necessidades especiais ou doença grave, em qualquer idade;

III – nos casos de execução provisória ou definitiva de pena privativa de liberdade, em regime semiaberto, em que, comprovadamente, nada data da distribuição do processo de execução penal o(a) sentenciado(a) já esteja trabalhando ou possua proposta concreta e verossímil de trabalho e que não tenha praticado crime hediondo, ou crime com emprego de violência ou grave ameaça contra pessoa, ou contra a administração pública ou da justiça e que, caso tenha ocorrido eventual recolhimento cautelar anterior referente ao fato em execução, não tenha praticado falta disciplinar.”¹³

52. Essa prática contribui para a redução do número de internos nas unidades prisionais, permitindo uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis. Notadamente durante a pandemia de COVID-19, a VEP concedeu prisões domiciliares humanitárias a pessoas presas que, de fato, integravam grupos com extrema fragilidade em saúde, cujas necessidades não puderam ser adequadamente supridas no ambiente prisional. Ademais, a VEP implementou progressões antecipadas para o regime aberto, suspendeu o cumprimento de mandados de prisão para crimes de menor gravidade e autorizou o cumprimento de penas em regime domiciliar, com monitoração eletrônica, para presos do regime semiaberto com trabalho externo autorizado, desde que não tivessem cometido crimes hediondos,

¹³Decisão exarada nos autos do Pedido de Providências nº. 0007891-31.2018.8.07.0015, mov. 1.1 (pág. 6/12).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

superlotação das unidades prisionais de forma objetiva. Unidades com densidade carcerária acima de 100% estão operando acima de sua capacidade, indicando superlotação, enquanto aquelas com densidade abaixo de 100% estão dentro da capacidade projetada.

69. De acordo com a Resolução nº 05/2016 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), que dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais *numerus clausus*, a densidade carcerária é considerada crítica quando ultrapassa 137,5% da capacidade das unidades prisionais. Este índice é usado como linha de corte para o controle da superlotação, exigindo obrigatoriamente a implementação de um plano de redução da superlotação quando este valor é excedido.

70. No período que antecedeu a ativação da PDF IV, foram colhidos os dados a seguir, que indicam a densidade carcerária em cada uma das unidades prisionais pesquisadas. A tabela utiliza uma categorização de cores para facilitar a visualização da situação: verde indica ausência de superlotação, amarelo representa superlotação abaixo do limite crítico, e vermelho indica superlotação acima do que se considera um limite crítico.

Capacidade x Lotação (pré-ativação PDF IV)

Unidade	Vagas Disponíveis	Ocupação	Densidade Carcerária
PDF I	1584	3803	239,99%
PDF II	1464	3750	256,83%
CDP I	980	1366	139,38%
CDP II	882	1277	144,78%
CIR	1667	3574	214,39%
CPP	1296	1597	123,22%
PFDF *	914	574	62,8%

Legenda:

Verde: Não há superlotação

Amarelo: Superlotação abaixo do limite crítico

Vermelho: Superlotação acima do limite crítico

* Não contabilizada a Ala de Tratamento Psiquiátrico (ATP).

71. As informações coletadas indicam que as unidades do regime fechado (PDF I e PDF II) estavam operando com densidades carcerárias extremamente críticas, superiores a 200%, enquanto as unidades do regime provisório (CDP I e CDP II) apresentavam densidades apenas ligeiramente acima do limite crítico de 137,5%. Essa diferença na taxa de ocupação foi determinante para que a SEAPE redirecionasse uma unidade do regime provisório (CDP I) para o regime fechado (PDF IV), com o objetivo de mitigar a superlotação nas unidades mais críticas (PDF I e PDF II).

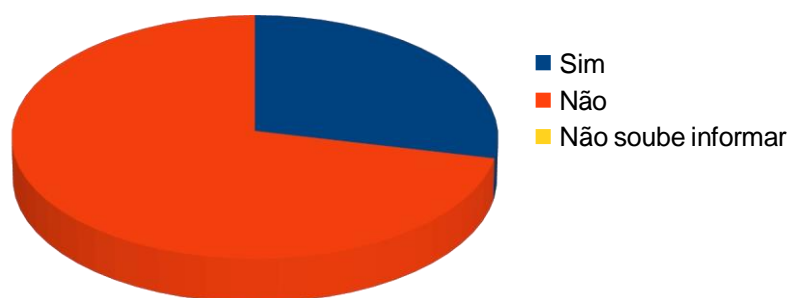


MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

realizada apontou que a maioria das unidades prisionais possui estrutura física que não guarda correspondência com o nível de sua lotação, indicando a necessidade de adequação desses espaços, bem como a otimização de seu uso.

