

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO - UNIDADE SANTA RITA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS

JÚLIA BEZERRA DE MELO BARRETO CAMPELLO

A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DO PLANO PENA JUSTA: Análises a partir da ADPF 347

SANTA RITA - PB

2026

JÚLIA BEZERRA DE MELO BARRETO CAMPELLO

A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DO PLANO PENA JUSTA: Análises a partir da ADPF 347

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Unidade Santa Rita, do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Gomes de Sant'Ana e Silva Junior.

Coorientadora: Profa. Dra. Rebecka Wanderley Tannuss.

SANTA RITA - PB

2026

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C193a Campello, Júlia Bezerra de Melo Barreto.
A audiência de custódia como ferramenta de efetivação do plano pena justa: análises a partir da ADPF 347 SANTA RITA - PB 2026 / Júlia Bezerra de Melo Barreto Campello. - Santa Rita, 2026.
77 f.

Orientação: Nelson Gomes de Sant'Ana e Silva Junior.
Coorientação: Rebecka Wanderley Tannuss.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ/DCJ-SANTA RITA.

1. Audiência de custódia. 2. Plano Pena Justa. 3. Sistema prisional. 4. Estado de Coisas Inconstitucional. 5. Direitos fundamentais. I. Silva Junior, Nelson Gomes de Sant'Ana e. II. Tannuss, Rebecka Wanderley. III. Título.

UFPB/DCJ/CCJ-SANTARITA CDU 34

Elaborado por ANA BEATRIZ DE OLIVEIRA ABRANTES SILVA - CRB-15/596

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DIREÇÃO DO CENTRO
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

CCJ Centro de Ciências Jurídicas

ATA DE DEFESA PÚBLICA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao trigésimo primeiro dia do mês de Março do ano de dois mil e vinte e seis, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado "A audiência de custódia como ferramenta de efetivação do plano pena justa: análises a partir da ADPF 347", do(a) discente(a) **JÚLIA BEZERRA DE MELO BARRETO CAMPELLO**, sob orientação do(a) professor(a) Dr. Nelson Gomes Sant'Ana e Silva Júnior e coorientação do(a) professor(a) Dra. Rebecka Wanderley Tannuss. Após apresentação oral pelo(a) discente e a arguição dos membros avaliadores, a Banca Examinadora se reuniu reservadamente e decidiu emitir parecer favorável à APROVAÇÃO, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, com base na média final de 10,0 (dez). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Dr. Nelson Gomes Sant'Ana e Silva Júnior

Gustavo Barbosa M. Batista

Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita

Ludmila C. Correia

Dra. Ludmila Cerqueira Correia

Rebecka W. Tannuss

Dra. Rebecka Wanderley Tannuss

À minha bisavó Maria Dolores, à minha avó Sônia Maria, e à minha mãe Veruschka.
Que por gerações ensinaram e cultivaram em mim a maior riqueza do mundo: a educação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço de todo o meu coração ao meu amado Pai, que por todos esses anos derramou sobre mim o mais profundo amor, me cuidando como filha. Agradeço por Sua infinita bondade e misericórdia, que mesmo sem eu merecer, me permitiram chegar até aqui.

Agradeço à Virgem Santíssima, mãe do meu Senhor e minha, que com seu manto protetor e regaço acolhedor, sempre me guardou e protegeu.

Aos meus pais, Carlos e Veruschka, que por tantas vezes acreditaram mais em mim que eu mesma; que sacrificaram um pouco de si, para que eu e meus irmãos pudéssemos estar sempre completos.

Aos meus irmãos, Artur e Paulo, que são meu porto seguro, meus apoiadores e minha maior fonte de coragem.

À minha avó, Sônia Maria, que me ensinou o que é a fé, e me mostrou que foi ela a sustentar seu caminho até o diploma. Obrigada por ter plantado a semente do saber na nossa família, ensinando que não há herança maior que o conhecimento.

À minha mãe, Veruschka, que fez essa semente brotar também em mim, me apresentando o mundo dos livros, que, desde então, se tornou meu refúgio. Obrigada pelo seu amor incondicional a mim.

Às minhas amigas Ana Cecília, Ana Beatriz e Taissa, que me permitem todos os dias sentir a alegria de ser amada exatamente por quem eu sou.

Às minhas amigas Eduarda e Maria Clara, com quem tive o privilégio de dividir toda a jornada acadêmica. Vocês transformaram esse caminho em algo especial. Estarei sempre aqui torcendo por vocês.

Ao Fórum Criminal da Capital, especialmente ao gabinete da 2ª Vara Regional de Garantias, obrigada por terem me permitido vivenciar a melhor experiência de estágio possível. Especialmente a Natana, Gabrielle e Thayná, obrigada por me ajudarem a criar asas e me ensinarem a nunca ter medo de voar.

À Dra. Conceição Marsicano, que renovou, dia após dia, as minhas crenças no poder transformador da justiça. Obrigada por me permitir aprender não só com a juíza, mas principalmente com o ser humano iluminado que veste a toga.

RESUMO

Este trabalho analisa a audiência de custódia como instrumento de efetivação do Plano Pena Justa, à luz das diretrizes estabelecidas no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro. Parte-se da constatação de que a crise carcerária nacional decorre de falhas estruturais, marcadas pela superlotação, pelo uso excessivo da prisão provisória e pela violação sistemática de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Nesse contexto, o estudo tem como objetivo examinar o papel da audiência de custódia como mecanismo de controle da legalidade e da necessidade da prisão, bem como sua potencialidade como ferramenta estratégica para a concretização das diretrizes do Plano Pena Justa. A metodologia adotada consiste em pesquisa bibliográfica e documental, com análise de normas nacionais e internacionais e dados institucionais relacionados ao sistema prisional. Verifica-se que a audiência de custódia, ao promover o controle judicial imediato da prisão e possibilitar a aplicação de medidas cautelares diversas da privação de liberdade, atua como filtro de entrada no sistema penal, contribuindo para a redução do encarceramento provisório e para a prevenção de práticas abusivas, como a tortura e os maus-tratos. Além disso, evidencia-se sua função estruturante na implementação dos eixos do Plano Pena Justa, especialmente no controle da superlotação, na garantia da dignidade da pessoa custodiada e no fortalecimento de alternativas penais. Contudo, conclui-se que sua efetividade depende da superação de entraves institucionais e culturais, do investimento em infraestrutura e da atuação coordenada dos atores do sistema de justiça, sendo indispensável para a transformação do paradigma punitivo e para a superação do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro.

Palavras-chave: audiência de custódia. Plano Pena Justa. sistema prisional. Estado De Coisas Inconstitucional. direitos fundamentais.

ABSTRACT

This study analyzes the custody hearing as an instrument for the implementation of the Pena Justa Plan, in light of the guidelines established in the judgment of the Claim of Noncompliance with a Fundamental Precept No. 347 by the Federal Supreme Court, which recognized the unconstitutional state of affairs of the Brazilian penitentiary system. It is based on the observation that the national prison crisis stems from structural failures, marked by overcrowding, the excessive use of pretrial detention, and the systematic violation of the fundamental rights of persons deprived of liberty. In this context, the study aims to examine the role of the custody hearing as a mechanism for controlling the legality and necessity of detention, as well as its potential as a strategic tool for the implementation of the Pena Justa Plan guidelines. The methodology adopted consists of bibliographic and documentary research, including the analysis of judicial decisions, national and international norms, and institutional data related to the prison system. It is verified that the custody hearing, by promoting immediate judicial control of detention and enabling the application of precautionary measures other than imprisonment, acts as a gateway filter to the criminal justice system, contributing to the reduction of pretrial incarceration and to the prevention of abusive practices, such as torture and ill-treatment. Furthermore, its structuring role in the implementation of the pillars of the Pena Justa Plan is highlighted, especially in controlling overcrowding, ensuring the dignity of the detained person, and strengthening alternative penalties. However, it is concluded that its effectiveness depends on overcoming institutional and cultural obstacles, investing in infrastructure, and ensuring coordinated action among the actors of the justice system, being indispensable for the transformation of the punitive paradigm and for overcoming the unconstitutional state of affairs in the Brazilian prison system.

Keywords: custody hearing. Pena Justa Plan. prison system. Unconstitutional State of Affairs. fundamental rights.

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS……..……10

2 DA ADPF 347 AO PLANO PENA JUSTA……..…….14

2.1 CONCEITO, OBJETIVOS E IMPACTOS PREVISTOS NO PLANO PENA JUSTA.…….23

2.2 ORGANIZAÇÃO, DIMENSÃO ESTRUTURANTE E MECANISMOS DE MONITORAMENTO DO PLANO PENA JUSTA……..27

3 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA……...32

3.1. AS DECISÕES NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA E A CENTRALIDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO……..39

4 A ATUAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NA CONCRETIZAÇÃO DAS DIRETRIZES PREVISTAS NO PLANO PENA JUSTA…….…..46

4.1 EIXO 1: CONTROLE DA ENTRADA E DAS VAGAS DO SISTEMA PRISIONAL ……..47

4.2 EIXO 2 - QUALIDADE DA AMBIÊNCIA, DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DA ESTRUTURA PRISIONAL ……61

4.3 EIXO 4 - POLÍTICAS PARA NÃO REPETIÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL……..……..64

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS……67

REFERÊNCIAS……72

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O sistema de justiça criminal brasileiro[1] e a política de encarceramento têm sido, ao longo de décadas, alvo de intensos debates e críticas, tanto no âmbito nacional quanto no cenário internacional. A realidade do sistema penitenciário do Brasil é marcada por superlotação, violações sistemáticas de direitos fundamentais, condições degradantes de custódia e um distanciamento alarmante dos preceitos constitucionais e dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o país é signatário.

Foi em detrimento desse cenário de profunda crise estrutural que o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento preliminar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 (ADPF 347) ocorrido no ano de 2015, reconheceu o "Estado de Coisas Inconstitucional" do sistema carcerário nacional, consolidando-se a partir desse marco jurisprudencial histórico, o entendimento de que as falhas do sistema prisional não decorrem de atos isolados, mas de omissões estruturais que envolvem os três Poderes da República e os diferentes entes federativos.

Como resposta a essa crise sistêmica e em cumprimento às determinações do STF, foi formulado o Plano Pena Justa (PPJ), um instrumento de política pública interinstitucional que visa reestruturar o sistema penitenciário, reduzir a superlotação, combater o encarceramento em massa e assegurar a dignidade da pessoa humana no ambiente prisional.

Neste contexto, emerge como um dos institutos mais relevantes do processo penal contemporâneo a audiência de custódia, que fora implementada inicialmente no Brasil por meio de atos normativos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), notadamente a Resolução nº 213/2015, e posteriormente positivada na legislação processual penal pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime).

A audiência de custódia consiste na garantia de apresentação em tempo hábil (24 horas), do preso perante um juiz, consolidando-se como um instituto que não apenas assegura o controle de legalidade da prisão e a prevenção à tortura e aos maus-tratos, mas também atua como um filtro essencial contra o encarceramento provisório desnecessário e desproporcional.

Diante da convergência de propósitos entre as diretrizes do Plano Pena Justa e a finalidade das audiências de custódia, o presente trabalho elege como tema "A audiência

[1] Aparato derivado do direito de soberania do Estado, compreendendo as instâncias formais de controle penal (polícia, Ministério Público, Defensoria Pública, advogados, Poder Judiciário e sistema penitenciário), que atuam de forma integrada na resposta institucional à prática delitiva.

de custódia como instrumento de efetivação do Plano Pena Justa: análises a partir da ADPF 347".

A relevância deste estudo justifica-se pela urgência em compreender como os mecanismos processuais já existentes podem e devem ser otimizados para responder às demandas estruturais apontadas pela ADPF 347. Assim, embora a audiência de custódia já esteja incorporada à rotina forense, sua plena potencialidade como ferramenta de contenção do encarceramento em massa e de prevenção a violações de direitos ainda enfrenta resistências culturais e institucionais. O Plano Pena Justa, por sua vez, estabelece metas ambiciosas que somente poderão ser alcançadas se houver uma mudança efetiva na porta de entrada do sistema prisional.

Nesse sentido, a presente pesquisa estrutura-se a partir do seguinte problema central: De que maneira a audiência de custódia, em sua estrutura normativa e procedimental, atua como um mecanismo estratégico e essencial para a concretização dos eixos estruturais do Plano Pena Justa, especialmente na superação do Estado de Coisas Inconstitucional reconhecido na ADPF 347?

Para responder a este questionamento e nortear o desenvolvimento da pesquisa, estabeleceu-se como objetivo geral analisar o papel das audiências de custódia como instrumento essencial para a efetivação do Plano Pena Justa, especialmente no que se refere à redução da superlotação carcerária, ao controle das prisões provisórias, ao fomento da aplicação de medidas alternativas à prisão, e à garantia de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro.

Com o intuito de alcançar o objetivo geral proposto, a pesquisa foi desdobrada em objetivos específicos, que orientam a divisão estrutural dos capítulos do presente trabalho.

Assim, no primeiro capítulo, o objetivo específico consiste em examinar o contexto social e histórico que culminou no ajuizamento e julgamento da ADPF 347 pelo Supremo Tribunal Federal, compreendendo as bases fáticas e jurídicas que levaram ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, buscando-se analisar, em seguida, o conteúdo e as diretrizes do Plano Pena Justa, compreendendo-o como a resposta institucional e a política pública desenhada com base nas determinações do julgamento da referida ADPF para a superação da crise carcerária.

No segundo capítulo, o trabalho tem como objetivo específico examinar o histórico, os fundamentos e as principais diretrizes das audiências de custódia no ordenamento jurídico pátrio. Serão analisados a Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça, que regulamentou o procedimento no país, bem como manuais, guias e cartilhas,

além de serem averiguados a estrutura, o funcionamento e as diretrizes normativas que orientam a realização dessas audiências, destacando seu papel como mecanismo de controle de legalidade e necessidade da prisão cautelar.

Por fim, no terceiro capítulo, o objetivo específico volta-se para a intersecção entre os dois temas anteriores, pretendendo-se investigar a relação direta entre a estrutura normativa e procedimental das audiências de custódia e os eixos estruturais do Plano Pena Justa. Além disso, busca-se examinar o papel das audiências de custódia na prevenção e no combate a violações de direitos fundamentais que o PPJ busca coibir, notadamente a tortura e os maus-tratos no momento da prisão.

O capítulo final também visa discutir como a adoção de medidas cautelares diversas da prisão e de alternativas penais integradas, decididas no âmbito da custódia, alinha-se de forma íntima aos princípios da política criminal menos encarceradora prevista e almejada pelo Plano Pena Justa.

Quanto aos procedimentos técnicos, a metodologia classifica-se como pesquisa documental e bibliográfica, consistente, a princípio, na análise primária de legislações, normativas infralegais e decisões judiciais, com destaque para o acórdão da ADPF 347 do STF, a Resolução nº 213/2015 do CNJ e os documentos oficiais que compõem o Plano Pena Justa.

A esfera bibliográfica, por sua vez, baseou-se na revisão de literatura especializada, abrangendo livros, artigos científicos, teses e dissertações que versam sobre direito processual penal, criminologia, direitos humanos e políticas públicas penitenciárias, permitindo a construção do referencial teórico necessário para a sustentação das análises.

Adotada a abordagem qualitativa, foi possível a análise do significado, do alcance e dos impactos normativos e institucionais das audiências de custódia frente às diretrizes estruturais do Plano Pena Justa, além da adoção do método dedutivo, que orientou a estrutura lógica do trabalho, partindo de premissas gerais e estruturais — como o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional e as diretrizes macro do Plano Pena Justa — para, em seguida, analisar suas implicações e aplicações em um instituto específico, qual seja, a audiência de custódia, e do método hermenêutico-jurídico, que se sobressai em toda a pesquisa, consubstanciando-se na interpretação sistemática e teleológica dos textos legais, dos princípios constitucionais e das decisões jurisprudenciais, buscando extrair o verdadeiro sentido e a finalidade das normas no contexto da crise carcerária brasileira.

A estrutura do trabalho reflete essa organização metodológica e lógica, observando-se que o primeiro capítulo se dedica a estabelecer o panorama macroestrutural, abordando a ADPF 347 e o Plano Pena Justa, o segundo capítulo foca no instituto processual específico, detalhando a audiência de custódia, ao passo que o terceiro e último capítulo promove a síntese analítica, cruzando os dados e demonstrando como a audiência de custódia opera, na prática, como o principal mecanismo processual para a concretização das metas de desencarceramento e humanização estabelecidas pelo Plano Pena Justa.

2. DA ADPF 347 AO PLANO PENA JUSTA

Ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade — PSOL, em 27 de maio de 2015, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 347 requereu ao Supremo Tribunal Federal a declaração de que o sistema penitenciário brasileiro constitui um Estado de Coisas Inconstitucional, diante do cenário de grave e massiva violação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de cárcere, bem como a imposição ao Poder Público de medidas voltadas a desconstituição desse estado, promovendo a melhora na qualidade carcerária e coibindo a superlotação das unidades prisionais.

O Partido afirmou, em sua inicial, que a superlotação carcerária e as condições degradantes enfrentadas pelos custodiados violam frontalmente a Constituição Federal e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o Pacto dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes, uma vez que inobservados os preceitos da dignidade da pessoa humana, da vedação à tortura e tratamento desumano, do acesso à Justiça e os direitos sociais à saúde, educação, segurança e trabalho.

Asseverou, ainda, que o cenário é resultante de diversos atos administrativos, legislativos e judiciais das diferentes esferas do Poder Público, bem como de falhas estruturais em políticas públicas, da omissão quanto à criação de vagas em número suficiente ao tamanho da população carcerária, do contingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário — Funpen, não repassados pela União aos Estados, e da existência de uma “cultura do encarceramento”, que utiliza de forma abusiva a prisão provisória.

Outrossim, o requerente expôs as circunstâncias fáticas quanto a situação das unidades penintenciárias brasileiras, apontando a existência de celas cheias e imundas; temperaturas extremas; ambiente propício à proliferação de doenças infectocontagiosas; comida intragável; escasso fornecimento de água e materiais básicos de higiene; violência sexual; torturas; acesso reduzido ou inexistente à educação, saúde e trabalho; assistência judiciária inadequada; e a não separação de idivíduos com diferentes graus de periculosidade, dificultando a ressocialização e propiciando a reincidência.

Nesse diapasão, Bispo e Novais (2024, p. 2) esclarecem que:

> Figura como exemplo das condições degradantes, a superlotação, que faz com que os apenados vivam sem o mínimo de dignidade humana, o que torna o ambiente carcerário um verdadeiro 'cenário de horrores'. Este ambiente precário acaba por tornar-se próprio para proliferação de doenças e para seu fácil contágio. Destaca-se ainda a má-alimentação oferecida, o uso de drogas, e muitas vezes até a falta de assistência médica dentro dos presídios.

Particularmente, quanto às penitenciárias femininas, destacou-se a ausência de presídios adequados às necessidades das mulheres, com berçários, instalações destinadas a gestantes, lactantes e parturientes, ou creches para abrigar crianças maiores de seis meses e menores de sete anos. Além disso, foi pontuada a carência de serviços de saúde para atender as grávidas e os recém-nascidos, bem como a inconstância no fornecimento de absorventes e outros materiais de higiene.

