

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EDSON FACHIN**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7672**

**AGENDA NACIONAL PELO DESENCARCERAMENTO, CONECTAS DIREITOS HUMANOS, INSTITUTO PRO BONO, INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA - ITTC, INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM, INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - IDDD, INICIATIVA DIREITO, MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL - IDMJR, JUSTIÇA GLOBAL e PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL - CNBB,** organizações já qualificadas nos autos, vêm, por seus e suas advogados/as abaixo subscritos/as, respeitosamente, à Vossa Excelência, com fundamento no artigo 138 do Código de Processo Civil, requerer a juntada dos presentes memoriais de *amici curiae* nos autos desta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7672, proposta pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

**1. Do objeto da ação**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP, com o objetivo de ver reconhecida a inconstitucionalidade dos artigos 112, §1º, 114, inciso II, 122, §2º e das revogações dos incisos I e III do artigo 122 e do artigo 124, da Lei Federal n. 7.210, de 11 de julho de 1984, com redação conferida pelos artigos 2º e 3º, da Lei Federal nº. 14.834, de 11 de abril de 2024, que restringe as saídas temporárias e dispõe sobre monitoramento eletrônico de pessoas presas e realização de exames criminológicos como condição para a progressão de regime.

A presente ação sustenta a inconstitucionalidade da realização dos exames criminológicos como requisito obrigatório essencial para a progressão de regime, para toda e qualquer pessoa apenada, sem a devida individualização da pena, assim como impugna a revogação das saídas temporárias para visita à família ou para a participação em atividades que concorram para o retorno ao convívio social, hipóteses anteriormente previstas na Lei de Execução Penal (art. 122, incisos I e III, agora revogados).

A inicial é refratária à alteração legislativa que passou a proibir a saída temporária e o trabalho externo sem vigilância direta para pessoas condenadas por crimes hediondos ou com violência ou grave ameaça, bem como a exigência de realização do exame criminológico como requisito para progressão de regime. Como bem destacado, a restrição das saídas temporárias é inconstitucional por ferir a dignidade da pessoa humana e desconsiderar a ressocialização da pessoa privada de liberdade, dificultando o retorno ao convívio social.

Já em relação à exigência do exame criminológico como requisito obrigatório, para a autora, são violados os princípios da individualização da pena, da legalidade e da humanidade (artigo 5º, incisos XLVI, XLVIII e XLIX, CF88), princípios intimamente ligados ao da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III, CF88), já que desconsidera as particularidades de cada caso e impõe uma condição genérica e desproporcional para que as pessoas custodiadas pelo Estado possam readquirir sua liberdade.

A autora também salienta que não há como discutir o sistema prisional brasileiro e as leis que agravam a situação das pessoas privadas de liberdade sem se atentar para o racismo estrutural e para a população negra, que está sobrerrepresentada no sistema prisional e que, consequentemente, é alvo direto da Lei Federal nº. 14.843/24.

Ainda, fez menção ao fato de que esta Suprema Corte já reconheceu a existência de uma violação generalizada dos direitos fundamentais das pessoas sob custódia do Estado no sistema prisional brasileiro, declarando-se um “estado de coisas inconstitucional”, assim como também assentou, por meio da Súmula Vinculante nº 26, a inconstitucionalidade da vedação à progressão de regime nos crimes hediondos, esclarecendo que o exame criminológico não constitui requisito obrigatório, podendo apenas ser determinado, de modo fundamentado, pelo juízo da execução.

Em razão disso, argumenta que a nova legislação agrava essa situação, ao impor requisitos desproporcionais e genéricos, bem como barreiras impeditivas para que pessoas

condenadas à pena privativa de liberdade possam readquirir sua liberdade, indo na contramão do recente debate feito por esta eg. Corte que, inclusive, convocou todos os Poderes da República a agirem, no âmbito de suas competências, para superação do estado de coisas inconstitucional, caracterizado - entre tantas violações - pela superlotação do sistema prisional brasileiro.

Cumpre consignar, ainda, que a parte autora sustenta a violação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ambos incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, a autora requer que seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 112, § 1º, 114, inciso II, e 122, § 2º, da Lei de Execução Penal, conforme a redação conferida pelo artigo 2º da Lei Federal n. 14.843/2024, além da declaração de inconstitucionalidade da redação, sem efeitos repristinatórios, da redação anterior do artigo 122, § 2º, da Lei Federal n. 7.210, conforme alterado pela Lei Federal nº 13.964/2019. Argumenta que essas modificações são incompatíveis com a Constituição Federal, justificando a necessidade de sua anulação para preservar a coerência do ordenamento jurídico.

Adicionalmente, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º, incisos I e II, da Lei Federal n. 14.843, de 11 de abril de 2024, que promoveram as revogações dos artigos 122, incisos I e III, e 124, da Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Subsidiariamente, a parte autora solicita que as modificações dos artigos mencionados sejam aplicadas apenas aos fatos ilícitos ocorridos após a publicação da Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024, evitando-se a retroatividade prejudicial das novas disposições legais, o que já é vedado em matéria constitucional.