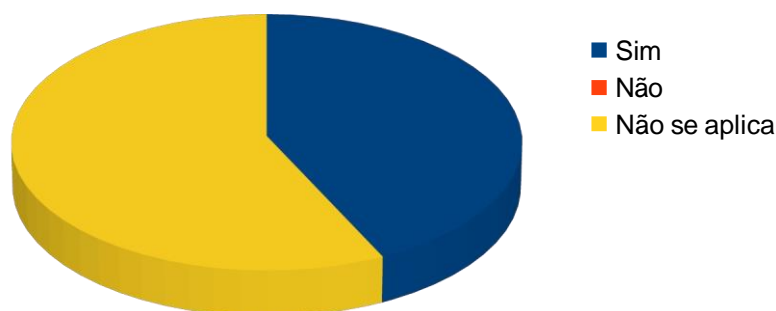
86. A interdição de vagas nos estabelecimentos é outro fator que, em face da superlotação, demanda atenção da administração penitenciária. A não utilização destas vagas, tornando-as ociosas, corrobora para a concentração de pessoas privadas de liberdade em espaços limitados, o que eleva os índices de lotação nas demais repartições e incrementam as condições de vulnerabilidade. Diante disso, a recuperação de elementos infraestruturais particulares de cada unidade também se torna medida necessária à garantia de direitos no âmbito da execução penal.

Este estabelecimento possui vagas interdita-
dadas administrativamente?



87. Conforme os dados obtidos pela inspeção temática, observa-se que os policiais e agentes de segurança, na qualidade de pessoas privadas de liberdade, não estão mantidos juntos aos demais grupos dentro das unidades prisionais no Distrito Federal. À observância da conjuntura de superlotação das unidades, este dado representa um fator positivo diante das condições de segurança e dos direitos humanos relativos aos policiais e agentes, dadas as condições de periculosidade a qual estariam expostos.

Os policiais e agentes de segurança, na
qualidade de PPL, são mantidos separados
dos demais?

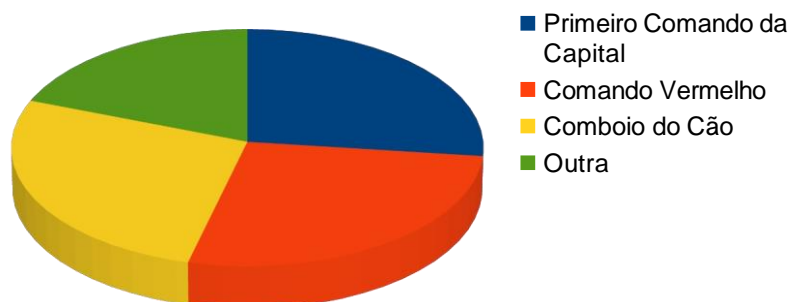




MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

88. Todas as unidades penais consultadas informaram a existência de grupos ou facções criminosas em seus estabelecimentos. A análise da presença de grupos e facções criminosas no sistema prisional do Distrito Federal revelou a existência de diferentes organizações, conforme ilustrado no gráfico abaixo. Os dados indicam a atuação de facções conhecidas nacionalmente, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), além de grupos locais, como o Comboio do Cão. A categoria “Outra” representa facções menos expressivas que, embora não possuam o mesmo alcance das mencionadas, estão presentes no espaço prisional.

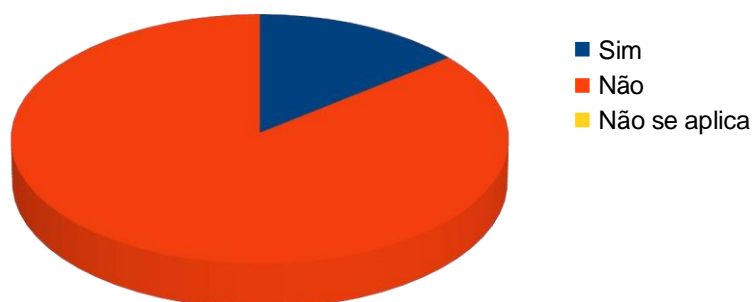
Indique quais grupos ou facções criminosas estão presentes no estabelecimento prisional:



89. A distribuição desses grupos no sistema prisional demanda atenção especial quanto à gestão e segurança, uma vez que a presença de facções organizadas pode impactar diretamente a dinâmica de convivência, reforçando a necessidade de políticas de controle que evitem o fortalecimento dessas organizações dentro das unidades. Esse mapeamento é fundamental para orientar ações de segregação e para a formulação de estratégias de mitigação de conflitos, respeitando as especificidades de cada unidade prisional.

90. Nesse sentido, apenas a PDF I respondeu possuir uma ala inteiramente destinada a integrantes de facções criminosas, conforme gráfico abaixo:

O estabelecimento prisional possui alas inteiramente destinadas a integrantes de facções criminosas?





MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

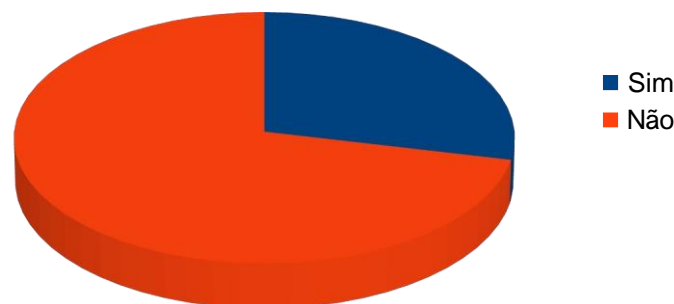
91. Todavia, a situação apresenta nuances importantes. Os demais respondentes esclareceram que as alas específicas não são destinadas exclusivamente a membros de facções, mas sim a presos identificados como "*lideranças negativas*". Embora os conceitos de liderança negativa e facção criminosa possam, em alguns casos, se sobrepor, uma liderança negativa não implica necessariamente associação a uma facção criminosa.

92. Assim, embora apenas uma unidade tenha respondido afirmativamente à pergunta "*O estabelecimento prisional possui alas inteiramente destinadas a integrantes de facções criminosas?*", constatou-se que, à época da pesquisa, todas as unidades dispunham de alas reservadas para lideranças negativas. Importante observar que nem todos os faccionados estão alocados nessas alas específicas; muitos se encontram em alas comuns, junto à massa carcerária. A decisão de alocação — seja em ala comum ou em ala própria — é tomada pela administração penitenciária, com base em uma avaliação individual do preso, levando em conta fatores de segurança e risco. Nas alas voltadas à lotação de lideranças negativas, as quais também acomodam faccionados, não há separação específica entre eles, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

93. Foi esclarecido durante as entrevistas realizadas que, no Distrito Federal, vigora um pacto de convivência pacífica entre as facções, e que não se vislumbra a conveniência, sob o aspecto da segurança orgânica, de separação das celas por facção.

94. A separação entre pessoas privadas de liberdade (PPL) primárias e reincidentes foi um aspecto relevante identificado durante as inspeções. Conforme indicado no gráfico, com exceção dos CDP I e CDP II, as demais unidades prisionais não adotam uma diferenciação entre esses grupos em sua alocação institucional. Essa ausência de segregação vai de encontro ao artigo 84, § 2º, da Lei de Execução Penal (LEP), que prevê a separação dos presos de acordo com seus antecedentes criminais, com o objetivo de resguardar os detentos primários de influências deletérias.

As PPL primárias são mantidas separadas das reincidentes?



95. O convívio entre internos primários e reincidentes pode criar um ambiente propício para que recém-ingressos no sistema prisional sejam expostos a práticas e culturas delituosas reproduzidas por detentos reincidentes, dificultando o processo de ressocialização e aumentando o risco de reincidência. Essa realidade representa um desafio significativo tanto



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

demais recursos essenciais.

114. Além disso, a superlotação pode comprometer a segurança nas unidades prisionais, pois aumenta as demandas de controle e vigilância sobre uma população carcerária superior à capacidade ideal das instalações. No contexto do Distrito Federal, vale frisar, apesar dos desafios impostos pela superlotação e pelas dificuldades de gestão, a segurança tem sido assegurada de forma eficaz. Observa-se a partir das inspeções realizadas, que a gestão prisional no DF mantém um foco rigoroso nos procedimentos de segurança e disciplina, o que tem sido fundamental para evitar impactos mais severos que poderiam surgir em decorrência do excesso populacional.

115. O Código Penitenciário do Distrito Federal também aborda a questão da capacidade dos estabelecimentos penais. O artigo 34 do código estipula que *"a população carcerária de cada estabelecimento não poderá ultrapassar a capacidade projetada, salvo em situações emergenciais devidamente justificadas"*. Este dispositivo reforça a necessidade de manter a lotação dentro dos limites estabelecidos, evitando a superlotação que compromete a dignidade e a segurança dos internos.

116. No âmbito do Distrito Federal, o cenário de grave superlotação do regime fechado masculino observado até o primeiro semestre de 2024, exigiu a implementação de medidas por parte da administração penitenciária, com a transformação de uma unidade do regime provisório para destinação ao regime fechado. A transformação da unidade CDP I para PDF IV, cujo intuito, como já pontuado, era amenizar o quadro de superlotação das unidades prisionais de regime fechado, emaranhou positivamente a condição de lotação no sistema carcerário do Distrito Federal. Conforme comprovam os dados levantados, observa-se o decréscimo de 59,8% da taxa de densidade carcerária para o regime fechado masculino após a mudança (passando de 247,7% para 187,9%), ao passo em que no regime provisório, sobretudo a partir do aprimoramento da disponibilização e racionalização das vagas, esta taxa aumentou apenas 2% (passando de 141% para 143%). Nesse sentido, a medida possibilitou avanços significativos para a redução da superlotação, concomitantemente à minimização dos ônus.