Nesse contexto, Netto e Teixeira (2024) avaliam que a crise do sistema penitenciário reflete também a falha histórica na implementação da Lei de Execução Penal (LEP), pois, ainda que promulgada com o escopo fundamental de promover a ressocialização do apenado e garantir a dignidade humana durante o cumprimento da pena, quatro décadas de sua vigência demonstraram que os resultados alcançados estão muito aquém de suas metas originárias, principalmente diante do cenário de superlotação carcerária.

Exposta a falência das políticas públicas existentes, o PSOL destacou a necessidade de intervenção da Corte Constitucional, através do diálogo com os demais Poderes estatais, e da sua cooperação com entidades dotadas de expertise e autoridade na matéria, bem como com a sociedade civil, para o desenvolvimento e adoção de medidas aptas a transformar o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário nacional, uma vez que este não decorre de omissões pontuais, mas sim de falhas estruturais e sistêmicas.

Nesse sentido, o Relator do processo, o Min. Marco Aurélio admitiu:

> A responsabilidade pelo estágio ao qual se chegou não pode ser atribuída a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário –; tampouco só aos da União, estendendo-se aos dos Estados e do Distrito Federal. Há descompassos tanto na formulação e implementação de políticas públicas quanto na interpretação e aplicação da lei penal. Falta coordenação. O quadro inconstitucional de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais dos presos é agravado em razão de ações e omissões, falhas estruturais, sobressaindo inércia e incapacidade para superá-lo. (Brasil, 2023, p. 45)

Diante disso, debateu-se a possibilidade e necessidade de efetiva intervenção do Supremo Tribunal Federal, executando função atípica, excepcional, para interferir em políticas públicas e decisões orçamentárias. Consolidou-se, portanto, o entendimento de que a Corte Suprema era de fato legítima para assim atuar, uma vez que constatados a paralisação dos entes políticos e o elevado grau de omissão estatal frente às inúmeras violações de direitos fundamentais dos custodiados.

Nesse diapasão, o Min. Luís Roberto Barroso asseverou a existência de duas ordens de razão para a intervenção do STF na matéria, sendo estas a) a função precípua do

Supremo em salvaguardar os direitos fundamentais, com especial atenção às minorias estigmatizadas e politicamente sub-representadas; e b) a repercussão direta existente entre a precariedade e o descontrole do sistema penitenciário e o surgimento e fortalecimento de organizações criminosas que operam intra muros, afetando a população em geral.

O acolhimento dessas pretensões de responsabilidade sistêmica e legitimidade da Corte Suprema para operar na demanda, impuseram também o reconhecimento de que o cenário somente poderia ser modificado através da adoção de medidas estruturais, e não apenas de reparações individuais, conforme narrado pelo Min. Marco Aurélio:

> [...] Ante tal quadro, a solução, ou conjunto de soluções, para ganhar efetividade, deve possuir alcance orgânico de mesma extensão, ou seja, deve envolver a atuação coordenada e mutuamente complementar do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, dos diferentes níveis federativos, e não apenas de um único órgão ou entidade. (Brasil, 2023, p. 48)

Superadas as questões já expostas, o requerente pugnou pelo acolhimento de oito medidas cautelares, para os fins de determinar:

> 1. aos juízes e tribunais, o lançamento, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, da motivação expressa para o não implemento de medidas cautelares alternativas à privação da liberdade contidas no artigo 319 do Código de Processo Penal;
> 2. aos juízes e tribunais, a realização, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, em até 90 dias, de audiências de custódia, viabilizando-se o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contadas do momento da prisão;
> 3. aos juízes e tribunais, a consideração fundamentada, no implemento de cautelares penais, na aplicação das penas e na execução penal, do quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro;
> 4. aos juízes, o deferimento, quando possível, de penas alternativas à prisão, ante a circunstância de ser frequentemente cumprida em condições muito mais severas que as admitidas pelo arcabouço normativo;
> 5. ao juiz da execução penal, o abrandamento dos requisitos temporais para a fruição, pelos custodiados, de benefícios e direitos, tais como progressão de regime, livramento condicional e suspensão condicional da pena, quando reveladas condições de cumprimento piores que as previstas na ordem jurídica, preservando-se a proporcionalidade;
> 6. ao juiz da execução penal, o abatimento, no cálculo da pena, do tempo de custódia, se constatado que o efetivo cumprimento se deu em condições mais aviltantes do que as estabelecidas na legislação, de forma a compensar o ilícito estatal;
> 7. ao Conselho Nacional de Justiça, a coordenação de mutirão carcerário a fim de revisar todos os processos de execução penal em curso no País, a envolverem pena privativa de liberdade, visando adequá-los às medidas dos itens 5 e 6; e
> 8. à União, a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos. (Brasil, 2023, p. 232)

Por conseguinte, o Plenário, em 9 de setembro de 2015, deferiu parcialmente as providências requeridas liminarmente pelo PSOL, determinando a) a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional, pela União, abstendo-se de realizar novos

contingenciamentos; e b) a realização, em até 90 dias, de audiências de custódia, viabilizando-se o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contadas do momento da prisão, o que resultou na promulgação da Resolução nº 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça.

Salutar destacar que na mesma ocasião, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema penitenciário brasileiro, tratando-se este de um instituto jurídico originário da Corte Constitucional da Colômbia, no âmbito da decisão SU-559[2]. A sua finalidade é identificar e combater violações massivas e sistêmicas de direitos fundamentais provocadas por deficiências estruturais do Estado, demandando uma resposta coordenada e transversal entre os diversos órgãos públicos.

Esse entendimento é evidenciado pelo posicionamento do Min. Luís Roberto Barroso, ao afirmar que:

> O estado de coisas inconstitucional dos presídios conduz ao agravamento da situação da segurança pública fora do sistema prisional, quer porque os delitos passam a ser operados de dentro do cárcere, quer porque se devolvem à sociedade cidadãos que se sujeitaram por anos às condições mais aviltantes e que muitas vezes são forçados a se associar a organizações criminosas. Como o sistema não possui capacidade de ressocializar o preso, ao contrário, presta-se a incrementar sua potencialidade delitiva. Sem surpresa, os índices de reincidência no Brasil são extremamente elevados. (Brasil, 2023, p. 83)

Esse ciclo de reincidência apontado evidencia ainda mais a necessidade de se repensar o sistema prisional a partir de perspectivas mais integradas, como a Ecologia Humana (Pacheco *et al.*, 2024). Compreender a delinquência e a falha na ressocialização exige analisar a constante interação do indivíduo com o seu meio ambiente, reconhecendo que o comportamento infrator é frequentemente influenciado por condições sociais adversas, desigualdade e falta de oportunidades.

Quando o ambiente carcerário reproduz e agrava essas vulnerabilidades, em vez de promover a humanização e a reabilitação, o sistema falha em sua função protetiva e ressocializadora. Portanto, a efetiva superação do quadro delineado na ADPF 347 demandava a adoção, consoante Pacheco *et al.* (2024), de métodos alternativos e humanizados de cumprimento de pena, que priorizassem a transformação das condições estruturais e o engajamento contínuo da sociedade civil e do poder público.

É nesse sentido que Bispo e Novaes (2024, p. 5) discorrem:

> A ideia por trás da prisão como punição era proporcionar uma forma mais humanitária de castigo, permitindo que os condenados tivessem a chance de se

[2] Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su559-97.htm. Acesso em: 20 fev. 2026

> reformular e serem reintegrados à sociedade após o cumprimento da pena. No entanto, ao longo dos anos, as prisões se tornaram superlotadas e, na maioria das vezes, falharam em cumprir seu objetivo de reabilitação.

Diante disso, o Relator considerou que a questão tratava-se de um "litígio estrutural", e, para além das cautelares concedidas, durante os mais de oito anos de tramitação do instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal mantiveram a situação dos presídios como tema recorrente na ordem do dia, analisando dados e informações advindas de diversas pesquisas, como o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, dados da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, do Conselho Nacional de Justiça, e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Brasil, 2023, p. 41).

Não somente, diversas medidas foram adotadas para iniciar o processo de transformação da realidade carcerária no Brasil, como a criação e implementação da Central de Regulação de Vagas no sistema prisional, o fomento institucional às alternativas penais, especialmente a partir da edição da Resolução CNJ nº 288/2019, a realização de mutirões carcerários e processuais penais, conduzidos pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ, e a instauração e execução do programa Fazendo Justiça.

Passado esse período, o julgamento da ADPF n° 347 foi concluído em 04 de outubro de 2023, com deferimento parcial dos pedidos formulados inicialmente para:

> **1.** reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro; **2.** determinar que juízes e tribunais: a) realizem audiências de custódia, preferencialmente de forma presencial, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão; b) fundamentem a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão, sempre que possível, tendo em conta o quadro dramático do sistema carcerário; **3.** ordenar a liberação e o não contingenciamento dos recursos do FUNPEN; **4.** determinar a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação; **5.** estabelecer que o prazo para apresentação do plano nacional será de até 6 (seis) meses, a contar da publicação desta decisão, e de até 3 anos, contados da homologação, para a sua implementação, conforme cronograma de execução a ser indicado no próprio plano; **6.** estabelecer que o prazo para apresentação dos planos estaduais e distrital será de 6 (seis) meses, a contar da publicação da decisão de homologação do plano nacional pelo STF, e implementado em até 3 anos, conforme cronograma de execução a ser indicado no próprio plano local; **7.** prever que a elaboração do plano nacional deverá ser efetuada, conjuntamente, pelo DMF/CNJ e pela União, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos termos explicitados acima e observada a importância de não alongar excessivamente o feito; **8.** explicitar que a elaboração

> dos planos estaduais e distrital se dará pelas respectivas unidades da federação, em respeito à sua autonomia, observado, todavia, o diálogo com o DMF, a União, instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos moldes e em simetria ao diálogo estabelecido no plano nacional; **9.** prever que em caso de impasse ou divergência na elaboração dos planos, a matéria será submetida ao STF para decisão complementar; **10.** estabelecer que todos os planos deverão ser levados à homologação do Supremo Tribunal Federal, de forma a que se possa assegurar o respeito à sua decisão de mérito; **11.** determinar que o monitoramento da execução dos planos seja efetuado pelo DMF/CNJ, com a supervisão necessária do STF, cabendo ao órgão provocar o Tribunal, em caso de descumprimento ou de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte; **12.** estipular que os planos devem prever, entre outras, as medidas examinadas neste voto, observadas as diretrizes gerais dele constantes, sendo exequíveis aquelas que vierem a ser objeto de homologação final pelo STF em segunda etapa. (Brasil, 2023, p. 331)

Dentre tais determinações estruturantes, merecem destaque três: a realização de audiências de custódia, a orientação para a aplicação de medidas cautelares e alternativas à prisão, e a elaboração de um Plano Nacional, assim como de planos estaduais e distrital, voltados à superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

Quanto às audiências de custódia, o Tribunal fixou que a apresentação dos presos à autoridade judiciária competente deve ocorrer no prazo máximo de vinte e quatro horas, contadas do momento da prisão. A medida encontra amparo em tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, notadamente no art. 9.3 do Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos de 1992 (Decreto n. 592/1992) e no art. 7.5 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos de 1969 (Decreto n. 678/1992), cujas normas possuem status supralegal no ordenamento pátrio.

A medida visa permitir o controle judicial imediato da legalidade e da necessidade da prisão, atuando como instrumento processual de garantia indispensável à contenção do ingresso indevido no sistema prisional.

Nesse sentido, o Min. Barroso, após expor que a sua implementação no curso do feito comprovou a entrada desproporcional de presos no sistema, ao resultar na conversão em liberdade de 40% das prisões em flagrante, com uma economia de, ao menos, R$ 13,8 bilhões aos cofres públicos, afirmou:

> (...) Essas audiências têm justamente o objetivo de examinar a real necessidade da privação da liberdade ou a possibilidade de sua substituição por outra providência menos onerosa. Destinam-se também a assegurar a integridade física e psíquica da pessoa submetida ao Estado, trazendo-a para a presença do juiz. (Brasil, 2023, p. 128)

No mesmo contexto, a determinação para que os magistrados fundamentem a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão, sempre que possível, foi uma resposta necessária ao uso recorrente e pouco justificado da prisão provisória. Isso porque

o Supremo entendeu que a aplicação insuficiente desses instrumentos, concomitante à postura quase "automática" dos Juízes e Tribunais em converter a prisão, seria um dos fatores estruturantes da superlotação carcerária e, portanto, do Estado de Coisas Inconstitucional.

Dessa forma, a Corte impôs um dever qualificado de fundamentação, exigindo a motivação expressa dos julgadores, e a necessidade de se considerar, quando da decisão, as condições reais do sistema prisional e os efeitos sistêmicos do encarceramento, uma vez que a pena privativa de liberdade, quando cumprida em condições inconstitucionais, agrava a violação de direitos fundamentais.

Essa decisão não implica, contudo, na desnecessidade de se observar adequadamente a legislação pertinente, como bem salientou a Ministra Cármen Lúcia:

> (...) o Poder Judiciário não pode se eximir de sua parcela de responsabilidade no problema da superlotação carcerária. É o Judiciário, afinal, que detém a atribuição constitucional de impor a sanção penal e determinar a prisão e a soltura das pessoas. Isso não pode, todavia, alçar o Poder Judiciário à posição de legislador positivo. O estado de coisas inconstitucional não pode servir de fundamento para que os juízes ignorem as penas legalmente previstas e as normas legais sobre execução penal. (Brasil, 2023, p. 287)

O que de fato ocorre, é o deslocamento da racionalidade judicial tradicional, exigindo que o magistrado considere não apenas os elementos formais do caso concreto, mas também o contexto estrutural do sistema prisional brasileiro, marcado por condições reconhecidamente inconstitucionais. Dessa forma, a prisão deixa de ser tratada como resposta automática e passa a ser compreendida como medida excepcional, cuja imposição deve observar critérios de necessidade, proporcionalidade e respeito à dignidade da pessoa humana.

Por fim, para além das medidas de natureza cautelar e pontuais, o Supremo Tribunal Federal determinou a elaboração de um plano nacional destinado ao enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro, bem como a formulação de planos estaduais e distrital em consonância com suas diretrizes.

Nesse diapasão, o Plenário também assentou, por maioria, o prazo para a apresentação do plano nacional, que deveria ocorrer em até 6 (seis) meses, a contar da publicação da decisão, e em até 3 (três) anos, a partir da homologação, para sua implementação. Restou estabelecido também que a elaboração do plano nacional deveria ocorrer mediante a ação conjunta do DMF/CNJ e da União, em tratativas com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil.

Essas determinações partiram do reconhecimento de que a crise carcerária assiste ao mau funcionamento estrutural e histórico do Estado – União, estados e Distrito Federal, considerando-se também os três Poderes, e que somente uma política pública estruturada, organizada em planos dotados de objetivos claros, metas específicas, cronogramas, divisão de tarefas e mecanismos de monitoramento poderia enfrentar adequadamente o problema.

Essa necessidade de integração de agentes foi observada por Bispo e Novais (2024) no estudo das condições do cárcere no Brasil, e da indispensabilidade de adoção de medidas transformadoras:

> Para isso é preciso que os órgãos competentes efetivem suas obrigações, tendo como base, o princípio da dignidade humana, inerente a qualquer indivíduo, bem como a nossa Constituição Federal, a Lei de Execução Penal, as Regras de Trato Mínimo, entre tantas outras normas que visam o aperfeiçoamento do sistema penitenciário, assim como a plena reabilitação dos presos, respeitando para isso, seus direitos básicos. (Bispo; Novais, 2024, p. 13)

Se por um lado esses posicionamentos foram unânimes entre os Ministros, por outro, a questão do papel de supervisão judicial a ser desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal mostrou-se controversa entre os julgadores.

Discorreu o Ministro Nunes Marques que a imposição judicial à Administração Pública para elaborar planos de ação e posterior exigência de suas apresentações para homologação pelo Tribunal, poderia gerar o equívoco de que a Corte, e não as autoridades administrativas, é a responsável pela execução das medidas, além de arriscar transpor para o Direito Público uma lógica de administração judicial típica de falências e recuperações judiciais, o que desvirtuaria a natureza das funções e comprometeria a independência do Poder Executivo.

Por sua vez, a Ministra Carmen Lúcia asseverou:

> (...) Penso ser desnecessário, todavia, a determinação de que os planos elaborados pelos entes federados sejam submetidos a este Supremo Tribunal para homologação. Parece-me mais apropriado determinar que a elaboração e implementação desses planos seja acompanhada pelo Conselho Nacional de Justiça, devendo-se oportunizar a manifestação desse Conselho, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil e da sociedade civil. (Brasil, 2023, p. 291)

Noutro norte, o Min. Edson Fachin declarou que em cenários como esse, o encaminhamento dos planos ao Supremo é condição indispensável para que o Estado de Coisas Inconstitucional seja efetivamente superado, destacando, ainda, que a intervenção do STF deve ocorrer apenas quando houver incerteza sobre as competências constitucionais

Em sua manifestação, o Ministro Luís Roberto Barroso foi além, afirmando que os planos de ação, em todas as esferas administrativas, devem ser construídos dialogicamente, homologados pelo Supremo Tribunal Federal e monitorados pelo DMF/CNJ, com a supervisão do STF. Além disso, destacou que a atuação da Corte precisa estender-se ao longo de toda a execução do julgado, também abrangendo a supervisão contínua dos planos de ação, exarando provimentos específicos e complementares sempre que surgirem entraves institucionais, descumprimentos deliberados ou resistências administrativas que impeçam a plena concretização do julgado.

Firmou o Ministro seu entendimento, portanto, de que a supervisão da implementação dos planos ficaria a cargo do Supremo Tribunal Federal, operacionalizado pelo DMF/CNJ, diante da notória expertise técnica do órgão quanto à matéria, e que ele e os demais legitimados da ação deveriam provocar a Corte quanto a eventuais impasses ou necessidade de providências e medidas específicas.

Em que pese as discordâncias evidenciadas nos votos dos Ministros, assentou-se a tese de que quando da adoção das medidas, a Suprema Corte a) decidiria de forma complementar em caso de impasse ou divergência na elaboração dos planos; b) teria os planos submetidos à sua homologação, com o fito de assegurar o respeito à sua decisão de mérito; e c) realizaria a supervisão da execução dos planos, sendo o DMF/CNJ responsável pelo monitoramento e pela provocação do STF em caso de descumprimento ou de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte.

Assim, ao exigir a elaboração desses planos e traçar os parâmetros de sua intervenção, o STF não apenas impôs obrigações aos entes federativos, mas induziu a construção de uma resposta estatal coordenada e interinstitucional, capaz de articular os diferentes níveis de governo e os órgãos do sistema de justiça, por reconhecer que o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro demanda mais do que comandos judiciais isolados, exigindo a construção de uma resposta estatal organizada, coordenada e passível de acompanhamento contínuo.

Portanto, o planejamento passa a ser concebido como instrumento essencial para a efetiva mudança do paradigma nacional, em busca da garantia dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. É nesse contexto que se insere o Plano Pena Justa, concebido como mecanismo de concretização das ordens emanadas da Suprema Corte, e como eixo estruturante da política pública voltada à superação da crise prisional, cujo exame específico será realizado a seguir.

2.1. CONCEITO, OBJETIVOS E IMPACTOS PREVISTOS NO PLANO PENA JUSTA

Formalmente intitulado Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, o Plano Pena Justa teve seu desenvolvimento concluído em julho de 2024, e sua homologação realizada em 18 de dezembro do mesmo ano, pelo Supremo Tribunal Federal, em sessão extraordinária, após 1 ano de diversas tratativas.