## **2. Da necessidade de manutenção das saídas temporárias sob a ótica do Direito Internacional dos Direitos Humanos**

Como dito, a presente ação pretende discutir a inviabilidade constitucional da revogação de duas das três hipóteses previstas, anteriormente, pela Lei de Execução Penal, para que pessoas privadas de liberdade em cumprimento de pena em regime de semiliberdade pudessem usufruir de saídas temporárias, quais sejam: visitas à família e a participação em

atividades que concorram para o retorno ao convívio social, conforme incisos I e II do artigo 122, respectivamente, da referida lei.

A alteração legislativa, promovida pela Lei Federal n. 14.843 de 2024, incorre em violação de uma série de direitos e obrigações assumidas pelo Brasil internacionalmente. Sabe-se que as saídas temporárias, consolidadas pela legislação infraconstitucional e direcionadas às pessoas em cumprimento de pena em regime semiaberto, têm sido um importante instrumento de manutenção - e reconstrução - do vínculo familiar e comunitário.

Além disso, sendo a “ressocialização” o maior objetivo da punição, contido não apenas no próprio art. 1º da LEP, mas também no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos<sup>1</sup>, nas Regras de Mandela<sup>2</sup> e na Convenção Interamericana de Direitos Humanos<sup>3</sup>, não só se torna impossível atingir tal finalidade, quanto deixa de fazer sentido o próprio objetivo da pena.

Esse é o entendimento que se extrai do sistema internacional de direitos humanos. As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Mandela) tratam desse aspecto estabelecendo que:

Regra 87 Antes do termo da execução de uma pena ou de uma medida é desejável que **sejam adotadas as medidas necessárias para assegurar ao recluso um regresso progressivo à vida na sociedade**. Este objetivo poderá ser alcançado, consoante os casos, através de **um regime preparatório da libertação, organizado no próprio estabelecimento ou em outro estabelecimento adequado**, ou mediante uma libertação condicional sujeita a controle, que não deve caber à polícia, mas que deve comportar uma assistência social eficaz (p. 28).

Regra 107 Desde o início do cumprimento da pena de um recluso, **deve ter-se em consideração o seu futuro depois de libertado, devendo este ser estimulado e ajudado a manter ou estabelecer relações com pessoas ou organizações externas, aptas a promover os melhores interesses da sua família e da sua própria reabilitação social** (p. 35 - grifos nossos)

*A Posição Comum do Sistema das Nações Unidas sobre Encarceramento*, por exemplo, parte da ideia de que a prisão, por si só, não possui efeito ressocializador e, ao

---

<sup>1</sup> Decreto no 592 de 6 de julho de 1992

<sup>2</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the “Nelson Mandela Rules”)*. Viena: UNODC, 2015. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-P-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf). Acesso em: 22 set. 2025.

<sup>3</sup> Decreto 678 de 6 de novembro de 1992

contrário, tende a agravar muitos dos desafios enfrentados por indivíduos que se encontram em conflito com a lei. Além disso, também joga luz no fato de que a imposição de penas privativas de liberdade longas ou severas podem levar ao fenômeno da chamada institucionalização, que afeta a personalidade, as habilidades sociais e a autonomia dos indivíduos, tornando ainda mais difícil sua reintegração social.<sup>4</sup>

Como orientações aos países-membros, o documento sugere uma série de medidas desencarceradoras ou que gradualmente levem as pessoas em cumprimento de pena privativa de liberdade ao contato com a sociedade para fins de ressocialização.<sup>5</sup> Somado a isso, ao considerar que grande parte dos estabelecimentos prisionais não oferece o equipamento e pessoal necessários à efetivação de políticas ressocializadoras, o documento orienta aos países-membro que **“regimes prisionais voltados à reabilitação também devem prever mecanismos de liberação antecipada, condicional ou humanitária, conforme o comportamento, progresso individual e circunstâncias específicas da pessoa presa, respeitando os critérios e revisões periódicas previstos na legislação nacional”**.<sup>6</sup>

A demanda que a pessoa submetida a uma pena vá aumentando seu contato com o mundo externo mesmo durante o cumprimento de pena não se trata de uma anomalia da LEP brasileira, mesmo porque encontra paralelo em países como Portugal (licenças de saída)<sup>7</sup>, Espanha (*permisos de salida*)<sup>8</sup>, França (*permission de sortir*)<sup>9</sup>, Reino Unido (*resettlement day/night release*)<sup>10</sup>, Itália (*permessi premio*)<sup>11</sup>, entre outros. Essa diretriz, inclusive, consta no arcabouço normativo do Conselho Europeu desde 2006, quando ficou estabelecido nas Regras Penitenciárias Europeias que o regime dos reclusos condenados deve ter, como parte integrante, um sistema de licenças de saída, a partir das seguintes diretrizes<sup>12</sup>:

---

<sup>4</sup> United Nations System Common Position on Incarceration. p. 14. Disponível em: [https://www.unodc.org/res/justice-and-prison-reform/nelsonmandelarules-GoF/UN\\_System\\_Common\\_Position\\_on\\_Incarceration.pdf](https://www.unodc.org/res/justice-and-prison-reform/nelsonmandelarules-GoF/UN_System_Common_Position_on_Incarceration.pdf). Acesso em 22 out. 2025.

