

Tutela coletiva das execuções criminais no Brasil

15/09/2025

No último mês de agosto, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou a Recomendação de Caráter Geral nº5/2025, que tem como objetivo estimular a adoção de boas práticas para a atuação em processos estruturais, com vistas ao aprimoramento institucional e à efetividade da tutela de direitos e interesses sociais pelo Ministério Público. E, como se sabe, a defesa da tutela coletiva das execuções criminais insere-se nesse contexto, como missão fundamental e prioritária para garantir os direitos humanos e a dignidade das pessoas privadas de liberdade.

É que à pessoa presa são assegurados direitos fundamentais em respeito à sua integridade física e moral, conforme o artigo 5º da Constituição. Tais prioridades estão delineadas como premissas fundamentais na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. É crucial, ainda, observar as normas da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, de sorte a se resguardar o tratamento adequado não apenas constitucional como convencional aos encarcerados.



Com isso, a tutela coletiva busca proteger os interesses de um grupo de indivíduos que compartilham a condição de encarceramento. Conforme a Resolução CNMP 277/2023, a tutela coletiva das políticas públicas de execução penal não se restringe somente às atribuições ministeriais exercidas nos juízos de execução, tampouco apenas às atividades de fiscalização dos estabelecimentos penais.

De fato, a importância da tutela coletiva de presídios se manifesta em diversos aspectos:

- Combate às violações de direitos: A tutela coletiva permite acionar o judiciário para exigir melhorias e garantir o cumprimento das leis diante de problemas como superlotação, falta de higiene e violência entre presos e agentes penitenciários.
- Melhoria das condições de vida: É possível buscar a implementação de políticas públicas estruturais para aprimorar as condições de vida nos presídios, com acesso à saúde, educação, trabalho e assistência jurídica.
- Promoção da ressocialização: a tutela coletiva pode ser utilizada para promover a ressocialização dos presos, através do monitoramento de programas e projetos que ofereçam oportunidades de reintegração à sociedade. A atuação da sociedade civil organizada fortalece o

controle social sobre o sistema prisional, e a tutela coletiva fiscaliza esses mecanismos para avaliar a eficácia dos instrumentos de reintegração social. Exemplo concreto é viabilizar a instalação de eficiente Central de Penas e Medidas Alternativas para o cumprimento das condições impostas pelo juízo de execuções criminais ou mesmo nos acordos de não persecução penal.

- Articulação interinstitucional: promover a colaboração entre diferentes órgãos e instituições, como o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e organizações da sociedade civil. Essa articulação é essencial para o desenvolvimento de estratégias eficazes.

A Resolução CNMP nº 277/2023 reconhece a importância da tutela coletiva das execuções criminais e estabelece suas diretrizes. Em seu artigo 4º, a resolução determina que cada unidade do Ministério Público elabore uma normativa para a distribuição e os limites das atribuições de tutela coletiva de execução penal. Para cumprir essa missão, é necessária uma estrutura específica para receber todos os dados de visitas aos estabelecimentos prisionais e de ressocialização para formar, com exatidão, um diagnóstico dos elementos produzidos. Com essa estrutura será possível adotar ferramentas tecnológicas e sistemas que permitam a coleta e o tratamento de dados de execução penal.

Estado de coisas inconstitucional e o inquérito civil estrutural

Dentro desse cenário, não se deve olvidar o reconhecimento corretamente patrocinado pela Excelsa Corte quanto ao estado de coisas inconstitucional (ECI) que assola o sistema prisional pátrio. De efeito, no bojo da ADPF 347, o Supremo Tribunal Federal não vacilou em reconhecer que o sistema amarga violações generalizadas e persistentes, com falha estruturais e omissões das autoridades públicas responsáveis, ocasionando, como decorrência do pontuado, afronta à dignidade humana e evidentes dificuldades na ressocialização do homem e mulher encarcerados.

A possível solução para a questão, para além de planos, projetos e de atuação colaborativa, exige o monitoramento como pressuposto de atuação efetiva, com a atenuação de problemas recorrentes, diminuição de tensões no sistema, melhora no combate aos índices de violência urbana e recuperação dos presos.