Iniciadas em março de 2024, as etapas de desenvolvimento do Plano Nacional envolveram, entre março e abril, o alinhamento com instituições e órgãos competentes do Judiciário e do Executivo Nacional, reuniões técnicas com pontos focais de pastas do Executivo Nacional, a realização de consulta pública, de reuniões com especialistas nacionais e internacionais e de audiência pública com a participação de entidades e membros convidados e também inscritos.

Nesse ínterim, foram produzidos dois relatórios parciais, apresentando 1) os insumos das reuniões institucionais e técnicas e 2) os resultados da consulta pública e da audiência pública realizadas. A partir de maio, foram executadas oficinas de engajamento para a definição das ações propostas, dos atores responsáveis, os indicadores a serem estabelecidos, do orçamento e da metodologia de monitoramento das medidas, resultando em um terceiro relatório parcial, que apresentou os resultados dessas oficinas.

Por fim, no âmbito das deliberações preliminares, o DMF/CNJ e a União efetivaram diálogo com atores do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, e com o Supremo Tribunal Federal, apresentando, por fim, o plano nacional para validação pela Corte.

Magalhães, Silva e Gonçalves (2025) alertam que a mera edição de normas, sem a correspondente efetivação prática, constitui uma forma de "perversidade estatal" que simula inclusão enquanto mantém a exclusão de grupos vulneráveis. Ao analisar a postura histórica do Estado frente à crise prisional, os autores destacam a necessidade de romper com essa lógica:

> O recurso à legislação simbólica, presente nos mais variados ramos, é historicamente recorrente no sistema jurídico brasileiro. Trata-se da produção de leis com o propósito de neutralizar uma resposta estatal a grupos potencial ou efetivamente insatisfeitos, ou ainda de promover a pacificação imediata de situações sociais específicas — sem que haja, contudo, uma tentativa genuína de efetivação de suas disposições. (Magalhães; Silva; Gonçalves, 2025, p.2)

Nesse viés, o Plano Pena Justa consolida-se como um marco normativo-programático e estratégico da política penal brasileira, de natureza interinstitucional e interfederativa, destinado a orientar, coordenar e induzir a atuação conjunta dos três Poderes e dos entes federativos, e concebido para promover a conformação constitucional do sistema prisional, assegurar a efetividade dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade e contribuir para uma política de segurança pública orientada pela legalidade, pela dignidade humana e pela sustentabilidade democrática, visando a superação definitiva do quadro de inconstitucionalidade estrutural.

Como fundamento, o PPJ firma o reconhecimento de que o sistema prisional brasileiro opera em permanente desconformidade constitucional, tendo seus objetivos definidos através do voto condutor do ministro Luís Roberto Barroso no julgamento de mérito da ADPF 347:

> (i) o controle da superlotação carcerária; (ii) a melhoria da qualidade das vagas e dos serviços a elas associados; (iii) a redução de entradas indevidas, sobretudo para crimes de menor gravidade; e (iv) o aumento das saídas devidas e respectivas progressões de regime, de forma a assegurar o retorno ao convívio em sociedade e a segurança da última. (Brasil, 2023, p. 132)

Nesse contexto, o Plano Pena Justa estrutura-se como resposta institucional obrigatória a um litígio estrutural, que se fundamenta nos preceitos da Constituição de 1988, além de considerar os pactos e os tratados internacionais sobre a matéria dos quais o Brasil é signatário, como as Regras de Havana, Regras de Bangkok e Regras de Nelson Mandela, todos versando sobre o posicionamento mínimo que os Estados devem adotar quanto à garantia dos direitos das pessoas presas.

Por conseguinte, o Plano apresenta uma lista de “impactos imprescindíveis”, ou seja, de objetivos mínimos que se espera alcançar com a implementação e execução das ações e medidas nele dispostas, os quais serão brevemente aclarados.

a) **Fortalecimento das alternativas penais e os novos paradigmas de responsabilização em liberdade**

Inicialmente, as alternativas penais representam uma resposta distinta de mecanismo de responsabilização em liberdade, e consagram uma mudança de paradigma na justiça criminal, ao redefinir o tratamento de conflitos e ilícitos penais, permitindo a efetiva responsabilização do indivíduo, sem, contudo, sacrificar seus direitos fundamentais,

partindo do pressuposto de que ninguém deve ser definido unicamente por eventual ilícito que tenha cometido.

Nesse diapasão, a Política Nacional de Alternativas Penais, alinhada aos parâmetros internacionais, consagra-se como um instrumento estratégico para a promoção de uma justiça mais efetiva e humanizada, o que ocorre através da aplicação de penas restritivas de direitos, transação penal, suspensão condicional do processo e também da pena privativa de liberdade, do Acordo de Não Persecução Penal, medidas cautelares diversas da prisão, medidas protetivas de urgência, e outras práticas de justiça restaurativa, privilegiando a reparação em detrimento da mera punição segregacional.

Ainda, a adoção de medidas de intervenção penal mínima, desencarceradoras e restaurativas contribui para a redução da superlotação carcerária, principalmente ao evitar as prisões desnecessárias na "porta de entrada" do sistema prisional. Assim, a análise transpassa as circunstâncias isoladas do crime, para uma compreensão abrangente das circunstâncias, condições pessoais e necessidades de acesso a direitos fundamentais. O fortalecimento desta política é, em última análise, um compromisso com a redução da reincidência e com a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

b) Reversão do processo de hiperencarceramento e diminuir a superlotação no sistema prisional

No mesmo sentido, compreendeu-se que para o enfrentamento do cenário carcerário brasileiro, não bastaria ter como objetivo a melhora das prisões, mas principalmente a redução do encarceramento, privilegiando a adequada alocação de recursos, o fomento a aderência de alternativas à prisão em todas as fases da execução penal, além da consolidação de políticas efetivas de educação, trabalho e demais direitos fundamentais previstos na norma brasileira, incluindo a Lei de Execução Penal.

Nesse ponto, o Plano Nacional expôs as consequências do uso do encarceramento como solução primeira das políticas penais, dentre elas o déficit estrutural dos estabelecimentos prisionais, que acarreta estabelecimentos superlotados, com alocações insalubres e com alto risco de contágio de doenças, bem como o enfraquecimento dos vínculos comunitários e familiares, que se torna mais um impasse no processo de ressocialização da pessoa presa.

Por essa razão, destacou-se a necessidade de implementação de medidas de proteção social nas audiências de custódia, para garantir o acesso dos custodiados às políticas públicas durante todo o período de execução das penas, e o incentivo aos

“...magistrados e magistradas a maior aplicação de penas e medidas alternativas, estimulando o investimento na Justiça Restaurativa e situando como meta do Poder Judiciário a redução nas taxas de encarceramento.” (Brasil, 2025, p. 86)

c) Modificação positiva das estratégias de gestão e a vida das pessoas no sistema prisional

Historicamente, os métodos de gerenciamento das prisões se baseiam em táticas de controle, neutralização e isolamento dos indivíduos, o que promove a cíclica violação de direitos, e a acentuação dos fatores de vulnerabilidade não só das pessoas privadas de liberdade, mas também de seus familiares, além de degradar as condições de trabalho dos profissionais atuantes no sistema prisional.

Diante disso, o PPJ reconhece a necessidade de se alterar as táticas de gerenciamento das unidades prisionais, através da adoção de um modelo de gestão que priorize a valorização dos servidores e demais profissionais, assim como na promoção de ambientes seguros e não violentos, considerando-se que a própria LEP reconhece a reintegração social das pessoas privadas de liberdade como fator tão importante quanto a aplicação da sanção punitiva a ela imposta.

d) Construção de políticas públicas sustentáveis

Neste ponto, o PJJ traz o entendimento de que a perenidade e a eficácia de uma política pública dependem, primordialmente, da estratégia adotada em sua elaboração, superando um modelo reativo, voltado a crises imediatas, em favor de soluções estruturantes que promovam transformações duradouras.

Para que essas políticas sejam viáveis, é imperativo considerar a capacidade real do Estado em implementá-las e administrá-las, exigindo um pragmatismo administrativo que considere as burocracias existentes e busque a simplificação de processos como via de eficiência. Além disso, deve-se considerar, na perspectiva da sustentabilidade e da continuidade das ações, que a implementação requer fontes de financiamento permanentes e estáveis, o que não implica, necessariamente, em onerosidade, principalmente se adotadas estratégias financeiras inovadoras, o uso otimizado de ativos já disponíveis e a adoção de tecnologias acessíveis.

Portanto, o Plano considera indispensável que o planejamento estratégico deva transcender os ciclos eleitorais, devendo a continuidade institucional estar integrada ao desenho da política, assegurando que metas de desenvolvimento sustentável permaneçam

imunes a alterações políticas conjunturais. Ademais, a eficácia das soluções deve ser garantida pela adequação às diversidades regionais, respeitando as particularidades socioculturais, geográficas e econômicas de cada território, indicando a participação social como outro fator fundamental na geração de impactos positivos.

Por fim, o compromisso com a solução desses litígios rompe com o modelo tradicional de decisões rígidas e unilaterais. Inaugura-se uma modalidade de provimento jurisdicional de caráter democrático e experimental, fundamentado no constitucionalismo dialógico, proporcionando (i) ganho epistêmico na tomada de decisão pública; (ii) maior transparência na atuação estatal; e o (iii) aumento no comprometimento do Poder Público na resolução das demandas.

e) Repercussão positiva para a vida em sociedade

Por derradeiro, neste tópico se esclarece que a reversão do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional impactará positivamente a sociedade, transpassando o público em situação de cárcere, afetando seus familiares, visitantes, profissionais, e cada cidadão brasileiro, uma vez que a nova política busca implementar um sistema penal humanizado, justo e proporcional, e que também priorize a reintegração social dos custodiados e o aumento da confiança da população no sistema de justiça criminal.

2.2. ORGANIZAÇÃO, DIMENSÃO ESTRUTURANTE E MECANISMOS DE MONITORAMENTO DO PLANO PENA JUSTA

Pela complexidade e interinstitucionalidade da elaboração e implementação do Plano Nacional, foram necessárias a integração e articulação entre diversas instituições e entidades do sistema de políticas públicas, sejam da esfera penal, sejam afeitas à proteção social, como a Rede Nacional de Atenção a Pessoas Egressas e o Sistema Único de Assistência Social.

Assim, o desenvolvimento do Plano Nacional contou com a participação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Conselho Nacional de Justiça, da Secretaria Nacional de Políticas Penais, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, do Conselho Nacional dos Secretários de Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária, do Senado Federal, da sociedade civil e de diversos outros atores.

Destaca-se, contudo, a participação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução Medidas Socioeducativas,

que atua, primordialmente, no monitoramento e fiscalização quanto ao cumprimento das recomendações e resoluções do CNJ relacionadas à prisão provisória e definitiva. Aqui, um de seus principais vieses é o desenvolvimento e aprimoramento dos sistemas informativos relacionados à execução penal, às inspeções prisionais e demais temas vinculados ao sistema penal, com o fito de modificar o cenário de gestão incipiente da informação da política penal.

Quanto às bases desse Plano Nacional, cabe ressaltar que o racismo foi abordado como dimensão estruturante do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro, exigindo que sua superação perpasse, necessariamente, "[...] pela promoção da equidade racial no acesso aos direitos fundamentais e na qualificação da atuação das instituições responsáveis pela execução das práticas judiciais e das políticas penais.". (Brasil. 2025, p. 118)

Isso decorre da trajetória histórica brasileira, na qual a desigualdade racial atua como um filtro determinante do acesso aos direitos fundamentais, ficando esclarecido pelo julgamento do mérito da ADPF 347, que o Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário é indissociável do racismo institucional, e que subsiste no cenário nacional uma "criminalização da pobreza", que transpassa os muros das penitenciárias, seja pelo reconhecimento do perfil majoritário dos detentos, homens jovens, negros e com baixa escolaridade (SENAPPEN, 2025), seja pela limitação do acesso as ferramentas que promovem a remição.

Portanto, um dos principais diferenciais do Plano Pena Justa reside na centralidade do enfrentamento ao racismo institucional, como diretriz estruturante. Assim, as ações propostas foram orientadas pelas demandas específicas da população negra e suas interseccionalidades, estabelecendo um nexo direto entre o planejamento e a realidade social do sistema carcerário.

A partir disso, a estrutura dos eixos de atuação do PPJ foi diretamente extraída do acórdão da ADPF 357, selecionando-se as questões mais relevantes ali elencadas, e estruturando-as numa lógica que considera o estágio em que cada uma delas será observada no ciclo penal.

Assim, ficaram agrupados:

> Eixo 1) Controle da Entrada e das Vagas do Sistema Prisional;
> Eixo 2) Qualidade da Ambiência, dos Serviços Prestados e da Estrutura Prisional;
> Eixo 3) Processos de Saída da Prisão e da Reintegração Social; e
> Eixo 4) Políticas de não Repetição do Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Prisional.

Dessa forma, o diagnóstico que fundamenta as ações, metas e medidas mitigadoras do Plano Nacional foi estruturado em torno destes quatro eixos estratégicos, tendo como premissa basilar a questão racial.

É imperativo destacar, ademais, a atenção dirigida às especificidades de determinados grupos populacionais, que também foram vinculadas quando da proposição das medidas. Segmentos como jovens, pessoas LGBTQIA+, migrantes, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, mulheres, pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência e aquelas que vivem com HIV/Aids ou patologias crônicas, enfrentam uma amplificação das violações de direitos. Tais grupos frequentemente sofrem com a invisibilidade estatística e a sub-representação nos protocolos de atuação estatal, o que os coloca em um cenário de acentuada vulnerabilização penal.

Definida a dimensão estruturante e os quatro eixos de ação, foram identificados e elencados 14 (quatorze) problemas — situação ou condição indesejável que se pretende resolver ou melhorar — 50 (cinquenta) ações mitigadoras — intervenção planejada para reduzir ou minimizar os efeitos negativos de um problema identificado — 141 (cento e quarenta e uma) medidas — atividade específica que, sozinha ou em conjunto a outras, contribui para alcançar a solução do problema identificado — 307 (trezentas e sete) metas — resultado que se pretende alcançar após a implementação das medidas e ações mitigadoras, definida de forma clara, específica e quantificável — e 366 (trezentos e sessenta e seis) indicadores — medida que permita acompanhar a implementação, avaliação e efetividade do Plano Nacional e dos Planos Estaduais, conforme determinado na ADPF 347.

No âmbito dos indicadores de monitoramento, sua importância perpassa desde a implantação real dos termos da decisão, até a avaliação da sua efetividade, permitindo a intervenção, quando necessário:

> [...] com relação à necessidade de monitoramento com base nos pertinentes indicadores, trata-se de medida imprescindível para a efetividade de processos estruturais, como já demonstrado. Além disso, a situação do sistema prisional é dinâmica e se alterará à medida que as soluções sejam implementadas. Tal experiência demonstrará que algumas providências funcionam melhor do que outras; e certas medidas poderão demandar adaptações e reformulações. (Brasil, 2023, p. 151)

Conforme exposição anterior, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que caberá ao DMF/CNJ o monitoramento da execução do Plano Nacional, com a supervisão pela Corte, de forma subsidiária, quando da existência de descumprimentos ou impasses insuperáveis, que devem ser suscitados pelo próprio DMF/CNJ ao STF.

No âmbito da governança, sua estruturação tem por base os princípios, as diretrizes e os impactos imprescindíveis já discorridos. Sob essa ótica, visando o cumprimento e a otimização dos mandatos executivos atribuídos ao CNJ e à União, institucionalizou-se o Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional, órgão administrativo colegiado de âmbito federal. E, como ente de apoio, vinculou-se a ele o Núcleo de Apoio Técnico Especializado para a Implementação da Decisão da ADPF 347 (Núcleo da ADPF 347), com composição técnica multidisciplinar.

No mesmo viés:

> A Câmara Intersetorial de Apoio à Implementação da Decisão da ADPF 347 constitui-se, dessa forma, como instância colegiada de âmbito nacional, de caráter consultivo, com o objetivo de contribuir com as atuações do Comitê de Enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional e dos Comitês de Políticas Penais por meio do acompanhamento conjunto, entre estado e sociedade civil, da implementação das ações previstas no Plano Nacional, nos Planos Estaduais e no Plano Distrital. (Brasil. 2025, p. 203)

Já nas esferas estadual e distrital, a elaboração dos planos se dará pelas próprias unidades federativas, sob a observância dos parâmetros estabelecidos no Plano Nacional e nos debates intersetoriais, e na atuação dos Tribunais de Justiça, através dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo e dos Executivos Estaduais, por intermédio dos órgãos gestores das políticas penais da localidade.

Além disso, foram instituídos Comitês de Políticas Penais em cada UF, que têm como missão a elaboração colaborativa, o monitoramento e a avaliação dos planos estaduais e distrital no âmbito da ADPF 347. Consolidam-se, assim, como o ponto de referência local para o ciclo de supervisão nacional, exercendo a função crítica de garantir a sustentação, em médio e longo prazo, das ações voltadas ao aperfeiçoamento das políticas penais em cada unidade federativa.

Logo, diante do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro, e da consequente determinação para adoção de medidas estruturais pelo Supremo Tribunal Federal, o Plano Pena Justa consolida-se como instrumento central de organização e implementação da política pública voltada à superação das violações massivas e persistentes de direitos fundamentais.

Contudo, a efetividade desse plano não se esgota em sua formulação normativa, institucional ou estrutural, dependendo da atuação de mecanismos concretos capazes de operar, no plano cotidiano do sistema de justiça, as diretrizes estabelecidas.

Nesse contexto, destaca-se a audiência de custódia como um dos instrumentos mais relevantes para a contenção do encarceramento e para o controle da legalidade das prisões,

razão pela qual o capítulo seguinte se dedica ao exame de sua conformação jurídica, de suas finalidades e de seu papel no ordenamento jurídico brasileiro.

3. A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

A exigência de apresentação imediata de toda pessoa presa à autoridade judicial competente não é uma inovação brasileira, mas uma garantia fundamental prevista em importantes tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, em seu art. 9º, item 3, preconiza que "Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais [...]". Do mesmo modo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em seu art. 7º, item 5, assegura que "Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais [...]".

Tais dispositivos internacionais, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, já tornavam a realização das audiências de custódia juridicamente exigível no Brasil, mesmo antes da sua implementação sistemática, uma vez que, sendo signatário desses tratados, já estava o instituto consolidado em solo nacional com *status* supralegal. A finalidade precípua dessas normas é salvaguardar o indivíduo contra prisões arbitrárias, ilegais, e, sobretudo, contra a prática de tortura e maus-tratos no momento da detenção e durante o período de custódia policial.

Todavia, a implementação efetiva das audiências de custódia no Brasil ocorreu de forma tardia e, inicialmente, por meio de intervenção judicial. O marco decisivo foi justamente o julgamento da ADPF 347, que, ao reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, determinou a obrigatoriedade da apresentação de toda pessoa presa em flagrante a um juiz no prazo máximo de 24 horas.

Posteriormente, com o advento da Lei nº 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, o Código de Processo Penal sofreu inúmeras modificações, e, dentre elas, a expressa previsão da realização das audiências de custódia, constante no art. 310 do CPP:

> Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente [...].