<sup>5</sup> Idem acima. p. 11

<sup>6</sup> Ibidem. p. 15

<sup>7</sup> Artigo 76.º Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2009-34515975>.

<sup>8</sup> Arts. 47 e 48, Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23708&p=20210605&tn=1#acuarentaysiete>

<sup>9</sup> Art. 723-3 du code de procédure pénale. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000038313834#:~:text=La%20permission%20de%20sortir%20autorise,peine%20en%20cours%20d%E2%80%99ex%C3%A9cution](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038313834#:~:text=La%20permission%20de%20sortir%20autorise,peine%20en%20cours%20d%E2%80%99ex%C3%A9cution).

<sup>10</sup> <https://www.gov.uk/leaving-prison/temporary-release-from-prison->

<sup>11</sup> Art. 30-ter da Legge sull'Ordinamento Penitenziario, Lei n.º 354/1975. Disponível em: [https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio\\_studi/normativa/L.%2026%20luglio%201975.%20n.%20354.pdf](https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/L.%2026%20luglio%201975.%20n.%20354.pdf)

<sup>12</sup> Disponível em: <https://rm.coe.int/16804c2a6e>

107.1 Os reclusos condenados devem beneficiar, em tempo oportuno e antes de serem libertados, **de procedimentos e programas especiais que os ajudem a fazer a transição da vida da prisão para uma vida de respeito à lei no seio da comunidade.**

107.2 Os reclusos condenados a penas de maior duração devem beneficiar de medidas especiais que lhes visem assegurar o regresso gradual à vida em meio livre.

107.3 O objetivo previsto no número anterior pode ser atingido mediante um programa de preparação para a liberdade ou mediante a concessão de liberdade condicional sob controle e harmonizada com medidas eficazes de assistência social.

É possível perceber que a então possibilidade legal da saída temporária para visita familiar ou para atividades que contribuíssem para o retorno ao convívio social concretizava o requisito de gradatividade da forma de cumprimento da pena, presente nas Regras de Mandela, na legislação infraconstitucional e em parâmetros regionais sobre regimes de cumprimento e direitos das pessoas presas e seus familiares.

## **2.1. A imprescindibilidade da manutenção da saída temporária à luz do direito de manutenção do vínculo familiar e dos princípios da prioridade absoluta e da proteção integral de crianças e adolescentes**

A manutenção dos vínculos familiares como direito das pessoas presas é de extrema importância para a resolução desta ADI, não sendo qualquer exagero afirmar que a repercussão da matéria não se restringe apenas às pessoas privadas de liberdade, mas também às suas famílias e comunidades. Sabe-se que o contato regular entre pessoas privadas de liberdade e seus familiares e demais redes de apoio é um dos aspectos centrais para reduzir danos emocionais provocados pelas péssimas condições dos estabelecimentos prisionais e pelo encarceramento em si; favorecer o processo de reaquisição da liberdade e combater estigmas.

Além da proteção dos vínculos familiares conferida por instrumentos já citados do Sistema Global de Direitos Humanos, o Sistema Interamericano é igualmente peremptório ao destinar tal dever aos Estados. Nesse contexto, merece destaque a recente **Resolução nº 2/2025 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)**, de 19 de agosto de 2025, que inaugura uma nova perspectiva ao reconhecer **os impactos do encarceramento não apenas sobre os indivíduos privados de liberdade, mas também sobre seus familiares**

**e pessoas com laços afetivos.** De acordo com o documento, quando uma pessoa é presa, ao menos outras 5 (cinco) pessoas são afetadas diretamente pelo encarceramento.<sup>13</sup>

A CIDH enfatiza, portanto, a necessidade de preservação dos vínculos familiares, a garantia de condições dignas para visitas, a transparência de informações e a incorporação das vozes dos familiares na formulação de políticas prisionais. De acordo com a Resolução:

4. Os Estados **devem favorecer, da maneira mais ampla possível, o desenvolvimento e o fortalecimento do núcleo familiar** como medida de proteção da infância, o que inclui as famílias integradas por pessoas privadas de liberdade.

9. Os Estados devem **criar e adotar políticas penitenciárias eficazes que priorizem a manutenção dos vínculos familiares como elemento essencial para a reinserção social**, bem como para melhorar a convivência no contexto de detenção. Essa obrigação inclui o **fortalecimento das relações familiares e das redes de apoio das pessoas encarceradas, por meio da facilitação das visitas ou de qualquer outro meio de contato, e a inclusão das famílias e pessoas de confiança no processo de retorno progressivo à vida em sociedade**. As medidas adotadas nesse sentido devem contemplar ajustes razoáveis para facilitar a participação de familiares idosos ou com deficiência, considerando suas possibilidades de deslocamento.