De efeito, a consulta aos dados oficiais indica que poucos estados aplicam na ressocialização dos reclusos, havendo notícias de que, em média, gastam sete por cento com investimentos nas Polícias Cíveis e Militares e menos de um por cento com os egressos, salientando-se que a maior parte da destinação é feita, no caso dos reclusos, com a manutenção da restrição da liberdade, ou seja, com a estrutura penitenciária e com o pessoal (Bdf, novembro de 2024, Reinserção?).

Spacca

Para o enfrentamento de tal situação, o inquérito civil estrutural (ICE) desponta como o instrumento mais eficaz para a coordenação, fiscalização e apuração de problemas complexos.

O ICE desempenha um papel crucial na apuração de problemas complexos dentro da tutela penal coletiva para enfrentar problemas, que se definem como um “estado de desconformidade estruturada” (Beatriz Duarte Correa de Brito, ICE, Revista Jurídica da Escola Superior do MPSP – julho a dezembro, 2024), exigindo uma atuação eficaz do Ministério Público na tutela dos interesses difusos e coletivos, que pode ser uma situação ilícita contínua ou uma situação que não corresponde a um estado ideal de coisas e que, portanto, necessita de reorganização.

A noção de processo estrutural surgiu nos Estados Unidos, a partir do ativismo judicial que marcou a atuação do Poder Judiciário norte-americano entre 1950 e 1970 (Jobim, Marco Félix. Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 93.).

“Tudo começou em 1954, com o caso Brown vs. Board of Education of Topeka. A Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação naquele país, fazendo surgir o que se chamou de structural reform. Isso foi apenas o início” (Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro – Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr., Rafael Alexandria de Oliveira, Revista do MPRJ – n 75, 2020).*

Embora ainda não haja legislação específica no Brasil sobre o assunto, a doutrina assentou o processo estrutural a partir da legislação existente. A atuação resolutiva do Ministério Público, orientada para a obtenção de resultados socialmente relevantes, busca prevenir ou solucionar de modo efetivo conflitos e problemas, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial, emprestando concretidade institucional.

A aplicabilidade da teoria do processo estrutural ao inquérito civil é possível, tornando-o um instrumento mais eficaz na solução de problemas complexos. Ele supera as limitações do inquérito civil tradicional, focado em casos individuais e sem o mote de solucionamento célere, ao permitir uma investigação aprofundada das causas e consequências de problemas sistêmicos, como a superlotação carcerária, eventual violência nos presídios, a falta de acesso a serviços básicos, a implantação de projetos voltados à ressocialização, dentre outros.

O ICE é, portanto, o procedimento mais efetivo para a atuação do Ministério Público no enfrentamento a problemas complexos que envolvam direitos difusos e coletivos. Sua finalidade primordial não é punir os responsáveis pelas violações, mas, isto sim, buscar soluções estruturais que previnam a recorrência dos problemas. Isso pode envolver tanto a proposição de políticas públicas, como a criação de novos mecanismos de controle e a reforma de leis e regulamentos.



Ademais, o ICE contribui ainda para o fortalecimento do controle social sobre o sistema prisional, ao possibilitar a participação da sociedade civil na investigação e no acompanhamento das soluções. Isso aumenta a transparência, fortalece a preocupação social com a questão e a realça a responsabilidade das instituições encarregadas pela gestão do sistema.

Em suma, o inquérito civil estrutural é uma ferramenta poderosa e eficiente para a apuração e solução de problemas complexos na tutela penal coletiva, contribuindo de forma decisiva para a construção de um sistema prisional mais justo e humano. Sua adoção e correta aplicação pelo Ministério Público são indispensáveis para efetivar as diretrizes da Resolução CNMP nº 277/2023, garantindo uma atuação resolutiva e sistêmica na defesa dos direitos dos presos e na promoção da ressocialização.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-set-15/tutela-coletiva-das-execucoes-criminais-no-brasil/>