Essa alteração legislativa conferiu ao instituto a segurança jurídica de uma norma processual penal, consolidando-o definitivamente no ordenamento jurídico brasileiro. A partir de então, a audiência de custódia deixou de ser apenas uma exigência de tratados e

uma regulamentação administrativa, para se tornar uma etapa obrigatória do procedimento de prisão em flagrante, com força de lei federal.

Aliás, a audiência de custódia transcende a mera formalidade processual, configurando-se como um direito fundamental do preso, consolidado sob profundas raízes da Constituição Federal e dos tratados internacionais de direitos humanos. Para Amorim e Lopes (2025), esse instituto é um dos mais relevantes do sistema processual atual, representando um mecanismo de proteção imediata de direitos fundamentais das pessoas custodiadas, como a dignidade da pessoa humana, o devido processo legal, a presunção de inocência e a vedação à tortura e a tratamento desumano ou degradante.

Nesse diapasão, verifica-se que a audiência de custódia surgiu como resposta a um quadro estrutural de violações, como o contingente desproporcional de pessoas presas provisoriamente, a inobservância do contraditório, o encarceramento como regra, sem avaliar a necessidade de adoção de medidas adequadas às vulnerabilidades individuais, além da inércia quanto aos casos de maus-tratos e de tortura.

Por certo, ao assegurar a apresentação física do autuado e o exercício do contraditório efetivo antes de qualquer decisão sobre a segregação preventiva, o instituto permite a análise individual de cada detenção (Klautau, 2025), mitigando o encarceramento provisório desnecessário, e atuando, também, como mecanismo de contenção da superlotação carcerária e de racionalização do gasto público.

Assim, o principal escopo da audiência de custódia é o controle da legalidade e da regularidade da prisão. O juiz, ao ter contato direto com o preso e ouvir as partes, deve verificar se a prisão em flagrante obedeceu a todos os requisitos legais e constitucionais. Essa verificação não se limita à análise formal do auto de prisão, mas abrange as circunstâncias fáticas da detenção, a eventual ocorrência de maus-tratos e a necessidade ou não da manutenção da custódia.

Trata-se de ato a ser realizado em curto prazo após a prisão, com a presença do custodiado, de advogado ou defensor público, e de membro do Ministério Público, permitindo que o magistrado avalie, em prazo adequado, a legalidade da prisão, a fim de coibir a permanência de prisões arbitrárias e indevidas.

Nesse cenário, o contato direto entre o Juiz e o acusado é elemento essencial, humanizando a justiça criminal, ao romper com a análise “fria” dos autos pelo magistrado (Amorim; Lopes, 2025), e permitindo uma avaliação mais precisa quanto às circunstâncias da prisão, podendo o magistrado exercer, inclusive, a inspeção da integridade física do custodiado, seja pela identificação de fatores de vulnerabilidade que careçam de tratamento

específico, ou mediante a requisição de exames periciais para apurar eventuais maus-tratos ou abusos policiais.

A contrário, Silva (2024) elabora que o encontro entre a pessoa custodiada e o agente burocrático é uma via de mão dupla, uma vez que poderá ser tanto um momento de humanização da pessoa presa, ao ser reconhecida como sujeito de direitos e tratada de forma digna, quanto um momento de humanização do decisor, ocasionando a ampliação de seus preconceitos e crenças, alinhados com a lógica punitivista dominante.

Durante o ato, cada parte desempenha um papel específico, cabendo ao Promotor de Justiça atuar como fiscal da legalidade, manifestando-se sobre a regularidade da prisão e a possibilidade de adoção de medidas cautelares. Ao defensor, por seu turno, incumbe o exercício do contraditório e da ampla defesa, avaliando a legalidade da prisão e requerendo a liberdade do indivíduo e/ou a aplicação de medidas acautelatórias.

A pessoa custodiada, nesse cenário, deve ser vista como sujeito central do ato, e não mero objeto do sistema penal. É nesse momento que será oportunizada sua manifestação diretamente ao juiz, possibilitando a averiguação da conjuntura da prisão, bem como de sua integridade física e psíquica, podendo o acusado, contudo, permanecer em silêncio, sem que isso o prejudique, nos termos do art. 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal.

Portanto, segundo Moura *et al.* (2024, p. 20), o prazo é elementar à audiência de custódia, e deve inescusavelmente ser observado, sob o risco de que sua realização tardia impeça a constatação pelo magistrado de critérios essenciais à audiência de custódia, destacando, contudo, que não é suficiente a mera análise visual, "...sendo imprescindível que a autoridade judicial competente ouça o relato, a narrativa da pessoa presa acerca das circunstâncias da prisão, a fim de permitir concluir se houve a prática de eventuais atos de tortura ou de maus-tratos.".

Nesse cenário, o juiz não atuará como julgador da questão, mas exercerá o controle da legalidade e da necessidade da prisão, verificando se a privação da liberdade do sujeito é juridicamente válida, proporcional e adequada. Esse papel de garantidor decorre, também, da vedação à discussão sobre o fato que levou à prisão, bem como o debate sobre a culpa ou inocência da pessoa, nas audiências de custódia. Nesse momento, o juiz somente decidirá se a pessoa permanecerá presa ou se será colocada em liberdade.

É o que preconiza, mais nitidamente, o art. 8°, incisos V, VI, e VIII da Resolução 213/2015 do CNJ, quanto a atuação da autoridade judicial:

> V - indagar sobre as circunstâncias de sua prisão ou apreensão;
> VI - perguntar sobre o tratamento recebido em todos os locais por onde passou antes da apresentação à audiência, questionando sobre a ocorrência de tortura e maus-tratos e adotando as providências cabíveis; e
> VIII - abster-se de formular perguntas com finalidade de produzir prova para a investigação ou ação penal relativas aos fatos objeto do auto de prisão em flagrante.

Contudo, segundo Garcia *et al.* (2022), a prática é transversalmente oposta, pois há a exposição desses sujeitos a diversas vulnerabilidades, principalmente decorrentes do julgamento moral sobre seus comportamentos, discriminando-os e dificultando seu acesso a direitos básicos e universais, como o uso de vestes durante o ato, a restituição dos bens apreendidos, se posto em liberdade, e até mesmo o deslocamento desses sujeitos de volta às suas casas.

Noutro sentido, a cartilha "Informações importantes para a pessoa presa e familiares" (Brasil, 2021) do Conselho Nacional de Justiça, explicita que é dever do juiz, em cada ato:

> a) explicar o que é a Audiência de Custódia e o que será analisado;
> b) perguntar à pessoa como prefere ser chamada (nome social), em especial no caso de pessoa LGBTQIA+;
> c) diante de indícios que sugiram a condição de indígena, perguntar se a pessoa presa se considera indígena;
> d) perguntar se a pessoa teve o direito de conversar com seu defensor ou advogado;
> e) perguntar se a pessoa fez o exame de corpo de delito;
> f) perguntar se a pessoa conseguiu falar com algum familiar ou amigo;
> g) perguntar sobre como, quando e onde aconteceu a prisão;
> h) perguntar se sofreu agressões ou qualquer tipo de violência desde a abordagem policial até a audiência;
> i) perguntar se a pessoa tem filhos ou dependentes sob seus cuidados;
> j) perguntar se a pessoa tem doença grave, se sofre de algum transtorno mental, se tem problemas com o uso de álcool e outras drogas; e
> k) se for mulher, perguntar se está grávida ou amamentando. (Brasil, 2021, p. 15)

O fluxograma padrão das audiências de custódia, apresentado em outra cartilha do CNJ no ano de 2016, indica que o ato deve ser iniciado com a manifestação do Ministério Público, seguida da entrevista com o autuado, e, logo após, da manifestação da defesa técnica. Ao magistrado compete, ao final, decidir quanto às medidas judiciais e não judiciais, considerando não somente a manifestação das partes, mas também o quadro dramático do sistema carcerário, conforme assentado no julgamento da ADPF 347.

Assim, o escopo desse ato judicial reside de forma central no controle da legalidade das prisões, sejam elas por flagrante ou cumprimento de mandado, além da prevenção e apuração de maus-tratos e tortura, na racionalização do uso da prisão provisória, e no enfrentamento da "cultura do encarceramento" em massa.

Nesse ponto, Fernandes, Arruda e Chagas (2025, p. 27) compreendem que:

> A audiência de custódia é por essência um instrumento para a preservação da liberdade e de defesa do uso desproporcional do poder punitivo do Estado. Sua origem manifesta a necessidade de recuperar a importância do correto cumprimento de seu procedimento, protegendo direitos e garantias inerentes aos seres humanos. Nessa perspectiva, a norma processual atua como um instrumento de garantia, sendo imprescindível o respeito à sua correta aplicação, sob pena de desconstruir a própria medida.

Nesse tópico, apesar de seu inegável avanço garantista, a implementação das audiências de custódia no Brasil tem enfrentado significativa resistência, em sua maioria, enraizada na tal "cultura do encarceramento" que permeia o sistema de justiça criminal brasileiro. Essa cultura se manifesta na tendência de se priorizar a prisão como primeira resposta a qualquer delito, mesmo quando medidas alternativas seriam mais adequadas e eficazes.

Um dos principais objetivos das audiências de custódia é a redução do número de prisões provisórias e, consequentemente, da superlotação carcerária. Todavia, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, realizado em dezembro de 2015, atestou a existência de 663.155 pessoas custodiadas no sistema penitenciário brasileiro, sendo que destas, 226.323 não possuíam condenação. Por sua vez, a mesma pesquisa, realizada no período de janeiro a junho de 2025, certificou a existência de uma população carcerária de 701.637 pessoas, sendo 200.426 destas, custodiadas em caráter provisório.

Assim, ainda que verificada a considerável diminuição da proporção entre a totalidade da população carcerária e aqueles em cumprimento de custódia provisória, nota-se a manutenção de um ideal punitivista encarcerador, uma vez que este percentual ainda se aproxima dos 30%, e o número de presos mantém o Brasil na 3ª posição do ranking de países com a maior população carcerária do mundo (Senado, 2024).

No cenário internacional, as dificuldades enfrentadas não se distinguem tanto dessas presentes no Brasil. Silva e Barcelar (2024) destacam que o sistema carcerário argentino enfrenta uma série de desafios, como a superlotação, a saúde e a segurança nas prisões. Os autores destacam que a adoção de políticas de endurecimento penal e a elevada taxa de processamento e julgamento dos casos atuaram como fatores determinantes para o agravamento da crise penitenciária no país.

No mesmo estudo, os pesquisadores asseveraram que “A criminalização das populações mais vulneráveis reflete as desigualdades estruturais presentes na sociedade.” (Silva; Barcelar, 2024, p. 13), pontuando que tanto na Argentina, quanto na Colômbia, pessoas de classes sociais mais vulnerabilizadas são mais afetadas por estas políticas

penais repressivas, uma vez que a pobreza afeta diretamente o acesso à defesa legal adequada.

Por essa razão, países como Argentina e Colômbia têm investido na adoção de penas alternativas, visando a redução da superlotação das prisões, e a promoção de medidas punitivas mais justas e eficazes. Contudo, reconheceu-se que a priorização da punição, e não da reabilitação, é causa impeditiva de mudanças significativas no cenário carcerário, sendo indispensável a adoção de práticas de justiça restaurativa, levando em conta as vulnerabilidades dos detentos, a fim de ser possível a reintegração bem-sucedida desses indivíduos.

Historicamente, o exponencial aumento do encarceramento no Brasil pode ser explicado, em parte, por uma demanda punitiva amparada pelos legisladores, e na atuação dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, mas que não surtiram o efeito pretendido (Azevedo; Sinhoretto; Silvestre, 2022), podendo-se analisar, a exemplo, o impulso no encarceramento de pequenos traficantes e de usuários de drogas, com o advento da Lei 11.343/2006, sem necessariamente reduzir os índices de criminalidade ou o tráfico de drogas.

Não somente, o Brasil enfrenta um problema de discriminação racial estrutural histórico, reconhecido inclusive no próprio julgamento da ADPF 347. O Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a situação dos direitos humanos no Brasil (2021), narrou que o alto grau de racismo estrutural verificado no país contribui para que pessoas afrodescendentes estejam expostas a um risco substancialmente superior de encarceramento em massa, bem como a práticas de discriminação nos estabelecimentos prisionais, violência policial, tortura e maus-tratos.

Nesse sentido, Marques (2025, p. 3) assevera que:

> Coibir a violência policial é um desafio permanente para o Brasil, principalmente depois da condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. É preciso buscar alternativas para combater a violência e garantir o respeito aos direitos humanos. A audiência de custódia é um instrumento para enfrentar a violência policial, com análise imediata e individualizada da prisão, com a presença do custodiado e a possibilidade de verificação de violações de direitos.

O Relatório (Brasil, 2021, p. 65) apontou, ainda, que esses indivíduos sofrem com a prolação de sentenças mais altas pelos mesmos crimes cometidos pelo restante da população, afirmando que “[...] quando uma pessoa afrodescendente é acusada, ela tem maior probabilidade de ser encarcerada ou mantida na prisão sem a possibilidade de aplicar medidas alternativas a ela.” .

Silva (2024) destaca que, na prática, mais importante que o delito em si para a formação da decisão, tem sido a análise da suposta periculosidade da pessoa presa, prevalecendo a presunção de culpa sob o escopo dos parâmetros de antecedentes criminais e características pessoais do preso, intrinsecamente relacionados a questões sociais e de raça.

A autora afirma que "A força atribuída às características pessoais do autor do delito, seja para prendê-lo ou para colocá-lo em liberdade, revelam que é a análise da periculosidade do indivíduo a determinante padrão para as decisões." (Silva, 2024, p. 154), dominando o chamado "direito penal do autor", no âmbito das audiências de custódia.

Outrossim, em que pese o marco histórico decorrente da instituição desse ato processual, a CIDH (2021, p. 69) relatou, ainda, a existência de diversos desafios na efetivação das audiências de custódia, destacando (i) o tempo reduzido, (ii) a falta de privacidade na comunicação do preso com sua defesa, (iii) a ausência de explicação clara da autoridade judicial sobre o procedimento da audiência, (iv) a inadequada coordenação entre as instituições judiciais, e (v) a ausência ou precariedade de tradução e interpretação para migrantes e populações tradicionais.

Não somente, conforme acentua Klautau (2025, p. 3): "Há resistência de parte do sistema de justiça e das forças policiais, que veem a audiência de custódia como um entrave à segurança pública e um fator de aumento na impunidade.". Assim, a autora defende que, apesar de estar amparada em direitos humanos, a efetivação da audiência de custódia no sistema de justiça pátrio depende de mudanças estruturais e também culturais.

Isso porque há o entendimento, por grande parte dos operadores do direito, de que a audiência de custódia atua como um obstáculo ao combate à criminalidade e contribui para a impunidade, especialmente quando resulta na concessão de liberdade provisória para presos em situações de maior gravidade. Por conseguinte, essa mentalidade se contrapõe ao princípio da presunção de inocência, e fortalece uma análise superficial da condição de cada custodiado, acentuando ainda mais o automatismo da conversão de prisões em flagrante em prisões preventivas.

Nesse viés, Aguilera (2024) destaca que o objetivo do instituto é justamente atuar como instrumento de fiscalização e efetivação do supramencionado princípio, ao viabilizar meios de garantir a não culpabilidade prévia do acusado, analisando questões de direito afeitas à legalidade da prisão, e visando a manutenção da liberdade como um de seus principais propósitos, com forte égide na adoção de medidas cautelares alternativas à prisão.

Foi em busca do aperfeiçoamento e da consolidação de diretrizes completas, que abrangessem toda a ritualística e interseccionalidade do ato, que o CNJ elaborou diversos documentos orientadores, como o Manual de Arquitetura Judiciária, o Manual Para Algemas e Outros Instrumentos de Contenção, a Cartilha de Informações Importantes Para a Pessoa Presa e Familiares, e o Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia, todas visando a consolidação de um instrumento não apenas completo, mas também e principalmente, padronizado.

Essa necessidade advém das dificuldades enfrentadas pelos aplicadores do direito no procedimento, principalmente entre os estados, uma vez que em alguns, as prerrogativas do feito são amplamente respeitadas, ao passo que em outros, as decisões tomadas pelos magistrados variam significativamente, culminando em um cenário de insegurança jurídica quanto à efetividade prática do instituto (Klautau, 2024, p. 11), o que somente o enfraquece.

Dessa maneira, descritos sua estrutura, seus procedimentos, principais objetivos e os sujeitos que a compõem, evidencia-se que a audiência de custódia constitui um ato jurisdicional dotado de densidade normativa própria, voltado ao controle imediato da legalidade e da necessidade da prisão, bem como à tutela da dignidade da pessoa custodiada.

Ao centralizar a atuação judicial no momento inicial da privação de liberdade e assegurar a participação efetiva das partes, a audiência de custódia assume papel estratégico no fluxo do sistema penal, devendo funcionar como um primeiro filtro institucional contra o encarceramento automático. Nesse sentido, a análise de seus desdobramentos decisórios, especialmente no que se refere às providências adotadas pelo magistrado ao final do ato, revela-se fundamental para compreender o alcance prático desse mecanismo, o que será examinado a seguir.

3.1. AS DECISÕES NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA E A CENTRALIDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO

Conforme preconiza o art. 310 do Código de Processo Penal, as medidas que podem ser adotadas pelo magistrado, finda a audiência, consistem em:

> I - relaxar a prisão ilegal;
> II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou

III - conceder liberdade provisória, com ou sem fiança.

Importa destacar que, independentemente da medida adotada, a realização da audiência de custódia culminará numa decisão judicial fundamentada. Conforme preconizam os artigos 310, § 6º, 312, § 2º e 315, todos do Código de Processo Penal, exige-se a motivação idônea sempre que for decidida a prisão cautelar do custodiado, não sendo suficientes a mera indicação ou reprodução de normas ou súmulas, o emprego de conceitos jurídicos e motivos genéricos, e o enfrentamento parcial dos argumentos apresentados.

Isso porque a audiência de custódia não se trata de ato meramente formal ou homologatório, exigindo a apresentação pessoal do preso, e o enfrentamento das circunstâncias da prisão de forma individualizada, objetivando a garantia dos direitos da pessoa conduzida, a "...humanização do processo e alinhamento à promoção de direitos humanos presentes nos pactos internacionais, de caráter supralegal fazem parte do ordenamento jurídico brasileiro." (Aguilera, 2024, p. 20).

O juiz, portanto, exercerá não somente um juízo de legalidade, mas também de necessidade, verificando se a manutenção da privação de liberdade é medida essencial, ou se as circunstâncias subjetivas e objetivas comportam a liberdade provisória, com a adoção de medidas cautelares.

É nesse momento, também, que o julgador tomará conhecimento sobre possível emprego de violência ou prática de maus-tratos ou tortura opostos ao preso, devendo agir pronta e ativamente com o intuito de se fazer apurar a suposta prática, e combatê-la, seja administrativa e/ou judicialmente. Quanto a isso, a CIDH (2021, p. 132) manifestou preocupação quanto à ausência de investigação e acompanhamento dos relatos de maus-tratos e tortura apresentados durante a realização das audiências.

Surgem, nesse cenário, os Núcleos de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial — NCAP, as Promotorias de Controle Externo da Atividade Policial, as Corregedorias das Secretarias de Administração Penitenciária e os diversos núcleos de combate à tortura, responsáveis pela fiscalização da atividade policial, e pelo recebimento e processamento das denúncias de tortura e outros tratamentos degradantes em desfavor dos apenados por autoridades policiais civis, militares e penais.