Esses instrumentos internacionais convergem na defesa de medidas alternativas à prisão, especialmente em casos de mulheres com filhos dependentes, como forma de evitar a ruptura de laços familiares e sociais. Ao recolocar a dignidade no centro do debate, constituem marcos normativos que vinculam o Brasil, signatário desses compromissos, à implementação de políticas públicas eficazes e humanizadas.

A Resolução afirma, ainda, que os Estados membros devem reconhecer em suas legislações e práticas que as redes de apoio são elementos fundamentais para a reinserção social para daí então ser possível atingir a finalidade da pena, reiterando a Opinião Consultiva OC-29/22.<sup>14</sup>

entendido coerentemente o artigo 5.6 da Convenção, em concordância com o artigo 10.3 do Pacto, a Corte interpreta que **a execução das penas privativas da liberdade deve visar a que a pessoa do condenado possa se reintegrar à vida livre em condições de coexistir com o restante da**

<sup>13</sup> CIDH. Los derechos de familiares y personas con vínculos afectivos de las privadas de libertad. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/Resolucion\\_PPL-ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/Resolucion_PPL-ES.pdf). Acesso em 5 nov. 2025.

<sup>14</sup> Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos). Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022. Serie A No. 29. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/916293281>. Acesso em 22 out. 2025.

**sociedade sem lesar ninguém, ou seja, em condições de nela se desenvolver** conforme os princípios da convivência pacífica e com respeito à lei. Isso implica, de antemão, que o sistema penitenciário não deve prejudicar a pessoa, além do efeito inevitável de toda institucionalização (neste caso, prisionização) e que, além disso, deve procurar minimizá-lo ou neutralizá-lo na maior medida possível, o que implica, por um lado, que o regime penitenciário deva ser projetado e tenda à consecução desse objetivo. [...]

Por outro lado, **as autoridades judiciais, ou administrativas, conforme o caso, devem levar em consideração essas circunstâncias no momento de aplicar e/ou avaliar as penas estabelecidas e as diversas etapas do tratamento dos reclusos durante a sua execução.**<sup>15</sup>

No tocante às crianças e adolescentes a situação é ainda mais preocupante. Sabe-se que a situação de crianças e adolescentes com familiares privados de liberdade integra o chamado “custo oculto do encarceramento”.<sup>16</sup> Para se ter uma dimensão, uma pesquisa do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC, realizada apenas com pessoas presas provisoriamente em São Paulo, revelou que mais de 50% dos homens eram pais e cerca de 80% das mulheres eram mães.<sup>17</sup>

A literatura especializada aponta que o trauma da prisão na vida de uma criança é incalculável e gera consequências severas relacionadas à desestruturação familiar e assunção precoce do papel de adultos, à perda econômica, a impactos psicoafetivos dada a separação física, à estigmatização e discriminação no nível comunitário e social e ao abalo na construção cidadã.<sup>18</sup>

Como sabido, a imensa maioria da população carcerária provém dos setores mais pobres<sup>19</sup>, de modo que a ausência da pessoa adulta, geralmente responsável pelo sustento, agrava a pobreza estrutural e amplia vulnerabilidades. Além disso, em alguns casos, o

---

<sup>15</sup> Idem acima.

<sup>16</sup> CWS – Church World Service. Invisibles: ¿hasta cuando?, 2014. Disponível em: [http://www.cwslac.org/docs/Invisibles\\_hasta\\_cuando.pdf](http://www.cwslac.org/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf). Acesso em 5 nov. 2025.

<sup>17</sup> Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, Pastoral Carcerária Nacional, Open Society Foundation. São Paulo, 2012. Tecer Justiça: Presas e Presos Provisórios na cidade de São Paulo. Disponível em: [https://itc.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Tecer-Justica-Presas-e-Presos-Provisorios-da-Cidade-de-Sao-Paulo\\_Port.pdf](https://itc.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Tecer-Justica-Presas-e-Presos-Provisorios-da-Cidade-de-Sao-Paulo_Port.pdf). Acesso em 22 out. 2025.

<sup>18</sup> Ormeno, Gabriela R et all. Children of Incarcerated Women in Brazil: Vulnerability and Traumatic Experiences in Their Lives. Journal of Latino/Latin-American Studies, 8(2), p. 10-17, 2016; OEA e NNAPES. Pautas para la promoción y protección integral de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos privados de la libertad: orientación técnica, 2019.