Taxa de densidade carcerária Pré e Pós-Ativação da unidade PDF IV

REGIME FECHADO (Masculino)		REGIME PROVISÓRIO (Masculino)	
Pré-Ativação da PDF IV	Pós-Ativação da PDF IV	Pré-Ativação da PDF IV	Pós-Ativação da PDF IV
247,7%	187,9%	141%	143%

117. Apesar dos nítidos avanços, que coadunaram esforços administrativos e judiciais, a maior parte das unidades do sistema prisional do Distrito Federal ainda opera acima da taxa crítica de superlotação, notadamente o Centro de Internamento e Reeducação (CIR), que alcança atualmente uma densidade carcerária de 220%.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

118. É relevante recordar que a Resolução nº 05/2016 do CNPCP, que define indicadores para a fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais exige, ao se ultrapassar a taxa crítica de densidade carcerária, a apresentação obrigatória de um plano de redução da superlotação. Esse plano deve estabelecer metas e estratégias para organizar e controlar o fluxo de entrada e saída no sistema prisional local, conforme previsto no art. 4º, § 1º, da Resolução, *in verbis*:

§ 1º O indicador de 137,5%, como linha de corte para controle da superlotação de unidades penais masculinas exige obrigatoriamente um plano de redução da superlotação, com metas a serem fixadas e atingidas pelas autoridades competentes diante do excesso ou desvio de execução, impondo equilíbrio através do filtro de controle da porta de entrada (audiência de custódia e controle da duração razoável do processo até a sentença) e organização da fila da porta de saída com critérios objetivos sistematizados (saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto), sendo que, até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser autorizada a prisão domiciliar do sentenciado, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 641.320 e Súmula Vinculante 56.

119. Diante desse cenário, vale ressaltar que a superlotação não é um problema exclusivo do sistema prisional do Distrito Federal, mas uma realidade que afeta o sistema penitenciário em âmbito nacional, como já exposto introdutoriamente. A complexidade desse tema exige um esforço conjunto e coordenado entre os diversos poderes da República, abrangendo a cooperação entre o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, para o debate de estratégias e implementação de políticas públicas capazes de enfrentar essa crise de forma abrangente e eficaz.

120. Esse desafio estrutural transcende as responsabilidades da administração penitenciária local, demandando o desenvolvimento de soluções integradas e sustentáveis que contemplem tanto o aprimoramento das condições de custódia quanto a promoção de alternativas penais e ressocializadoras. É necessário, portanto, que cada Poder, dentro de suas atribuições, atue para mitigar os efeitos da superlotação e garantir a dignidade e os direitos das pessoas privadas de liberdade.

Brasília/DF, 18 de novembro de 2024.

Vanessa de Souza Farias
Promotora de Justiça
Nupri/MPDFT

Lucas Soares Baumfeld
Promotor de Justiça
Nupri/MPDFT



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional – Nupri

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (MPDFT). NÚCLEO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL (NUPRI). **Nota Técnica nº 03/2024 – Quadro Funcional e Gestão Administrativa do Sistema Prisional do DF.** Brasília, 2024.

PIMENTEL, Otávio Ribeiro Pimentel **A criação de uma central de regulação de vagas e o controle da superpopulação carcerária pelo poder judiciário.** ReJuB - Revista. Jud. Bras., Brasília, Ano 1, sup. esp., p. 383 - 417, jul./dez. 2021.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução Penal [livro eletrônico]: teoria e prática.** 5ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

RUDNICKI, Dani; COSTA, Ana Paula Motta; BITENCOURT, Daniella. **A (in)eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas.** Revista Direito, Estado E Sociedade, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/ DF.** Custodiado – integridade física e moral – sistema penitenciário – arguição de descumprimento de preceito fundamental – adequação [...]. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Min. Marco Aurélio, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário 580.252/MS.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Habeas Corpus Coletivo 188.820.** Distrito Federal. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 24 fev. 2021.



Documento assinado eletronicamente por VANESSA DE SOUZA FARIAS, PROMOTOR DE JUSTIÇA em 10/12/2024, às 13:05.



Para verificar a autenticidade deste documento acesse o site <https://www.mpdft.mp.br/autenticardocumento> e informe o identificador 15912523 e o código de controle 2283254D.