Esses órgãos de investigação e controle, contudo, não são consensualmente aprovados, especialmente no âmbito policial. Isso porque a possibilidade de questionamento sobre eventuais agressões praticadas no momento da prisão é apontada

como forma de controle externo sobre sua atuação, e como elemento de enfraquecimento da autoridade policial.

Jesus, Routti e Alves (2018), através de relatos colhidos de autoridades de segurança pública, relatam, inclusive, sentimento de desvalorização profissional quando denúncias de violência são apuradas pelas corregedorias, sob a percepção de que a palavra do acusado teria maior credibilidade que a do agente estatal.

Ademais, em relatório de 2017, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos observou uma significativa discrepância entre a materialidade das denúncias e a efetiva responsabilização administrativa ou criminal dos agentes envolvidos. O cenário foi exemplificado pela amostragem do Tribunal de Justiça de São Paulo que, até fevereiro de 2016, embora tivesse instaurado inquéritos em aproximadamente 74% dos 1.152 casos noticiados, não logrou êxito em determinar a autoria ou aplicar sanções a qualquer agente de segurança pública, evidenciando um quadro de impunidade estrutural.

Desse modo, embora instituídos como instrumentos de fiscalização e responsabilização, tais órgãos e mecanismos de controle externo inserem-se em um campo de disputas simbólicas e institucionais, sendo, em determinados setores, percebidos como ameaça à autonomia e à autoridade policial, o que contribui para sua recepção ambivalente no interior das corporações, e, somada à baixa efetividade na aplicação de sanções, acaba por reforçar um ciclo de impunidade e minar a confiança da sociedade nos sistemas de controle.

No que tange ao procedimento da custódia, em primeiro plano, tendo a autoridade judicial verificado a ilegalidade da prisão, deverá relaxá-la, expedindo alvará de soltura, com o retorno do Auto de Prisão em Flagrante à polícia. Essa hipótese é prevista, inclusive, nos casos de ter decorrido o prazo para conclusão das investigações, estando o arguido preso, e de não realização da audiência de custódia no prazo legal de 24 horas.

Se, por outro lado, for verificada a legalidade da custódia cautelar, esta deverá ser homologada, e caberá ao magistrado a análise das circunstâncias do fato, como o emprego de violência ou grave ameaça à pessoa e o *modus operandi*, bem como das circunstâncias pessoais do indiciado, como sua reincidência ou primariedade, integração em organização criminosa armada ou milícia, ou se porta arma de fogo de uso restrito, considerando, também, as manifestações realizadas durante o ato.

No tocante à condição da liberdade da pessoa presa, o magistrado deverá observar as hipóteses e os requisitos possíveis para a decretação da segregação cautelar ou de

medidas alternativas. Nesse sentido, Lages e Ribeiro (2019) entendem que, a princípio, a averiguação do *fumus comissi delicti* é possível pela observância do próprio flagrante.

Não somente, indicam as autoras que o "[...] passo seguinte consiste na revisão das hipóteses específicas que autorizam a aplicação da prisão preventiva." (Lages; Ribeiro, 2019, p. 5). Desta feita, é imperioso pontuar a alteração legislativa ocorrida no Código de Processo Penal, com a promulgação da Lei nº 15.272 de 26 de novembro de 2025, que dentre suas inúmeras modificações, trouxe, com o § 5º do art. 310, mais um rol de circunstâncias que, se identificadas, recomendam a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva.

Assim, os magistrados devem observar, atualmente, as previsões contidas no art. 310, §2° e §5°, art. 312, §3°, e art. 313, §1°, que, sumariamente, versam quanto a existência de histórico delitivo em desfavor do flagranteado, a gravidade concreta da conduta (emprego de violência, crime contra a dignidade sexual ou no contexto de violência doméstica, etc.), a concessão de liberdade provisória em oportunidade de audiência de custódia anterior, o descumprimento de medida cautelar preteritamente imposta, e a natureza dos bens apreendidos (drogas, armas de fogo, etc.).

Ainda, é necessário que o magistrado verifique se há fundamentação concreta para que o sujeito permaneça preso durante a instrução criminal, atentando-se ao que dispõe o art. 312 do CPP, por admitir a restrição cautelar da liberdade para garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, se verificada, desde logo, justa causa (Lages; Ribeiro, 2019, p. 5).

Essa previsão não permite, contudo, que o julgador deixe de fundamentar concreta e pormenorizadamente a adoção da medida mais gravosa, devendo indicar, na decisão, se tais situações decorrem da inexistência de residência fixa do custodiado, ausência de documento de identificação, ameaça à testemunhas, integração em organização criminosa, habitualidade delitiva, e demais circunstâncias que possam indicar a gravidade concreta do delito e/ou a periculosidade do agente, não sendo suficiente a mera alegação de gravidade abstrata do delito.

Desse modo, verificada a necessidade de conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, o juiz expedirá mandado de prisão e distribuirá o Auto de Prisão em Flagrante, devendo serem observadas possíveis demandas específicas do preso, que podem estar relacionadas à identidade de gênero, estado de saúde e outros fatores psicossociais, evidenciando que a audiência de custódia não tem como objetivo a eliminação da prisão, mas a racionalização do seu uso, tendo como primazia a garantia de direitos fundamentais.

É com base nesse objetivo precípuo que o normativo processual penal consolida a prisão domiciliar, nos termos dos artigos 317 a 318-B do CPP, em substituição à prisão preventiva "tradicional". Essa modalidade prisional consiste no recolhimento do indiciado ou acusado em sua residência, desde que verificada uma das hipóteses autorizadoras.

Aqui, a resposta jurisdicional e a proteção da sociedade estão diretamente vinculadas às normas que versam sobre o desenvolvimento infantojuvenil, como o Marco Legal da Primeira Infância e o Estatuto da Criança e do Adolescente, as situações excepcionais das pessoas com deficiência e idosas, consoante as leis 10.741/2003 e 13.146/2015, respectivamente, e a vulnerabilidade inerente à pessoa portadora de doença grave.

Em contrapartida, poderá o julgador, verificando o não preenchimento destes requisitos legais, e/ou a ocorrência de uma das hipóteses previstas, atestar o cabimento da concessão da liberdade provisória em favor da pessoa presa. É o que preconiza o art. 310, § 1º e o art. 314, ambos do CPP, ao definirem o não cabimento da prisão provisória nos casos de ter o agente praticado o fato sob uma das causas excludentes de ilicitude do art. 23, incisos I, II e III, do Código Penal.

Nesse diapasão, é também vedada a decretação da prisão preventiva com a finalidade de antecipação de cumprimento de pena, ou como decorrência imediata de investigação criminal, ou da mera apresentação ou recebimento da denúncia. Pontua-se, por fim, que a fiança é instituto cabível nesse momento processual, desde que não identificados quaisquer dos impedimentos dos artigos 323 e 324 do Código Processual Penal.

Concedida a liberdade provisória ao indivíduo, o magistrado deve esclarecer se a medida se dá com ou sem fiança, bem como quais e em quais termos serão aplicadas as medidas cautelares diversas, elencadas no art. 319 do Código de Processo Penal, com a consequente expedição de alvará de soltura e distribuição do APF.

No entanto, quanto a imposição de fiança, o CIDH (2017) aduziu que, em estudo realizado, o Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford apontou uma falha nesse procedimento: embora o magistrado tenha o dever de questionar quanto à situação financeira da pessoa presa para fixar um valor justo, na prática, esse interrogatório costuma ser superficial. Essa falta de detalhamento impede que a decisão judicial leve em conta a realidade econômica do detido, o que pode tornar a liberdade inacessível para quem não possui recursos.

Nesse mesmo cenário, assumem especial relevância as demais medidas cautelares diversas da prisão, previstas no ordenamento processual penal como instrumentos destinados a substituir a prisão preventiva sempre que esta se revelar desnecessária ou desproporcional, sendo as nove capituladas no art. 319 do Código de Processo Penal as mais comumente aplicadas.

Tais medidas operam como mecanismos intermediários entre a liberdade plena e a privação cautelar da liberdade, permitindo ao magistrado impor restrições adequadas à preservação da ordem pública, à conveniência da instrução criminal ou à aplicação da lei penal, sem recorrer automaticamente ao encarceramento.

A lógica que orienta sua aplicação é a da proporcionalidade, desdobrada nos critérios de adequação e necessidade, de modo que a prisão preventiva somente se legitima quando demonstrada a insuficiência das cautelares menos gravosas. Assim, a audiência de custódia consolida-se como espaço privilegiado de concretização do princípio da excepcionalidade da prisão cautelar, exigindo do julgador fundamentação individualizada acerca da impossibilidade de adoção de medidas alternativas.

Isso porque a decisão proferida na audiência de custódia projeta efeitos imediatos e estruturais sobre o fenômeno do encarceramento provisório, na medida em que define, logo nas primeiras horas após a prisão, se o indivíduo ingressará ou não no sistema penitenciário. Considerando que a prisão preventiva constitui um dos principais vetores do crescimento da população carcerária, a atuação jurisdicional nesse momento inicial assume caráter estratégico, funcionando como verdadeiro filtro de ingresso no sistema prisional.

Nesse sentido, Ribeiro, Lages e Gonçalves (2025, p. 11) advertem que a segregação cautelar gera efeitos cumulativos, que transcendem a privação de liberdade momentânea, operando como um verdadeiro marco social de culpabilidade e periculosidade, que prejulga o réu e impacta negativamente nos desfechos subsequentes do processo penal.

Desta feita, ao submeter a privação de liberdade a um controle judicial presencial e fundamentado, a audiência rompe com a lógica de automatismo decisório que historicamente marcou a conversão de prisões em flagrante em prisões preventivas. Desse modo, sua efetividade não se limita à análise de casos individuais, mas repercute na própria racionalização da política criminal e na contenção de práticas encarceradoras desproporcionais.

Evidencia-se, portanto, que o potencial transformador da audiência de custódia reside precisamente na densidade de suas decisões e na responsabilidade institucional que recai sobre o magistrado nesse momento inaugural do processo penal.

Ao exigir fundamentação concreta, análise individualizada e observância da excepcionalidade da prisão preventiva, o instituto reforça a centralidade da liberdade como regra e da privação cautelar como medida extrema. A forma como tais decisões são proferidas influencia diretamente o fluxo do sistema penal e a dinâmica do encarceramento provisório, revelando que a audiência de custódia ultrapassa a dimensão procedimental para assumir função estruturante na política de controle da privação de liberdade.

Essa compreensão é essencial para que se possa, adiante, examinar a sua articulação com políticas públicas voltadas à superação do quadro de encarceramento excessivo e do Estado de Coisas Inconstitucional.

4. A ATUAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NA CONCRETIZAÇÃO DAS DIRETRIZES PREVISTAS NO PLANO PENA JUSTA

O presente capítulo se dedica a analisar a intrínseca relação entre as audiências de custódia e o Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras, conhecido como Plano Pena Justa, delineando de que forma os protocolos previstos nas audiências de custódia se integram com os eixos estruturantes do plano.

Assim, a princípio, rememora-se que quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de uma violação massiva e sistemática de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro, bem como a necessidade de se enfrentar o racismo institucional que perpetua o ciclo penal, acentuando desigualdades e retroalimentando a cultura do hiperencarceramento.

Com vistas a enfrentar tais problemáticas, o Plano foi estruturado em quatro principais eixos de atuação, considerando as questões mais relevantes que impactam o sistema prisional, e ordenando-as de acordo com a fase do ciclo penal, restando sua divisão em (i) Controle da entrada e das vagas do sistema prisional; (ii) Qualidade da ambiência, dos serviços prestados e da estrutura prisional; (iii) Processos de saída da prisão e da reintegração social; e (iv) Políticas de não repetição do Estado De Coisas Inconstitucional no sistema prisional (Silveira; Tawfeiq, 2025, p. 7).

É nesse contexto que a audiência de custódia emerge não apenas como um direito fundamental do preso e um mecanismo de controle da legalidade da prisão, mas como uma ferramenta estratégica e um ponto de inflexão crucial para a efetivação das diretrizes do Plano Pena Justa. Ela representa a primeira oportunidade de intervenção judicial qualificada após a prisão, em que as bases para a racionalização do sistema penal e a promoção de alternativas ao encarceramento podem ser lançadas.

Como já exposto, a audiência de custódia não rege, unicamente, a verificação da legalidade dos procedimentos da prisão, mas também deve atuar como meio inaugural do exercício do direito de defesa individual, inclusive quanto ao respeito aos direitos e garantias da pessoa presa, ao permitir que o custodiado, diante do juiz e com a presença do representante ministerial e da defesa técnica, esclareça todos os fatos pertinentes à autuação (Lima, 2022).

Nesse contexto, a audiência de custódia deixa de ser apenas um ato processual isolado para se tornar o mecanismo primordial de controle da porta de entrada do sistema penal, essencial para a racionalização do uso da prisão preventiva e para a garantia da dignidade humana. A avaliação da manutenção do cárcere como medida estritamente necessária ou se esta pode ser substituída por medidas cautelares diversas da prisão, permite que a audiência de custódia atue como um filtro qualificado do sistema carcerário.

Não somente, a audiência de custódia assume também um papel pedagógico e de fiscalização, ao exigir que juízes e tribunais fundamentem rigorosamente a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas, considerando o quadro dramático do sistema carcerário nacional (Brasil, 2023).

Tais características permitem que este ato processual seja visto como um instrumento multifacetado e indispensável para a efetivação dos eixos do Plano Pena Justa, indo além da mera verificação da legalidade prisional, para se consolidar como um mecanismo de transformação do sistema de justiça criminal.

Nesse sentido, é imperativo examinar a relação da audiência de custódia com os eixos estruturantes do PPJ, destacando de que formas, em suas diversas facetas — desde a concepção arquitetônica humanizada até a integração da proteção social — ela contribui para a concretização de cada um deles, atuando como um mecanismo crucial para a garantia de direitos e a racionalização do sistema prisional.

4.1. EIXO 1: CONTROLE DA ENTRADA E DAS VAGAS DO SISTEMA PRISIONAL

Esse primeiro eixo parte do reconhecimento de que a reversão do Estado de Coisas Inconstitucional nas penitenciárias brasileiras requer o enfrentamento das problemáticas encontradas já desde a porta de entrada no sistema penal, que padece da “cultura do encarceramento”, com o uso desenfreado da pena privativa de liberdade, em detrimento de medidas alternativas.

Nesse cenário, foram mapeados dois principais problemas a serem enfrentados: a superlotação carcerária, com a sobre-representação da população negra, e o uso excessivo da privação de liberdade. O primeiro pode ser entendido como o contraste entre a quantidade de pessoas privadas de liberdade e o número de vagas oficialmente disponíveis nos estabelecimentos penais. O segundo, por sua vez, se revela na análise dos dados obtidos pelo Levantamento de Informações Penitenciárias, que em seu relatório do

primeiro semestre de 2025, revelou o total de 200.426 de presos provisórios, representando 28,57% da população prisional total.

Essas problemáticas exigiram a elaboração de sete iniciativas de destaque:

> a) Implantar Núcleos/Centrais ou Varas de Garantias qualificadas nas capitais e no interior, com estrutura de serviços integrados de acordo com a Resolução CNJ nº 562/24;
> b) Adotar modelo nacional de audiências de custódia nos Núcleos/Centrais e Varas de garantias de forma presencial e em até 24 horas. Ampliar parâmetros e diretrizes, de acordo com decisões do STF; crimes para perfis específicos e saúde mental;
> c) Ampliar medidas diversas da prisão: penas alternativas, monitoração eletrônica, justiça restaurativa;
> d) Ampliar acesso à defesa, com o fortalecimento das Defensorias Públicas;
> e) Redirecionar política de drogas para ações de saúde;
> f) Implantar Centrais de Regulação de Vagas em 27 UFs, para evitar superlotação de forma permanente;
> g) Realizar dois mutirões processuais penais anualmente.

É diante desse contexto que se faz necessária a análise da atuação da audiência de custódia sobre o sistema prisional, avaliando se esta ferramenta, com todos os parâmetros e normativos que a consolidam, é capaz de subsidiar a efetividade das diretrizes do Plano Pena Justa, cumprindo sua função de conter o avanço do encarceramento provisório e a consequente superlotação que compromete o sistema prisional nacional.

No Brasil, a superlotação carcerária é um problema complexo, resultante de múltiplos fatores. Entre as causas apontadas no Plano (Brasil, 2025) estão a insuficiência de investimentos, obstáculos legislativos e o uso excessivo da prisão preventiva. Além disso, a lentidão na tramitação de ações criminais e na execução penal contribui significativamente para a manutenção e o agravamento dessa situação.

Por conseguinte, essa superlotação atua como um catalisador de condições degradantes e violência, uma vez que estabelecimentos penitenciários superlotados são incapazes de garantir plenamente os direitos previstos na legislação penal aos indivíduos neles inseridos (Brasil, 2025), o que acarreta na configuração destes como uma verdadeira máquina de perpetuação de violações, degradando a execução.

O relatório do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) referente ao primeiro semestre de 2025 também revelou que o Brasil, em que pese a disponibilização de 499.341 vagas prisionais, conta com uma população carcerária de 701.637 detentos em celas físicas, o que corresponde a uma taxa de ocupação de 140,47%, expondo um cenário crítico, marcado, conforme Segundo, dos Anjos e Silva (2025), pela "...insuficiência de políticas públicas voltadas à ampliação de vagas, à

execução penal humanizada e à efetiva aplicação de mecanismos de controle judicial da prisão.”.

Nesse sentido, o CNJ (Brasil, 2025) destaca que a qualificação da porta de entrada do sistema prisional é essencial, e deve ser pautada numa colaboração integrada entre os entes do sistema de justiça, voltada à redução do encarceramento e do uso racional e proporcional da medida constritiva de liberdade. O órgão destaca que essa intersecção exigirá a adoção de novas culturas institucionais, inclusive, se não principalmente, dos magistrados de todo o país.

O Guia Metodológico Central de Regulação de Vagas, publicado em 2025, apresentou quatro mecanismos de regulação de vagas da porta de entrada: (i) A análise da legalidade do auto de prisão em flagrante e do cumprimento de mandado de prisão; (ii) O cabimento de medidas cautelares diversas da prisão preventiva/temporária, considerando a aplicação da monitoração eletrônica de forma subsidiária nos casos mais graves; (iii) O monitoramento e reavaliação da prisão provisória, considerando sua precariedade e/ou temporalidade; e (iv) A aplicação de alternativas penais como medidas prioritárias e eficazes de responsabilização; de modo que ao menos dois desses mecanismos subsistem, principalmente, no contexto da audiência de custódia.

Nesse viés, o Guia propõe que as diversas possibilidades decisórias existentes, aqui destacando-se as do ato da audiência de custódia, sejam tomadas observando quatro diferentes grupos de situações, que englobam distintos parâmetros e particularidades relativos não somente ao tipo delituoso, mas principalmente ao indivíduo custodiado.

O grupo 1 abarca os crimes cuja pena máxima não excede 4 anos, bem como os delitos culposos; o grupo 2 abrange crimes cuja pena máxima seja superior a 4 e inferior a 8 anos, indivíduos reincidentes, e crimes dolosos sem violência ou grave ameaça, especialmente o tráfico de drogas; em seguida, o grupo 3 engloba delitos que envolvam violência doméstica e familiar contra o mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência; e, por fim, o grupo 4 é composto pelos sujeitos do art. 318 do Código de Processo Penal e das Resoluções nº 287/2019, nº 369/2021 e nº 412/2021, todas do CNJ.