<sup>19</sup> Dados do Sistema Nacional de Informações Penais (Sisdepen) indicam que a maioria da população carcerária é composta de homens (94,5%), jovens (60% das pessoas tinham até 34 anos), negros e com baixo nível de escolaridade, originários de camadas socioeconômicas desfavorecidas. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/54febd2948d54d68a1a462581f89d920/page/PPL---Quem-s%C3%A3o-as-pessoas-privadas-de-liberdade-no-Brasil%3F>. Acesso em 5 nov. 2025.



encarceramento implica perda de benefícios sociais, afetando diretamente crianças e adolescentes. A ruptura dos vínculos familiares também gera impactos psicoemocionais durante a infância e juventude, como alterações de comportamento, agressividade e dificuldades escolares, muitas vezes intensificadas pela rejeição social.<sup>20</sup> Como observa Honneth, as relações afetivas e familiares são essenciais para a formação da autoconfiança, de modo que a separação pode ser percebida como abandono.

O relatório ‘Invisíveis até quando?’ da Plataforma Regional por la Defensa de los Derechos de los Niños y Niñas e Adolescentes com Madres y Padres Encarcelados, mostra que, embora sejam fundamentais para reduzir sentimentos de culpa e fortalecer os vínculos, as visitas realizadas por familiares são, muitas vezes, uma experiência violenta e revitimizante, em especial no que diz respeito a crianças e adolescentes.<sup>21</sup>

Assim, muitos responsáveis evitam levar as crianças nas unidades prisionais em dias de visita devido à inadequação do ambiente prisional, marcado por condições indignas, destacando-se o tratamento recebido pelas crianças durante o processo de inspeção, em particular o tratamento recebido por meninas e adolescentes, muitas vezes submetidas às revistas íntimas vexatórias, cujo impacto é ainda maior devido aos papéis de gênero e às desigualdades estruturais que as colocam em situação de maior vulnerabilidade. Além disso, dentre as barreiras às visitas, há ainda o dispêndio econômico, relacionado ao custo do transporte, além da dificuldade de conciliar deslocamentos e horários de visita com a rotina escolar, o que gera faltas e compromete o desempenho educacional.<sup>22</sup>

Todo esse cenário revela que o direito à convivência familiar previsto na Constituição Federal<sup>23</sup>, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>24</sup>, e na Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU<sup>25</sup> já é profundamente violado no caso de crianças e adolescentes com familiares ou referentes encarcerados. Com a revogação da saída temporária, o problema só se agrava.

Como dito, ainda que importantes para a manutenção dos vínculos afetivos, as visitas aos estabelecimentos prisionais impõem uma gama de obstáculos de ordem material e

---

<sup>20</sup> Galdeano, Ana Paula (org.). Crianças e adolescentes com familiares encarcerados: levantamentos de impactos sociais, econômicos e afetivos. São Paulo: CEBRAP, 2018.

<sup>21</sup> CWS – Church World Service. Invisibles: ¿hasta cuando?, 2014. Disponível em: [http://www.cwslac.org/docs/Invisibles\\_hasta\\_cuando.pdf](http://www.cwslac.org/docs/Invisibles_hasta_cuando.pdf). Acesso em 22 out. 2025.

<sup>22</sup> Idem acima.

<sup>23</sup> Art. 227

<sup>24</sup> Art. 19

<sup>25</sup> Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, Arts. 8; 9; 16

psicológica às crianças. A possibilidade de usufruto da saída temporária, nesse sentido, é fundamental para que pais possam conviver com seus filhos em ambientes adequados e familiares, oportunizando o estreitamento desses laços afetivos sem submeter as crianças a situações inseguras, vexatórias ou que lhes comprometam em sua fase escolar.

## **2.2. Da impossibilidade de revogação da saída temporária à luz do controle de convencionalidade**

De acordo com os artigos 1.1, 2 e 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos, os órgãos judiciais nacionais devem verificar a compatibilidade das leis, atos e decisões internas com as obrigações internacionais assumidas pelos Estados. O controle de convencionalidade não é subsidiário ao controle de constitucionalidade, devendo ser exercido *ex officio* pelos tribunais para prevenir violação dos direitos humanos.

Nesse sentido, importa consignar que a Lei n. 14.843/2024 não só desrespeita diversos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como também o entendimento firmado na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

No caso "Mendoza et al. vs. Argentina" (2013)<sup>26</sup>, a Corte IDH destacou que a ausência de mecanismos que permitam a reintegração gradual de pessoas privadas de liberdade à sociedade constitui uma violação ao artigo 5 da Convenção Americana, que assegura o direito à integridade pessoal e ao tratamento digno. Ademais, no relatório sobre a situação dos direitos humanos nas Américas (2020)<sup>27</sup>, a CIDH enfatizou que as políticas penais devem sempre promover a ressocialização e a reintegração social das pessoas privadas de liberdade.

Já na sentença do caso "López e outros vs. Argentina" (2009)<sup>28</sup>, a Corte IDH condenou o Estado Argentino por transferir pessoas sob sua custódia para prisões distantes de seus núcleos familiares, alegando violação dos direitos à integridade pessoal, vida familiar e ao fim ressocializador da pena, estabelecidos nos artigos 5, 11, 17, 19 da CADH. O Tribunal

---

<sup>26</sup> Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_260\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_260_esp.pdf). Acesso em 22 out. 2025.

<sup>27</sup> CIDH. Informe anual (2020). Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/IA2020Introduccion-es.pdf>. Acesso em 22 out. 2025.

<sup>28</sup> Corte IDH. Caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974534/expressione/915264303>. Acesso em 22 out. 2025.

Interamericano reforçou a necessidade de respeitar o vínculo familiar na execução penal e que o Estado tem obrigação de garantir o maior contato possível entre as pessoas privadas de liberdade e seus familiares.

A luz de tais precedentes é fundamental ter em conta que a Corte IDH determina a vinculação *erga omnes* de seus julgados “**de forma objetiva e indireta, em relação a todos os Estados Partes da Convenção Americana**”.<sup>29</sup> Isso significa dizer que, ainda que o Estado brasileiro não seja parte direta envolvida em algum dos pronunciamentos da Corte, suas sentenças produzem:

**33. uma eficácia erga omnes em relação a todos os Estados Partes da Convenção, na medida em que todas as autoridades nacionais ficam vinculadas à efetividade convencional e, conseqüentemente, ao critério interpretativo estabelecido pela Corte IDH, enquanto padrão mínimo de efetividade da norma convencional. Essa obrigação deriva do dever dos Estados de respeito, garantia e adequação (normativa e interpretativa) previsto nos artigos 1º e 2º da Convenção Americana; daí a lógica de que a sentença seja notificada não apenas “às partes do caso”, mas também “transmitida aos Estados Partes da Convenção”, nos termos do artigo 69 do Pacto de San José.**<sup>30</sup>

Como sabido, o Estado Brasileiro ratificou a Convenção Americana por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, e reconheceu expressamente a competência contenciosa da Corte, por meio do Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998. Isto significa não apenas que assumiu a obrigação de implementar os direitos previstos na Convenção Americana, mas também que reconhece a Corte IDH como intérprete final dos dispositivos da referida Convenção. Ainda, o artigo 68 da Convenção Americana estabelece que as decisões da Corte IDH são de **cumprimento obrigatório**:

*A aceitação da competência da Corte acarreta, juridicamente, a total e irrestrita complacência do Estado brasileiro para com toda e qualquer decisão e ato emanado por aquela instituição, gerando a obrigação internacional de realizar e fazer cumprir internamente as decisões proferidas no campo internacional, vinculando não apenas, como se pode*

---

<sup>29</sup>Corte IDH. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. p. 18-19. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman\\_20\\_03\\_13.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf)> .

<sup>30</sup> Idem

imaginar à primeira vista, o Poder Executivo, mas o Legislativo e o Judiciário da mesma sorte.<sup>31</sup> (grifos nossos)

Ou seja, conforme a teoria do duplo controle reconhecida por este Supremo Tribunal Federal<sup>32</sup>, o crivo de convencionalidade da Corte IDH deve ser (da mesma forma que ocorre com o crivo de constitucionalidade) respeitado e incorporado na análise da legitimidade de qualquer ato em qualquer esfera político-jurídica.

No que diz respeito ao contexto brasileiro, soma-se a essas interpretações o fato de a Corte IDH também ter ressaltado no âmbito das Medidas Provisórias sobre o Complexo Penitenciário de Pedrinhas<sup>33</sup> e sobre o Complexo Penitenciário de Curado<sup>34</sup> que a violação massiva de direitos humanos na execução penal é vista também na ausência de mecanismos que assegurem a reinserção e a proteção social das pessoas em cumprimento de pena. Ou seja, **é vedado ao Estado adotar medidas regressivas** que impliquem na supressão de direitos mínimos de reintegração social e manutenção do vínculo familiar e comunitário de pessoas privadas de liberdade. A esse respeito, o princípio da vedação ao retrocesso em matéria de direitos humanos veda a supressão de garantias já conquistadas, como pontua André de Carvalho Ramos,

Cristalizou-se no plano internacional, a chamada proibição do retrocesso, pela qual é vedado aos Estados que diminuam ou amesquinhem a proteção já conferida aos direitos humanos. Mesmo novos tratados internacionais não podem impor restrições ou diminuir a proteção de direitos humanos já alcançada.<sup>35</sup>

É nítido, portanto, que a restrição das saídas temporárias representa um retrocesso incompatível com as normativas do Sistema Interamericano e a função ressocializadora

---

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Diogo Pignataro. “Aplicação das Sentenças de Cortes Internacionais no Brasil: a Busca pela Efetividade das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos”. In: *Revista Constituição e Garantia de Direitos*, v. 4, n. 2, 2011, p. 4.