Ou seja, trata-se de subdivisões compostas por parâmetros que consideram a gravidade da conduta, mas principalmente as vulnerabilidades dos agentes, como aquelas decorrentes da condição de pessoa maior de 80 (oitenta) anos, gestante, pessoa com deficiência, pessoa indígena, pais e responsáveis por crianças até 12 (doze) anos ou por

pessoa com deficiência, indivíduo extremamente debilitado por motivo de doença grave, dentre outros.

Diante desse contexto, a audiência de custódia surge como o principal mecanismo institucional de controle da porta de entrada do sistema prisional brasileiro. Ao assegurar a apresentação da pessoa presa à autoridade judicial no prazo de até vinte e quatro horas, este instituto permite a realização de uma análise imediata acerca da legalidade da prisão e da necessidade de sua conversão em prisão preventiva, bem como da constatação e tomada de providências quanto à ocorrência de tortura e/ou maus-tratos.

Mas não somente. É justamente no cenário prévio à audiência de custódia que se torna possível, através do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada — APEC, que o indivíduo preso deverá seja acolhido e tenha relatada sua situação psicossocial, identificando-se possíveis desamparos, sejam na esfera da moradia, da saúde física e/ou psicológica, na estrutura familiar, na condição de empregabilidade, e também nas particularidades de raça, etnia, religião, gênero e orientação sexual.

Em seu Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia, que aborda os parâmetros para a APEC (Brasil, 2020), o CNJ entende que esta equipe deve ser multifuncional, composta por profissionais de diversas áreas, como psicologia, serviço social, pedagogia, educação e outras tantas mais, priorizando-se aquelas que dialoguem com as principais políticas sociais de assistência social, saúde e educação, mas, sobretudo, que sejam profissionais capazes de prestar um atendimento humanizado.

É nesse momento que se identificam possíveis demandas por intérprete ou tradutor, urgências de saúde, demandas por insumos emergenciais e também onde se esclarecem as orientações gerais à pessoa custodiada, elucidando o que é a audiência de custódia, bem como a natureza do atendimento social e sua voluntariedade.

Além disso, o atendimento social prévio pode ser fundamental para o estabelecimento de contato da pessoa presa com familiares ou pessoas por ela indicadas, especialmente se isso não ocorreu após a prisão. Recomenda-se que a equipe responsável realize essa comunicação, desde que haja consentimento da pessoa presa. Aqui, o principal objetivo é garantir o direito de comunicação com a família e informá-la sobre a prisão. Adicionalmente, o contato visa facilitar a obtenção de informações relevantes ou a entrega de documentos importantes para a audiência de custódia, sendo crucial que o contato se dê exclusivamente com as pessoas autorizadas pelo custodiado (Brasil, 2020).

Nesse sentido, o Manual (Brasil, 2020) esclarece que a entrevista da pessoa custodiada com os profissionais deve ocorrer em ambiente reservado, preferencialmente

sem o uso de algemas ou outros meios de contenção, e que seu principal objetivo é a realização de um atendimento social através de escuta qualificada, colhendo informações relativas às condições pessoais, sociais e de saúde, com o fito de:

> i. Fazer o acolhimento emocional da pessoa custodiada, informando-a sobre a natureza, procedimentos e finalidade da audiência de custódia;
> ii. Identificar, atender ou encaminhar demandas emergenciais da pessoa custodiada que, porventura, ainda não tenham sido identificadas até o momento do atendimento, tais como alimentação, água potável, vestuário, itens de higiene pessoal ou auxílio no contato com familiares ou outra pessoa indicada pelo custodiado ou custodiada;
> iii. Identificar demandas e vulnerabilidades, por meio de informações socioeconômicas, socioassistenciais, de saúde, entre outras;
> iv. Recomendar encaminhamentos, de caráter voluntário, para atendimento em liberdade junto à rede de proteção social e serviços de saúde, de acordo com as necessidades e vulnerabilidades identificadas;
> v. Subsidiar o juiz ou a juíza com informações sobre as condições pessoais e sociais da pessoa custodiada para a audiência de custódia exclusivamente.

Essa análise personalizada da situação de cada pessoa presa é de grande importância, principalmente para os casos de concessão da liberdade provisória, seja com a aplicação ou não de medidas cautelares. Aqui, o histórico psicossocial e de vida da pessoa custodiada é essencial para ajustar as decisões judiciais à sua realidade social, respeitando os critérios de adequação previstos no art. 282, I, do CPP.

É justamente através da avaliação do conjunto dessas informações, relativas à prática delitiva, mas principalmente à condição particular de cada pessoa custodiada, que a redução do encarceramento em massa se torna possível, uma vez que, considerados tais parâmetros para a tomada da decisão judicial na audiência de custódia, a regulação do fluxo de pessoas na entrada do sistema penal se concretiza de forma efetiva.

O Guia Metodológico Central de Regulação de Vagas apresenta em seu corpo propostas interventivas para cada um dos quatro grupos já mencionados. Quanto ao grupo 1, o Guia esclarece que se englobam delitos que, em regra, comportam institutos despenalizadores — como o ANPP e a suspensão condicional do processo — e que admitem a substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direitos em caso de condenação. Por essa razão, a imposição da prisão preventiva revela-se, via de regra, desproporcional à gravidade abstrata desses crimes.

Assim, a recomendação é de não adoção da prisão preventiva, com a aplicação moderada e proporcional de medidas alternativas, evitando-se o uso de “medidas cautelares em combo”, exigindo-se que a cumulação de restrições seja precedida de fundamentação concreta sobre sua adequação à realidade da pessoa custodiada, e indispensabilidade para o caso concreto (Brasil, 2025).

No que se refere ao grupo 2, que abrange os crimes com pena máxima superior a 4 e inferior a 8 anos, os reincidentes e os crimes dolosos sem violência ou grave ameaça, com destaque para a mercancia de entorpecentes, a principal orientação é a avaliação do risco de reiteração delitiva, à instrução criminal, ou à aplicação da lei penal, recomendando-se a adoção de medidas cautelares diversas da prisão, e, se necessário, o uso de tornozeleira eletrônica.

Isso porque, para o primeiro caso, os crimes com tal parâmetro de pena, em caso de condenação, nas hipóteses de regime aberto ou semiaberto, é possível o cumprimento extramuros, de modo que a prisão provisória, neste momento, implicaria em tratamento mais gravoso que a própria pena admitida. No caso dos reincidentes, é fundamental a orientação pautada no princípio da proporcionalidade e na identificação de possíveis vulnerabilidades, que indiquem a necessidade de adoção de ações de proteção social e medidas cautelares adequadas para cada caso. Por fim, o Guia indica que para tais casos, principalmente relacionados ao tráfico de drogas, a medida constritiva de liberdade seria desproporcional, principalmente se identificada a possibilidade de reconhecimento do tráfico privilegiado, sobrevindo eventual sentença condenatória.

Quanto ao grupo 3, o Guia pontua a necessidade de ir além das diretrizes gerais, devendo-se aferir o risco à integridade da vítima, e a integração do agressor em grupos de responsabilização monitorados. É essencial que esse processo seja acompanhado pelas Centrais de Alternativas Penais e em articulação com o acolhimento das vítimas em centros de referência especializados (Brasil, 2025).

Importante observar que nesses casos, de crimes envolvendo violência doméstica contra mulheres, crianças, idosos ou pessoas com deficiência, há a particularidade de se considerar o risco de reiteração delitiva em casos de regresso não monitorado, por possuírem os agressores, costumeiramente, acesso facilitado ao local onde as vítimas residem e/ou guardam relações de proximidade. Por isso, imperiosa é a adoção de medidas protetivas em favor da vítima, como a proibição de contato ou aproximação do agressor, bem como, sendo o caso, a imposição de monitoração eletrônica (Brasil, 2025).

Finalmente, no que se refere ao grupo 4, identificando-se a impossibilidade de adoção dos parâmetros dos grupos 1 e 2 para gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, o documento recomenda a substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar, e, do mesmo modo sobre a imposição de medidas cautelares diversas, deve-se observar a compatibilidade com o cenário de cuidados e necessidades do dependente e do exercício profissional da pessoa custodiada.

Aos maiores de 80 anos e àqueles acometidos por doenças graves, a recomendação é a mesma: busca-se a aplicação dos parâmetros gerais, mas, se verificado seu descabimento, recomenda-se a substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar, de preferência, sem monitoração eletrônica. E, por fim, no que tange à população indígena, devem ser adotados os procedimentos específicos previstos na Resolução CNJ nº 287/2019, que determina que toda medida de responsabilização de membros dessa população deve ser adaptada à realidade cultural, social e econômica desse povo.

Verifica-se, portanto, que a consulta prévia ao relatório da APEC é crucial para que os magistrados possam fundamentar suas decisões em fatores concretos de vulnerabilidade, promovendo a adoção de medidas mais humanas e viáveis. Ao considerar a realidade biopsicossocial da pessoa custodiada, a efetividade do cumprimento das medidas judiciais é ampliada. Após a audiência, a equipe técnica deve assegurar a continuidade do suporte social, facilitando o acesso a políticas de saúde e redes de proteção de acordo com as necessidades individuais identificadas.

O Guia esclarece, ainda, que para todos os casos, a audiência de custódia deve impreterivelmente garantir:

> a) Atendimento prévio e posterior a todas as pessoas, em caráter voluntário, pelo Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada com a produção de relatório informativo sobre a pessoa custodiada (Serviço Apec);
> b) Adoção de providências nos casos de indícios ou relatos de tortura ou maus-tratos e verificação da possibilidade de relaxamento da prisão pelo reconhecimento da ilegalidade do flagrante;
> c) Medidas de proteção social de urgência e emergência que garantam a apresentação da pessoa custodiada em condições de dignidade, na audiência e no retorno para seu território de moradia após a realização da audiência, nos casos de concessão de liberdade;
> d) Criação de fluxos com a Central Integrada de Alternativas Penais para acompanhamento periódico das medidas cautelares; e
> e) Criação de fluxos com a Central de Monitoração Eletrônica, visando à celeridade na liberação com condições de retorno ao território de moradia (insumos emergenciais, passagem, alimentação, entre outros) e acompanhamento da medida.

Nessa medida, Tourounoglou (2021) abordou o estudo das audiências de custódia como um mecanismo capaz de evitar a submissão de mais pessoas às condições degradantes oriundas da segregação cautelar, pois através de sua consolidação e exercício, rememora-se aos aplicadores do direito o caráter excepcional da prisão, evitando a segregação desenfreada, e transformando o sistema de prisões cautelares no Brasil.

Em detrimento dessa potencialidade, o Conselho Nacional de Justiça elaborou e divulgou, ao longo dos anos de 2015 à 2025, diversas cartilhas e manuais orientadores, destacando-se, nesse momento, os Manuais de Tomada de Decisão na Audiência de

Custódia (Brasil, 2020), abordando os parâmetros gerais e aqueles para crimes e perfis específicos, ambos com o intuito de fortalecer a qualificação das audiências de custódia através da parametrização jurídica do processo decisório.

Segundo o CNJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, a parametrização consiste em um conjunto de diretrizes (*guidelines*) voltado a orientar a atuação da magistratura no momento da audiência de custódia. O conceito não deve ser confundido com a padronização automática de decisões. Pelo contrário, o documento enfatiza que a parametrização busca preservar a independência judicial e a discricionariedade do magistrado, ao mesmo tempo em que promove a consistência decisória.

Essa ferramenta atua, portanto, como uma baliza interpretativa para enfrentar o uso excessivo e inadequado da privação de liberdade, especialmente diante do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, alinhando as decisões judiciais aos objetivos e valores da Resolução CNJ nº 213/2015, garantindo que o processo de tomada de decisão seja coerente com a proteção de direitos fundamentais.

Nesse sentido, os Manuais expõem que o combate ao perfilamento racial é um dos pilares fundamentais da atuação das audiências de custódia. Reconhecendo a existência de uma "cultura de perfilamento racial" em todos os níveis do sistema de justiça, o CNJ estabelece diretrizes claras para que a magistratura atue ativamente na reversão desse quadro, especialmente diante da sobrerrepresentação de pessoas negras nas prisões brasileiras, derivada da seletividade penal.

Assim, enfatizam que o racismo não se restringe a comportamentos individuais, mas se manifesta de forma institucional, conferindo desvantagens e privilégios com base na raça. Diante disso, o Poder Judiciário é convocado a assumir um papel de controle e fiscalização, diferenciando-se da atuação policial e do Ministério Público, e garantindo que a decisão judicial seja pautada pelo Direito e pela responsabilidade global pelos efeitos no sistema de justiça criminal.

Com o objetivo de combater essa problemática, os manuais indicam "portas de entrada" específicas no processo decisório da audiência de custódia, onde a intervenção judicial é indispensável. Primeiro, a análise da justificativa da abordagem policial no Auto de Prisão em Flagrante, não se admitindo justificações como "atitude suspeita" ou semelhantes, pois consolidam-se com base em preconceitos e estereótipos, que frequentemente levam à prisão de pessoas negras sem fundamentos concretos.

Em segundo lugar, a avaliação rigorosa de elementos que indiquem “presunção de autoria”, pois mera presunção, sem elementos concretos e objetivos, não deve ser suficiente para manter a prisão, especialmente quando há indícios de perfilamento racial. Assim, o Manual de Parâmetros Gerais (Brasil, 2020, p. 22) orienta que, para reverter a sobrerrepresentação, devem ser estabelecidas "possibilidades interpretativas das normas processuais aptas a gerar o resultado (afirmativo) do relaxamento do flagrante".

Ao estabelecer esses parâmetros, as audiências de custódia atuam diretamente no Eixo 1 do Plano Pena Justa, buscando reduzir a superlotação carcerária e a sobrerrepresentação da população negra. O relaxamento de flagrantes decorrentes de perfilamento racial evita prisões injustas e desnecessárias, contribuindo para a diminuição do número de pessoas encarceradas e para a construção de um sistema de justiça mais equitativo.

Nesse viés, ao capacitar os magistrados com diretrizes específicas para questionar e reverter prisões baseadas em "atitude suspeita" e presunções infundadas, as audiências de custódia se tornam um instrumento vital para garantir a dignidade, a liberdade e a justiça para todos, especialmente para as populações historicamente marginalizadas, o que representa um dos mais importantes pilares para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional nacional: o combate ao racismo institucional.

Noutro norte, quanto ao uso excessivo da privação de liberdade, o Eixo 1 do Plano Pena Justa elenca algumas ações mitigadoras, como a ampliação do uso de alternativas penais, a garantia do devido processo legal, e o redirecionamento da política de drogas, privilegiando a rede de assistência e saúde pública, e reduzindo a ênfase na repressão penal e na criminalização.

Em que pese essa visão, o PPJ reconhece os principais riscos oriundos dessas medidas, como a “ampliação da malha punitiva” (Brasil, 2025, p. 124), mantendo-se o alto uso do encarceramento, somado a aplicação de alternativas penais, como a prisão domiciliar e o uso de tornozeleira eletrônica, que podem ultrapassar a finalidade de sua adoção, atuando como novas formas de punição.

Como mecanismo corroborador dessa preocupação, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) elaborou, em 2021, o Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras Sobre Alternativas à Prisão, que, de forma geral, oferece um arcabouço conceitual e prático de extrema relevância para a atuação das audiências de custódia no Brasil.

O manual da UNODC destaca que a implementação de alternativas à prisão cautelar, como a liberdade provisória, pode ser comprometida por requisitos que, na prática, mantêm o encarceramento. A exigência de fiança em dinheiro ou outros bens, por exemplo, frequentemente impede que pessoas de baixa renda ou sem recursos cumpram os termos para sua soltura, resultando em uma grande proporção de presos provisórios que permanecem detidos (UNODC, 2021, p. 30).

Tal situação demonstra como uma alternativa teoricamente disponível pode desvirtuar-se de seu propósito de reduzir a privação de liberdade, tornando-se um obstáculo para a liberdade e, em essência, uma forma indireta de punição para aqueles que não podem arcar com os custos. Assim, o manual sublinha a necessidade de um exame cuidadoso dos casos individuais e de um acesso abrangente a informações sobre os acusados para garantir que as alternativas penais não se tornem meros instrumentos de controle social, mas sim meios efetivos de desencarceramento e reintegração.

As orientações da UNODC, especialmente as Regras Mínimas das Nações Unidas para Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), reforçam a importância de promover alternativas à prisão, respeitando o equilíbrio entre os direitos dos infratores, das vítimas e as preocupações da sociedade (UNODC, 2021, p. 19).

No contexto das audiências de custódia, isso se traduz na imperatividade de uma análise individualizada de cada caso, como já delineado, buscando identificar e aplicar medidas cautelares diversas da prisão sempre que possível. Portanto, a prisão cautelar, utilizada como forma preliminar de punição, é inaceitável (UNODC, 2021, p. 26), o que sublinha o papel do magistrado na audiência de custódia como garantidor da legalidade e da proporcionalidade da medida restritiva de liberdade.

Assim, a UNODC (2021, p. 13) esclarece que a aplicação de alternativas penais, como a liberdade provisória sem fiança, a monitoração eletrônica e/ou o encaminhamento para programas de assistência social, não só reduz o número de pessoas presas provisoriamente, mas também fomenta a reintegração social e a ressocialização, evitando os elevados custos sociais e econômicos da prisão.

Dessa forma, as audiências de custódia, ao incorporarem essas práticas promissoras, tornam-se um instrumento de suma importância para a construção de um sistema de justiça criminal mais humano, eficaz e alinhado com os padrões internacionais de direitos humanos.

A adoção de alternativas penais, nesse contexto, não se limita a uma escolha técnica, mas envolve também uma disputa de paradigmas no campo penal. Conforme

Bachini, Pilau e Alvarez (2025), o predomínio de uma racionalidade punitiva orientada pelo medo e pela insegurança tende a reduzir a aceitação social de medidas não privativas de liberdade, mesmo quando estas se mostram mais eficazes. Nesse sentido, o fortalecimento das alternativas penais depende não apenas de instrumentos jurídicos, mas também de uma mudança cultural que reoriente a compreensão social sobre o papel da punição.

Dessa forma, as audiências de custódia se apresentam como espaço privilegiado para a promoção de alternativas penais, na medida em que permitem interromper, logo no momento inicial da persecução penal, o fluxo automático de ingresso no sistema prisional. Ao possibilitar decisões mais qualificadas e fundamentadas, esse instituto contribui para a construção de um modelo de justiça criminal menos dependente da privação de liberdade e mais alinhado com os princípios constitucionais e com uma compreensão crítica das dinâmicas contemporâneas da punição.

Apesar das diretrizes estabelecidas pelo Eixo 1 do Plano Pena Justa, que preconizam o desencarceramento e a garantia de direitos fundamentais por meio da humanização do sistema de justiça criminal, é necessário analisar de que forma as audiências de custódia efetivamente atuam e balizam a adoção de medidas cautelares alternativas à prisão. Essa análise torna-se ainda mais urgente ao considerarmos as singularidades de diferentes grupos que, frente ao sistema punitivista atual, ocupam lugar de hipossuficiência e frequentemente são excluídos das políticas de proteção almejadas pelo Plano.

Com relação às pessoas em situação de rua, Romão (2021) expõe que a implementação das audiências de custódia, que tinha como um de seus objetivos primordiais a promoção de um espaço democrático de discussão sobre a legalidade da prisão e a proporcionalidade das medidas cautelares, esbarra em práticas institucionais que reforçam o controle penal sobre a pobreza. No contexto urbano, a população em situação de rua torna-se um alvo preferencial desse sistema, sendo submetida a lógicas punitivas que transcendem a mera aplicação formal da lei.

Durante as audiências de custódia, o pesquisador observou que as medidas cautelares diversas da prisão frequentemente não são debatidas sob os critérios legais de cautelaridade, mas sim utilizadas como instrumentos de antecipação punitiva. A pesquisa demonstra que, em muitos casos, os atores processuais apresentam as medidas alternativas como "ineficazes" ou insuficientes nos casos de pessoas em situação de rua, utilizando essa

retórica como um argumento autônomo para justificar a necessidade da prisão preventiva, evidenciando uma resistência institucional à adoção de alternativas penais.

Além disso, a ausência de fundamentação sobre a possibilidade de concessão de liberdade plena evidencia uma presunção de culpabilidade e periculosidade que recai desproporcionalmente sobre esses indivíduos, observando-se uma forte vinculação do sistema de justiça penal frente às pessoas em situação de rua, com as relações sociorraciais que o estruturam.

Nesse sentido, o controle da população de rua insere-se em processos mais amplos de criminalização da pobreza, onde a experiência desses sujeitos é moldada por uma violência estrutural que mantém o desrespeito à vida e à liberdade, independentemente das garantias formais de cidadania a eles formalmente previstas e reafirmadas por marcos como o Plano Pena Justa.

No que diz respeito à inclusão de pessoas com deficiência no sistema de justiça penal, especialmente no âmbito das audiências de custódia, faz-se necessária uma profunda adequação estrutural e pedagógica por parte do Poder Judiciário. Oliveira e Rodrigues (2022) apontam que a evolução do conceito de deficiência — consolidada pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) e pela Lei Brasileira de Inclusão (2015) — afasta a presunção de incapacidade, e adota um paradigma onde a deficiência é compreendida na interação entre os impedimentos do indivíduo e as barreiras sociais e ambientais que dificultam sua participação plena.

Nesse cenário, as autoras destacam que a audiência de custódia não deve ser apenas um instrumento de controle da legalidade da prisão, mas também um espaço que assegure o devido processo legal em paridade de condições para custodiados em situação de hipervulnerabilidade, isso porque as dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência nas audiências de custódia são múltiplas, destacando-se as barreiras de comunicação e a complexidade na avaliação de condições mentais ou intelectuais, o que frequentemente resulta em decisões que ignoram as diretrizes de tratamento humanizado e individualizado propostas pelo Plano Pena Justa.

Para mitigar tais obstáculos, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 230/2016, estabeleceu diretrizes fundamentais para a promoção da acessibilidade no Poder Judiciário. Entre as medidas a serem adotadas, destacam-se a facilitação do uso da Língua Brasileira de Sinais (Libras), a disponibilização de recursos de tecnologia assistiva, a capacitação contínua de magistrados e serventuários, e a adaptação dos espaços arquitetônicos.

Na prática, em que pese a adoção de iniciativas inclusivas de alguns tribunais, estas ainda se mostram incipientes e demandam aprimoramento. As autoras ressaltam que argumentos baseados em restrições orçamentárias por vezes são utilizados para justificar a recusa ou a demora na realização de adaptações razoáveis, mas que isso não mitiga a necessidade destas serem realizadas em prol da garantia de direitos.

Destacam as pesquisadoras, ainda, que a condução e o acolhimento da pessoa com deficiência na audiência de custódia deve envolver o treinamento adequado dos agentes policiais, dos servidores e também dos terceirizados, visando a eliminação de atitudes discriminatórias (Oliveira; Rodrigues, 2022, p. 20), e representando uma alternativa positiva ao erário nacional, por qualificar e capacitar os próprios servidores do quadro, e consequentemente implantar uma mudança de cultura institucional.

Noutro viés, as diretrizes de desencarceramento e garantia de direitos fundamentais preconizadas pelo Eixo 1 do PJJ enfrentam desafios substanciais quando o custodiado é uma pessoa em situação de sofrimento mental. Embora o escopo originário desse ato processual seja a salvaguarda da liberdade e a prevenção de prisões arbitrárias, observa-se, na prática judicial, um fenômeno paradoxal.

Conforme evidenciado por Campos *et al.* (2022), a inserção da loucura como objeto de averiguação durante a entrevista judicial frequentemente resulta na psiquiatrização do sujeito, transformando o espaço de garantia de direitos em um dispositivo de captura e controle de “anormalidades”.

Nesse contexto, a atuação dos magistrados tende a ser atravessada por lógicas punitivas e medicalizantes que associam indissociavelmente o transtorno mental à periculosidade. Os discursos judiciais revelam uma busca incessante por "evidências" comportamentais, como o silêncio, a aparente incompreensão do espaço-tempo ou atitudes consideradas desviantes, que justifiquem a manutenção da privação de liberdade.

Sob a ótica adotada pelos autores, essa dinâmica ilustra como o risco funciona como um dispositivo de segurança: a presunção de que a pessoa com transtorno mental representa uma ameaça à sociedade ou a si mesma, legitima o aprisionamento preventivo, esvaziando a finalidade da audiência de custódia.

Nesse cenário de tensionamento entre a custódia e o cuidado, a Resolução nº 487 de 2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) surge como um marco normativo fundamental ao instituir a Política Antimanicomial do Poder Judiciário. Ao regulamentar os procedimentos para o tratamento de pessoas com transtorno mental ou deficiência

psicossocial em conflito com a lei, a resolução busca alinhar o sistema de justiça brasileiro à Lei nº 10.216/2001 e às diretrizes internacionais de direitos humanos.

Esse ato normativo reforça a necessidade de um olhar interdisciplinar já na audiência de custódia, priorizando o encaminhamento para a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e o tratamento em meio aberto, em detrimento da lógica de exclusão e da medicalização compulsória que historicamente caracterizaram o tratamento dessas populações no âmbito criminal.

Apesar disso, verifica-se, ainda, uma dicotomia crítica entre a compreensão clínica e a valoração jurídica do sofrimento psíquico. Enquanto a saúde coletiva compreende o adoecimento como um processo social complexo, o sistema de justiça criminal reduz a análise a parâmetros de autodeterminação e compreensão da ilicitude, exigindo, muitas vezes, que o quadro de transtorno mental seja "evidente" ou atestado por saberes médicos especializados.

Essa delegação do juízo de valor a critérios psiquiátricos, aliada ao desconhecimento técnico assumido por muitos operadores do direito, reforça o estigma sobre esse grupo. O resultado é a dupla vulnerabilização do indivíduo, que passa a ser gerido não apenas pelo viés criminal, mas também pelo controle disciplinar de seus processos biológicos e psíquicos, em clara contradição com as premissas humanizadoras do Plano Pena Justa.

Por fim, a intersecção entre gênero, maternidade e o sistema de justiça criminal, revela nuances que desafiam a efetividade de marcos normativos como o Plano Pena Justa. Embora o Habeas Corpus coletivo nº 143.641 do Supremo Tribunal Federal e o Marco Legal da Primeira Infância tenham representado avanços significativos ao determinar a conversão da prisão preventiva em domiciliar para gestantes e mães de crianças de até 12 anos ou com deficiência, a realidade pós-audiência de custódia evidencia um cenário de profunda desassistência.

Conforme demonstram Diuana *et al.* (2021), a concessão da liberdade provisória ou da prisão domiciliar não é acompanhada de medidas estatais que garantam a subsistência dessas mulheres, esvaziando o potencial humanizador do desencarceramento proposto pelo Eixo 1 do Plano Pena Justa.

A pesquisa realizada na Central de Audiências de Custódia do Rio de Janeiro revelou um déficit alarmante de políticas públicas hábeis a acolher essas pessoas após a concessão da liberdade (Diuana *et al.*, 2021, p. 11). O trabalho destacou que mais da metade das famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza não acessava programas

de transferência de renda, como o Bolsa Família, e a renda *per capita* daquelas não inseridas no programa chegava a ser duas vezes e meia inferior à das beneficiárias.

Esse abismo financeiro acaba sendo agravado pelos custos inerentes ao cumprimento das próprias medidas cautelares, como o deslocamento periódico para controle judicial, transformando a liberdade provisória em um fardo econômico muitas vezes insustentável, e que se fortalece na medida em que as vulnerabilidades de cada pessoa custodiada não são devidamente observadas no ato da custódia.

Para que as diretrizes do Plano Pena Justa se materializem de forma plena, é imperativa a cooperação interinstitucional que não apenas evite o aprisionamento desnecessário, mas que também promova o acolhimento dessas mães e gestantes, garantindo-lhes o acesso aos meios necessários para a superação de seus contextos de vulnerabilidade e a preservação do direito à convivência familiar (Diuana *et al.*, 2021, p. 2).

A atuação das audiências de custódia, contudo, não se esgota no controle quantitativo e qualitativo da porta de entrada do sistema prisional preconizado pelo Eixo 1. Uma vez ultrapassada a análise sobre a necessidade e a proporcionalidade da privação de liberdade, bem como o enfrentamento das vulnerabilidades inerentes ao desencarceramento, impõe-se a observância da garantia da integridade física e moral daqueles que são submetidos à tutela estatal.

É nesse ponto que o instituto da custódia se conecta aos objetivos do Eixo 2 do Plano Pena Justa. Ao atuar como o primeiro mecanismo judicial de constatação de eventuais violações ocorridas no ato da prisão, a audiência de custódia assume papel central na fiscalização da qualidade da ambiência e dos serviços prestados, despontando como instrumento indispensável para coibir práticas degradantes, a exemplo do uso indiscriminado de algemas e da perpetuação de tortura e maus-tratos.

4.2 EIXO 2 - QUALIDADE DA AMBIÊNCIA, DOS SERVIÇOS PRESTADOS E DA ESTRUTURA PRISIONAL

A garantia da integridade física e psíquica das pessoas submetidas à privação de liberdade, preconizada pelo Eixo 2, problema 3, do Plano Pena Justa (2025, pág. 130), encontra na audiência de custódia o seu primeiro e mais relevante filtro institucional.

Nesse contexto, a análise da qualidade da ambiência judicial perpassa, necessariamente, pela discussão acerca do uso de algemas e outros instrumentos de

contenção durante a apresentação do custodiado ao magistrado. A exigência indiscriminada desses artefatos não apenas viola a presunção de inocência e a dignidade da pessoa humana, mas também subverte a própria finalidade garantista do instituto, que visa precipuamente a constatação e a prevenção da tortura e de outras formas de tratamento cruel, desumano ou degradante (Bezerra; Prado, 2023).

A manutenção sistemática e desnecessária do uso de algemas nas audiências de custódia produz efeitos deletérios que comprometem a eficácia das diretrizes do Eixo 2. Conforme orientações do Conselho Nacional de Justiça, o uso injustificado de contenção física pode, por si só, configurar indício de prática de tortura ou tratamento degradante, uma vez que o constrangimento físico e psicológico inerente a essa condição prejudica significativamente a disposição e a capacidade da pessoa custodiada de relatar eventuais abusos sofridos no ato da prisão (Brasil, 2024).

Dessa forma, a manutenção do custodiado algemado sem fundamentação concreta em resistência, fundado receio de fuga ou perigo à integridade física, em desrespeito à Súmula Vinculante nº 11 do Supremo Tribunal Federal, silencia o indivíduo e perpetua a cultura de violência institucional.

Portanto, a questão demanda uma mudança de paradigma na condução das audiências de custódia, exigindo que a excepcionalidade do uso de algemas seja rigorosamente observada. A construção de uma ambiência prisional e judicial de qualidade, requer que o Estado-juiz atue ativamente para romper com a lógica da contenção como regra, assegurando que o primeiro contato do cidadão com o Poder Judiciário ocorra em condições que respeitem sua humanidade e facilitem a identificação de violações de direitos.

É somente com a adoção dessa postura proativa que será possível coibir práticas degradantes e promover a efetiva responsabilização dos agentes estatais, consolidando a audiência de custódia como um verdadeiro instrumento de proteção à dignidade humana.

Nesse cenário, faz-se imprescindível avaliar a importância das audiências de custódia para a identificação de possível prática de tortura e/ou maus-tratos em desfavor da pessoa custodiada. Diferentemente de um processo criminal específico para apuração de responsabilidade por tais atos ilícitos, essa audiência não se propõe a comprovar o delito, mas sim a verificar sua ocorrência como requisito de ilegalidade da prisão, conforme orientações da Resolução CNJ nº 213/2015 e seus protocolos complementares.

Portanto, o exame judicial é menos rigoroso do que aquele necessário para condenação criminal, permitindo apenas que indícios extraídos do auto de prisão em

flagrante, do exame de corpo de delito, das condições de apresentação e, principalmente, do relato da pessoa custodiada, fundamentem a decisão de relaxamento da prisão, e o encaminhamento de tais informações ao órgão ministerial competente, para apuração.

Aqui, o relato da pessoa custodiada assume centralidade, pois nem sempre os exames periciais são realizados em espaço sigiloso e livre de coações, e o ato de tortura ou maus-tratos pode ter ocorrido em momento posterior ao exame realizado. Além disso, as violências não se limitam a agressões físicas, devendo serem consideradas também as violências psicológicas, que igualmente configuram práticas de tortura e/ou tratamento degradante.

Dessa forma, a garantia de condições minimamente adequadas para a oitiva da pessoa presa é pressuposto indispensável para que ela possa relatar eventuais abusos sofridos durante o período em que esteve sob a custódia da autoridade policial.

O Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus-tratos para Audiência de Custódia (Brasil, 2020) orienta que, durante os exames periciais, deve ser garantido ao periciado espaço sigiloso, livre de qualquer forma de coação ou situação vexatória, e que os policiais responsáveis pela escolta não interfiram na escuta do médico, sob pena de intimidação e coação para a não realização de denúncia. Constatadas insuficiências no laudo ou alegações de tortura posteriores ao exame, é autorizada a realização de novo exame de corpo de delito com formulação de quesitos pela autoridade judicial (Brasil, 2020, p. 111).

Nesse contexto de violações, é importante destacar o papel a ser desempenhado pelo Ministério Público no controle externo da atividade policial, uma vez que consagrado como o órgão responsável por fiscalizar e promover a defesa da ordem jurídica, dos direitos sociais e dos interesses individuais e coletivos. Aqui, Calazans (2023) assevera que o *Parquet* não deve atuar como mero acusador, mas sim manifestar-se com cautela, atento para não pugnar precocemente pela prisão do indivíduo, "...sempre em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, buscando garantir a efetividade da justiça sem desrespeitar os direitos fundamentais do preso." (Calazans, 2023, p. 22).

Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público (2019), o controle externo da atividade policial, atribuído pela Constituição Federal, nos termos do art. 129, inciso VII, como função institucional, constitui mecanismo de fiscalização exercido, nesse caso, pelo Ministério Público, verificando a conformidade das ações policiais com parâmetros legais, constitucionais e procedimentais através da análise dos pressupostos de fato, adequação das consequências jurídicas e observância das normas procedimentais de garantia.

Esse controle desempenha múltiplas funções essenciais ao Estado Democrático de Direito: responsabilizar por eventuais abusos e violações de direitos fundamentais, induzir práticas policiais em conformidade com os direitos humanos, fiscalizar a discricionariedade policial evitando sua transformação em arbitrariedade, fomentar a regulamentação administrativa das medidas de polícia e construir inteligência para formulação de políticas públicas de segurança.

A vista disso, Calazans (2023) afirma que a própria audiência de custódia é uma ferramenta importante de controle externo da atividade policial, por oportunizar ao Ministério Público a atuação diligente não apenas quanto à legalidade e à necessidade da prisão, mas principalmente quanto à efetiva proteção dos direitos humanos dos custodiados, ao verificar a ocorrência de eventual tortura e/ou maus-tratos e possibilitar a busca pela responsabilização dos agentes.

Em que pese esse entendimento, o PPJ (Brasil, 2025, p. 131) reconhece o risco da atuação contra a tortura e os tratamentos desumanos, cruéis e degradantes, que pode acarretar no comprometimento da transparência institucional. Apesar disso, o CNJ assevera que é através dessas medidas de uso racional e proporcional de meios de contenção, da verificação do cumprimento ou violação de garantias constitucionais da pessoa presa, e do empenho em identificar e perquirir a responsabilização de agentes executores de práticas de tortura e/ou maus-tratos, que a audiência de custódia pode auxiliar na desnaturalização das formas de tratamento penal desumano, cruel e degradante, objetivo consolidado no Eixo 2 do Plano Pena Justa.

4.3. EIXO 4 - POLÍTICAS PARA NÃO REPETIÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL

O Eixo 4 do Plano Pena Justa é caracterizado pelo estabelecimento de diretrizes fundamentais para a não repetição do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema prisional brasileiro, identificando problemas estruturais profundos, como a baixa institucionalização do enfrentamento ao racismo no ciclo penal, a fragilidade das políticas penais e orçamentárias, e o desrespeito aos precedentes dos tribunais superiores. Para mitigar essas questões, o plano propõe ações que dependem intrinsecamente da produção de dados confiáveis e do acompanhamento rigoroso das decisões judiciais.

Nesse viés, a audiência de custódia, para além da análise da legalidade e necessidade da prisão, consolida-se como um instrumento de monitoramento contínuo e de

produção de dados sensíveis sobre a realidade do cárcere, como aqueles relativos à violência policial, perfil demográfico dos custodiados e fundamentação das prisões preventivas. Ao atuar como um "termômetro" da política criminal, este instituto permite a identificação precoce de falhas estruturais, como a tortura e o racismo institucional, fornecendo subsídios informacionais necessários para que o Poder Público, com seus diversos órgãos de controle, possa formular ações de correção e reparação.

Portanto, a ausência desse monitoramento contínuo resultaria na invisibilidade das práticas punitivas que perpetuam o encarceramento em massa. O acompanhamento sistemático das audiências de custódia permite que o Estado avalie se as diretrizes de racionalização do uso da privação de liberdade estão sendo efetivamente aplicadas pelos magistrados, corrigindo rotas quando se observa a manutenção de lógicas puramente punitivistas.

Ademais, a importância estratégica da audiência de custódia torna-se ainda mais evidente quando se analisa o impacto das decisões nela tomadas sobre todo o restante do ciclo penal. Longe de ser um ato isolado, a decisão por manter uma pessoa em prisão preventiva ou conceder a liberdade provisória reverbera em todas as fases subsequentes do processo criminal.

Segundo Ribeiro, Lages e Gonçalves (2025), a decisão pela prisão preventiva na audiência de custódia atua como o principal fator determinante para os desfechos processuais subsequentes, elevando consideravelmente as probabilidades de denúncia, sentença e condenação, concretizando o chamado efeito cumulativo das medidas cautelares.

Nessa perspectiva, as audiências de custódia, quando utilizadas de forma a priorizar o encarceramento, transformam a dinâmica do sistema de justiça criminal. Os autores asseveram que em vez de operar como um funil, onde os casos vão sendo filtrados e arquivados ao longo do processo, o sistema passa a atuar como um cilindro, onde a entrada via prisão em flagrante e conversão em preventiva resulta quase invariavelmente em condenação. A prisão preventiva passa a funcionar, na prática, como uma condenação antecipada, acelerando o fluxo processual em detrimento das garantias legais e reforçando a seletividade do sistema.