<sup>32</sup> e.g. RE 466.343; HC 87.585

<sup>33</sup> Corte IDH. Asunto del Complejo Penitenciario de Pedrinhas respecto de Brasil. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de octubre de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883976847>

<sup>34</sup> Corte IDH. Asunto de Determinados Centros Penitenciarios respecto de Brasil: Unidad de Internación Socioeducativa, Complejo Penitenciario de Curado, Complejo Penitenciario de Pedrinhas e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/883974909>

<sup>35</sup> CARVALHO RAMOS, André de. Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

objetivada por ele, que obriga os Estados a adotarem medidas alternativas ou substitutivas à prisão com a participação da família e da sociedade e tem a prisão como último recurso.<sup>36</sup>

### **3. Dados sobre a taxa de retorno das pessoas que acessam as saídas temporárias e a inconstitucionalidade da restrição do direito**

Antes da entrada em vigor da Lei n. 14.843/2024, a Lei de Execução Penal previa que apenas as pessoas que cumprem pena em regime de semiliberdade teriam direito à saída temporária, cinco vezes ao ano, que podia ter como objetivos a visita à família, a frequência a curso supletivo ou profissionalizante ou a participação em atividades que concorram para o retorno ao convívio social (artigo 122 da LEP, antiga redação).

Note-se que, mesmo diante das graves violações de direitos ocorridas no sistema prisional brasileiro, mais de 95% das pessoas que gozam do direito à saída temporária retornam regularmente à unidade, na data e horário estipulados.<sup>37</sup> Segundo um levantamento nacional de 2019, a taxa de evasão da saída temporária foi de apenas 4,66%. No estado de São Paulo, a taxa média de retorno é de 93,78%, atingindo 96% no ano de 2017. No Distrito Federal a taxa de evasão não ultrapassa 1%. Em novembro de 2021, foram liberadas 1979 pessoas presas, e, destas, apenas 49 não retornaram, 2,4%, conforme levantamento feito em 2021.<sup>38</sup>

Há casos, ainda, de atrasos no retorno da saída temporária, sendo raras as hipóteses de efetivo abandono. Nessas hipóteses, invariavelmente, há sustação do regime intermediário e a pessoa é novamente presa em regime fechado.

Em 26/04/2024, foi publicada pela Ponte Jornalismo a matéria: *“Maioria dos recapturados em saída temporária em SP não cometeu crimes, diz Defensoria”*<sup>39</sup>. Diante da

---

<sup>36</sup> Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/basicos/principiosppl.asp>. Acesso em 22 out. 2025.

<sup>37</sup> Maioria dos recapturados em saída temporária em SP não cometeu crimes, diz Defensoria. Disponível em: [https://ponte.org/maioria-dos-recapturados-em-saida-temporaria-em-sp-nao-cometeu-crimes-diz-defensoria/?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=post&utm\\_campaign=20240426\\_maioria-dos-recapturados-em-saida-temporaria-em-sp-nao-cometeu-crimes-diz-defensoria&utm\\_content=violencia\\_estado](https://ponte.org/maioria-dos-recapturados-em-saida-temporaria-em-sp-nao-cometeu-crimes-diz-defensoria/?utm_source=whatsapp&utm_medium=post&utm_campaign=20240426_maioria-dos-recapturados-em-saida-temporaria-em-sp-nao-cometeu-crimes-diz-defensoria&utm_content=violencia_estado). Acesso em 22 out. 2025; Brasil soltou 57 mil presos na saidinha de Natal, e menos de 5% não voltaram para a cadeia. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/01/brasil-soltou-57-mil-presos-na-saidinha-de-natal-e-menos-de-5-nao-voltaram-para-a-cadeia.shtml>

<sup>38</sup> No DF, 49 detentos não voltam para presídio após 'saidão'; a maior fuga em seis anos. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/11/25/no-df-49-detentos-nao-voltaram-para-presidio-apos-saidao-a-maior-fuga-em-seis-anos.ghtml>. Acesso em 22 out. 2025.

<sup>39</sup> Maioria dos recapturados em saída temporária em SP não cometeu crimes, diz Defensoria. Disponível em: <https://ponte.org/maioria-dos-recapturados-em-saida-temporaria-em-sp-nao-cometeu-crimes-diz-defensoria/?utm>

provação pela mídia, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo enviou ao veículo de imprensa a seguinte nota:

*A recondução de detentos que descumprem as normas legais do benefício de saída temporária é feita por meio de parceria do Governo de São Paulo e do Tribunal de Justiça de São Paulo desde 2023. Em todos os casos, os presos reconduzidos pela polícia a unidades prisionais passam por audiências de custódia nas 24 horas seguintes, cabendo à Justiça a avaliação de cada caso. Desde a implementação da medida, em junho do ano passado, cerca de 1,5 mil detentos beneficiados foram presos pela Polícia Militar por descumprimento das regras impostas pelo Poder Judiciário, dos quais 119 foram flagrados cometendo novos crimes. Vale destacar que a PM é uma instituição legalista que atua no estrito cumprimento do seu dever constitucional e sua corregedoria está à disposição para formalizar e apurar toda e qualquer denúncia contra seus agentes.*

Com efeito, a Pasta confirmou que, desde junho de 2023, as forças de segurança prenderam cerca de 1.5 mil pessoas em saída temporária sem mandado de prisão. Desses casos, apenas houve prisão em flagrante em 119 casos (cerca de 7% dos casos). Ou seja, confirma-se que, em cerca de 93% dos casos, houve prisão sem ordem judicial prévia e sem estado de flagrante delito.