Por tais razões, a efetivação das metas do Eixo 4 depende, também, da compreensão de que a influência das decisões tomadas nas audiências de custódia é profunda e duradoura, podendo gerar desvantagens cumulativas que moldam todo o

processo, e operando frequentemente como uma condenação antecipada que torna o sistema mais seletivo e punitivista.

Em contrapartida, a audiência de custódia pode atuar como um mecanismo estratégico de ruptura com a seletividade penal e o encarceramento em massa, desde que haja o acompanhamento rigoroso dos dados gerados por essas audiências, integrados a sistemas como o Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP 3.0) e o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), indispensáveis para garantir que as políticas penais não apenas gerenciem a crise, mas enfrentem as causas reais da inconstitucionalidade, permitindo intervenções tempestivas, e evitando que a "máquina" judicial continue a "moer vidas".

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a relação entre as audiências de custódia e a concretização do Plano Pena Justa, concebido como a principal resposta institucional para o enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional brasileiro, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347. Ao longo da pesquisa, demonstrou-se que as audiências de custódia não se limitam a um direito subjetivo da pessoa presa, mas constituem uma das engrenagens motriz para a operacionalização de todos os eixos estruturantes do Plano Nacional.

A partir da análise da ADPF 347, restou evidente que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a falência estrutural do sistema carcerário nacional, caracterizado por superlotação, violações massivas de direitos humanos e ausência de políticas efetivas de reintegração.

Esse cenário exigiu uma resposta estatal coordenada e interinstitucional, que partiu do STF, com a exigência de elaboração dos planejamentos nacional e estaduais, induzindo a uma mudança de paradigma: a superação do ECI demanda mais que comandos judiciais isolados, exigindo a construção de políticas públicas estruturadas, dotadas de objetivos claros e mecanismos de monitoramento.

Nesse contexto, a pesquisa buscou evidenciar que a audiência de custódia atua de forma transversal com todo o Plano Pena Justa. Ela não apenas se insere como a primeira e mais importante barreira de contenção contra prisões ilegais, arbitrárias e desnecessárias, mas também funciona como um instrumento de identificação de vulnerabilidades e prevenção da tortura, atua na preparação para o encaminhamento social, e serve como termômetro e fonte primária de dados para a formulação de políticas que impeçam a repetição do cenário de inconstitucionalidade. Contudo, a plena potencialidade desse instituto depende da superação de diversos desafios e da atuação coordenada de todos os atores do sistema de justiça.

O primeiro grande desafio identificado para a plena implementação das audiências de custódia e sua integração com os objetivos do Plano Pena Justa, reside na resistência institucional e cultural, que reforça uma cultura punitivista arraigada entre os operadores do direito, levando-os a frequentemente encarar a prisão provisória como a regra, e não como a exceção.

Essa cultura se manifesta na padronização de decisões que convertem prisões em flagrante em preventivas com base em justificativas genéricas, como a "garantia da ordem pública", esvaziando o potencial garantista do instituto e inviabilizando as metas de controle da porta de entrada do sistema prisional. Além disso, há resistência de alguns setores da segurança pública e do próprio Judiciário, que encaram a audiência de custódia como um entrave burocrático ou um mecanismo de impunidade, revelando a necessidade premente de mudança de paradigma.

Outrossim, foi possível verificar que a audiência de custódia, apesar de seu potencial garantista, ainda pode atuar como reprodutora da seletividade penal e do racismo estrutural historicamente presentes no sistema de justiça criminal brasileiro. Como demonstrado na literatura analisada, as decisões tomadas nessas audiências frequentemente refletem estereótipos criminais que desfavorecem principalmente homens, jovens e negros.

A prisão preventiva, quando aplicada de forma enviesada, funciona como uma "condenação antecipada" que acelera o fluxo processual para determinados grupos, transformando o sistema em uma "linha de montagem" de condenações. Portanto, o instituto da custódia precisa ser constantemente acompanhado, para não servir como mero legitimador de um sistema de justiça desigual, o que contraria frontalmente as premissas estruturantes do Plano Pena Justa, que reconhece o racismo como dimensão central do Estado de Coisas Inconstitucional.

Na ordem prática, um obstáculo significativo diz respeito às limitações estruturais e de recursos, uma vez que a realização plena e qualificada das audiências de custódia exige locais adequados, que garantam a privacidade e a segurança da pessoa presa para relatar eventuais abusos ou torturas sofridas no momento da prisão, dialogando diretamente com a necessidade de qualificação da ambiência.

Ademais, a ausência ou insuficiência de equipes multidisciplinares — compostas por assistentes sociais, psicólogos e médicos, essenciais para o funcionamento do Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC) — prejudica substancialmente a identificação de vulnerabilidades e a realização de encaminhamentos adequados para a rede de proteção social. Sem essa estrutura, a audiência corre o risco de se tornar um ato meramente formal, incapaz de cumprir sua função de “porta de entrada” para políticas de cuidado e assistência.

Um ponto de controvérsia analisado e que merece destaque, é o questionamento sobre a real efetividade das medidas cautelares diversas da prisão, pois embora a ampliação do rol do artigo 319 do Código de Processo Penal tenha tido como objetivo a redução do

encarceramento provisório, a aplicação dessas medidas exige um sistema robusto de monitoramento e acompanhamento para evitar a reincidência e garantir a segurança pública.

A fragilidade das estruturas de fiscalização dessas medidas alternativas pode gerar descrédito no instituto e fomentar o retorno à lógica do encarceramento como única resposta estatal viável, principalmente ao se considerar que o debate em torno das audiências de custódia é permeado pela constante tensão entre a perspectiva garantista — que busca assegurar os direitos fundamentais da pessoa presa e a presunção de inocência — e as demandas sociais por segurança pública.

A ideologia punitivista e o populismo penal, que se manifestam, também, na pressão midiática e no clamor popular por respostas rápidas e rigorosas à criminalidade, frequentemente constrangem os magistrados a adotarem posturas mais repressoras.

Portanto, o desafio consiste em buscar um equilíbrio necessário, demonstrando que a garantia de direitos não é incompatível com a segurança pública, mas, pelo contrário, a redução da superlotação carcerária e a não inserção de réus primários no ambiente das prisões são medidas de segurança pública a longo prazo, conforme preconizado pelo próprio Supremo Tribunal Federal na ADPF 347.

Diante dos desafios elencados, e considerando a abordagem centralizadora das audiências de custódia para a concretização de todos os eixos do Plano Pena Justa, faz-se necessário apontar perspectivas e propostas de ação, identificadas no decorrer da pesquisa, que visam aprimorar o instituto e alinhar a prática judicial aos objetivos de superação do Estado de Coisas Inconstitucional.

Inicialmente, aborda-se a urgência na implementação de programas contínuos e obrigatórios de capacitação para magistrados, promotores, defensores públicos e policiais, não devendo essas formações se restringirem aos aspectos processuais, mas abrangerem temas como racismo estrutural, direitos humanos, criminologia crítica e, sobretudo, as diretrizes integradas do Plano Pena Justa.

O objetivo é desconstruir a cultura punitivista e sensibilizar os operadores do direito sobre o impacto devastador da prisão provisória, e o potencial das audiências de custódia como mecanismo de ruptura com o encarceramento em massa, pois a mudança de paradigma exigida pelo STF só se materializará quando a cultura institucional do Judiciário for transformada.

Noutro viés, para maximizar o impacto das decisões proferidas na audiência de custódia e concretizar as estratégias de reintegração social, é fundamental propor a criação

e o fortalecimento de redes de apoio e encaminhamento. Isso porque a liberdade provisória ou a aplicação de medidas cautelares devem estar acompanhadas da inserção do indivíduo em políticas públicas de saúde, assistência social, educação e qualificação profissional, por meio do fortalecimento do Atendimento à Pessoa Custodiada.

A articulação entre o Poder Judiciário e os Poderes Executivos municipal e estadual, com a adoção de novas políticas públicas e o fortalecimento daquelas já existentes para o atendimento eficaz das populações vulnerabilizadas, é essencial para evitar a reincidência criminal motivada pela exclusão social, consolidando a audiência de custódia como um espaço de garantia de cidadania e também de prevenção.

Além disso, enfatiza-se a importância da coleta sistemática de dados, do monitoramento e da avaliação contínua da implementação das audiências de custódia, através do uso de sistemas integrados, como o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões e o Sistema Eletrônico de Execução Unificado.

Tais plataformas devem ser aprimoradas para gerar indicadores precisos sobre o perfil dos custodiados, as taxas de conversão em prisão preventiva, a aplicação de medidas cautelares e os relatos de tortura, pois esses dados devem funcionar como um termômetro em tempo real, subsidiando a formulação de políticas penais baseadas em evidências, e permitindo a correção de rotas quando identificados desvios institucionais que ameacem o retorno ao Estado de Coisas Inconstitucional.

Por fim, destaca-se o papel imprescindível da sociedade civil organizada, das instituições acadêmicas e de organizações não governamentais na fiscalização e no aprimoramento do sistema de justiça criminal, devendo a transparência dos dados gerados nas audiências de custódia ser garantida para permitir o controle social, conforme exigido pelos mecanismos de governança do Plano Pena Justa.

A atuação de entidades de defesa dos direitos humanos é vital para denunciar abusos, cobrar a efetividade das medidas mitigadoras e propor melhorias contínuas, assegurando que o Estado cumpra seu dever de proteger a dignidade humana.

Em síntese, a pesquisa demonstra a profunda interdependência entre as audiências de custódia e o Plano Pena Justa, pois longe de ser apenas uma etapa processual, esse instrumento é o núcleo central onde as diretrizes de desencarceramento (Eixo 1), prevenção à tortura (Eixo 2), e monitoramento estrutural (Eixo 4) se encontram e se materializam.

Conclui-se, portanto, que as audiências de custódia são, de fato, uma ferramenta essencial para a efetivação do Plano Pena Justa em toda a sua complexidade. Contudo, sua

plena potencialidade como mecanismo de transformação do sistema prisional depende visceralmente da superação das resistências culturais, do investimento massivo em infraestrutura, do enfrentamento ao racismo estrutural e, sobretudo, da atuação coordenada, dialógica e comprometida de todos os atores do sistema de justiça criminal e da sociedade civil, garantindo, enfim, a superação do cenário de inconstitucionalidade que macula as prisões brasileiras.

REFERÊNCIAS

AGUILERA, Deivitt Juan. **A audiência de custódia e seus impactos no sistema prisional brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) - Fundação Universidade Federal de Rondônia. Rondônia. p. 57, 2024.

ALBUQUERQUE SEGUNDO, Irlan Fialho de; ANJOS, Arthur Gabriel Lima dos; SILVA, Vivian Gabriella Barroso da. **A audiência de custódia como instrumento de desencarceramento: uma análise crítica de sua contribuição frente à superlotação prisional brasileira**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 11, n. 11, p. 4646–4660, 2025.

AMORIM, Bruna Santos; LOPES, José Augusto Bezerra. **O impacto da audiência de custódia no sistema penal**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 11, n. 10, p. 3340–3354, 2025.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane. **Encarceramento e desencarceramento no Brasil: a audiência de custódia como espaço de disputa**. Sociologias, v. 24, n. 59, p. 264–294, 2022.

BACHINI, Natasha; PILAU, Lucas Batista; ALVAREZ, Marcos César. **Sociologia da punição e populismo penal: debates e tendências**. v. 38, 2025.

BEZERRA, André Augusto Salvador; PRADO, Daniella Alvarez. **A dignidade da pessoa humana e a audiência de custódia: uma reflexão a partir da exigência indiscriminada do uso de algemas no Rio de Janeiro**. Revista Quaestio Iuris, v. 16, n. 1, 2023.

BISPO, Ester Laura Silva; NOVAIS, Thyara Gonçalves. **Os direitos humanos no sistema prisional com prisma na superlotação carcerária**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 10, n. 5, p. 6225-6239, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de custódia**. Brasília, DF: CNJ, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Informe - Transformando o Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras: caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF 347**. Brasília, DF: CNJ, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos para audiência de custódia**. Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi... *et al*.. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de proteção social na audiência de custódia: sumário executivo.** Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi... *et al*.. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pena Justa - ficha informativa**. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: /https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/03/2025-03-13-fact-sheet-pena-justa-1.pdf. Acesso em: 08 fev. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília, DF: CNJ, 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 213/2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Diário Oficial. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 487/2023**. Institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei n. 10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança. Diário Oficial. Brasília, DF, 15 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resumo: ADPF 347**. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/resumo-adpf-7.pdf. Acesso em: 07 fev. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **Audiência de custódia: informações importantes para a pessoa presa e familiares.** Brasília, DF: CNJ... *et al*.., 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **Manual de proteção social na audiência de custódia: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada.** Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi... *et al*.. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **Manual sobre algemas e outros instrumentos de contenção em audiências judiciais: orientações**

práticas para implementação da Súmula Vinculante nº 11 do STF pela magistratura e Tribunais. Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi... *et al*.. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros gerais.** Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi... *et al*.. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: parâmetros para crimes específicos.** Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi... *et al*.. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Guia metodológico Central de Regulação de Vagas: parâmetros para tomada de decisão judicial na porta de entrada e na porta de saída do sistema prisional**. Coordenação: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi... *et al*.. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial.** Brasília, DF: CNMP, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Rio de Janeiro, 1940.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Rio de Janeiro, 1941.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento de informações penitenciárias.** 18° ciclo. Brasília, DF: MJSP, 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento de informações penitenciárias**. Brasília, DF: MJSP, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Brasília, DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 04 de outubro de 2023.

CALAZANS, Gabrielli Marchese. **Audiências de custódia: a atuação do Ministério Público na garantia dos direitos humanos e na redução da violência policial**. Revista do CNMP, n. 11, p. 73–104, 2024.

CAMPOS, Bruno Da Silva; ROCON, Pablo Cardozo; SODRÉ, Francis; *et al*. **Audiência de custódia e seus paradoxos frente à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei**. Interface - Comunicação, Saúde, Educação, v. 26, p. e210166, 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade. **Relatório sobre medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas.** CIDH, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Situação dos direitos humanos no Brasil.** CIDH, 2021.

DE JESUS, Maria Gorete Marques; RUOTTI, Caren; ALVES, Renato. **"A gente prende, a audiência de custódia solta": narrativas policiais sobre as audiências de custódia e a crença na prisão**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 12, n. 1, p. 152–172, 2018.

DIUANA, Vilma; SIMAS, Luciana; NASCIMENTO, Thais; *et al*. **Após as audiências de custódia: necessidade de apoio a mães em liberdade provisória ou prisão domiciliar**. **O SOCIAL EM QUESTÃO**, v. 3, n. 51, 2021.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODOC). **Manual de princípios básicos e práticas promissoras sobre alternativas à prisão.** UNODOC; tradução de Wide Traduções. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

FERNANDES, Fernando Andradé; ARRUDA, Ana Julia Pozzi; CHAGAS, Luisa Sasaki. **Falta de maturidade ou falta de vontade: a inefetividade das audiências de custódia no Brasil.** Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 12, 2025.

GARCIA, Ludmila Abrante; PADILHA, Weslen Santana; RUBIA, Lecymar Paraguassu Batista Santos La; *et al*. **Pés descalços e descamisados: uma degustação do processo punitivo ou um retrato social?** Ciência & Saúde Coletiva, v. 27, n. 12, p. 4365–4369, 2022.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO À DEFESA (IDDD). **Direito sob custódia: uma década de audiências de custódia e o futuro da política pública de controle da prisão e prevenção da tortura.** São Paulo: IDDD, 2025.

KLAUTAU, Silvia Regina Messias. **A eficácia da audiência de custódia no Brasil diante das inovações do Pacote Anticrime: avanços e desafios para a justiça criminal**. Revista Delos, v. 18, n. 69, p. 01-24, 2025.

LAGES, Lívia Bastos; RIBEIRO, Ludmila. **Os determinantes da prisão preventiva na Audiência de Custódia: reforço de estereótipos sociais?** Revista Direito GV, v. 15, n. 3, p. 01-35, 2019.

LIMA, Alberto Jorge Correia de Barros. **Audiência de custódia: entre a liberdade e a segurança – a legitimação do direito penal**. Revista da Esmal, v. 1, n. 7, p. 1–12, 2022.

MAGALHÃES, Leonardo Cardoso de; SILVA, Diego de Oliveira; GONÇALVES, Thomas de Oliveira. **ADPF 347 e o Plano Pena Justa: da perversidade simbólica imposta pela encriptação do poder à construção de soluções radicalmente democráticas.** Revista CNJ, v. 9, n. 2, p. 51-74, Brasília, 2025.

MARQUES, Sabrina Piccoli. **Efetividade da audiência de custódia no enfrentamento da violência policial**. Revista da Defensoria Pública da União, v. 23, n. 23, p. 53-86, 2025.

NETTO, Alamiro Velludo Salvador; TEIXEIRA, Sérgio William Domingues. **A ADPF n° 347 e seus reflexos nos 40 anos da execução penal no Brasil**. Revista da Emeron, n. 34, p. 182–203, 2024.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de; RODRIGUES, Thana Michelle Carneiro. **A audiência de custódia e a pessoa com deficiência: uma análise sobre a garantia de inclusão do custodiado em situação de hipervulnerabilidade**. Revista Direito e Liberdade, v. 24, n. 3, p. 121-153, 2022.

PACHECO, Edson Jorge; AMORIM, Dinani Gomes; AMORIM, Ricardo José Rocha; *et al*. **O método APAC e a ADPF 347 (o julgamento do sistema carcerário brasileiro): a ecologia humana como alternativa ao caos**. Revista de Estudos de Cultura, São Cristóvão, v. 101, n. 25, p. 229-244, 2024.

REGO, Elson José do; SAMPAIO, Daniel Carvalho; SAMPAIO, Vanessa Nunes de Barros Mendes; *et al*. **Audiência de custódia: observância aos direitos e garantias fundamentais inerentes à pessoa humana.** Contribuciones a las Ciencias Sociales, v. 17, n. 3, p. 01-35, 2024.

RIBEIRO, Ludmila; LAGES, Lívia Bastos; GONÇALVES, Vitor Sousa. **A máquina não para: audiências de custódia e o fluxo do sistema de justiça criminal**. v. 38, p. 16, 2025.

ROMÃO, Vinícius de Assis. **A aplicação de medidas cautelares pessoais em audiências de custódia: um olhar a partir da prisão em flagrante de pessoas em situação de rua**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 7, n. 1, p. 611, 2021.

SILVA, Isabela Fernandes da. **Entre (re)produções e tensionamentos: a audiência de custódia no sistema penal marginal brasileiro.** Dissertação de Pós-graduação (Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. p. 200, 2024.

SILVA, Lucas Américo da; BACELAR, Jeferson Antônio Fernandes. **Sistema penal nos países da América Latina: um estudo comparativo entre Argentina e Colômbia**. Contribuciones a las Ciencias Sociales, v. 18, n. 1, p. 01-18, 2025.

SILVEIRA, Laura Guimarães da; TAWFEIQ, Reshad. **Plano Pena Justa: a atuação do CNJ no enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário brasileiro.** Revista CNJ, v. 9, n.2, p. 211-228, 2025.

TOUROUNOGLOU, Felipe Teles. **Audiência de custódia: crivo judicial das prisões cautelares**. Studies in Social Sciences Review, v. 2, n. 2, p. 86–108, 2021.