Os dados publicizados pela Pasta ainda demonstram serem ínfimas, diante do conjunto de pessoas beneficiárias da saída, a taxas de aprisionamento por prática de crime no curso do seu gozo. Considerando-se que há cinco saídas por ano e que há a saída de mais de 30 mil pessoas no Estado de São Paulo em cada uma dessas ocasiões, a prisão de 119 pessoas em flagrante no curso de quase um ano demonstra que não é possível afirmar, em absoluto, que seja real a presunção de que pessoas em saída temporária cometam novos crimes, tratando-se, ao contrário, de rara exceção. **A estimativa, a partir dos dados da própria SSP, é de que o número de pessoas presas pela prática de crimes no gozo da saída temporária não chega a 0,04% do total de beneficiários.**

Noutro sentido, a Lei questionada passou a prever que a saída temporária seria cabível apenas para pessoas custodiadas em regime de semiliberdade, que não tivessem condenação por crimes hediondos ou cometidos com violência ou grave ameaça, e apenas para frequência a curso supletivo profissionalizante, bem como de instrução do 2º grau ou superior, na Comarca do Juízo da Execução.

Na prática, com a restrição de quase todas as possibilidades de acesso ao mundo externo durante o cumprimento de pena, **extinguiu-se, materialmente, a própria existência do regime semiaberto.**

Atualmente, aliás, é sintomático que a maioria das **unidades de regime semiaberto já não apresentem qualquer diferença estrutural em relação às Penitenciárias**, sendo comumente alas adaptadas igualmente superlotadas em que as pessoas permanecem trancadas o dia inteiro.<sup>40</sup> Nos termos do artigo 36 da LEP, com a extinção ou inviabilização completa das saídas temporárias, a única diferença material entre os regimes fechado e semiaberto seria a previsão de que presos em regime fechado apenas podem exercer trabalho externo em serviços e obras públicas ou, mediante vigilância, em entidades privadas, ao passo que presos em regime semiaberto poderiam exercer outras formas de trabalho, o que também é realizado sob vigilância direta. Uma vez que os dados da SENAPPEN demonstram que apenas 4,3% dos presos conseguem exercer algum trabalho externo<sup>41</sup>, mesmo essa diferença mínima e meramente formal é completamente esvaziada.

Diante da ineficiência do Estado de garantir amplo acesso ao trabalho digno e ao estudo, **a extinção da saída temporária iguala o regime semiaberto ao regime fechado.** Importa notar que esta equiparação dos regimes já foi rechaçada em decisões recentes deste Supremo Tribunal Federal, que, adotando o princípio *numerus clausus*<sup>42</sup>, tem previsto alternativas ao déficit de vagas – tais como o albergue domiciliar com ou sem monitoração eletrônica, a saída antecipada, a substituição por penas restritivas de direito (vide RE 641.320/RS, Tema 423/STF, Súmula Vinculante n. 56, voto do Min. Barroso no RE 580.252/MS).

Não bastasse, a alteração traz um impacto significativamente deletério para a Administração Prisional, na medida em que a pessoa em cumprimento de pena, sem perspectivas de visitar a família, progredir de regime ou manter-se em regime intermediário,

---

<sup>40</sup> Maioria dos recapturados em saída temporária em SP não cometeu crimes, diz Defensoria. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/08/06/sp-cria-semiaberto-fake-apos-stf-declarar-ilegalidade-de-fila-por-vaga.htm>. Acesso em 22 out. 2025.

<sup>41</sup> SENAPPEN. Relatório de Informações Penais – 1º semestre de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-do-1o-semester-de-2025.pdf>. p. 12. Acesso em 5 nov. 2025.

<sup>42</sup> KEESE, SIEBNER (2021). Se prisão estiver lotada, ninguém entra: o princípio do *numerus clausus* no STF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-11/keese-siebner-numerus-clausus-sistema-carcerario-stf/>. Acesso em 24 out. 2025.



não terá nenhum incentivo a respeitar as regras do direito penitenciário. Em suma, o comportamento carcerário, colocado pela lei como baliza da progressividade, passa a ter menor relevância no curso da execução.

A noção de que o sistema progressivo integra a própria pena, bem como o entendimento de que a Constituição impõe a individualização judicial durante a execução foram afirmados, no bojo dos Tribunais Superiores, pelo julgamento do HC n. 82.959/SP, em que o STF declarou a inconstitucionalidade da vedação à progressão de regime constante da redação original da Lei dos Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/90).

A realidade material dos estados, ainda, demonstra que a alteração legislativa fere o princípio da igualdade, tendo como resultado a imposição de formas diametralmente diversas de cumprimento de regime semiaberto nos diferentes estados da Federação.

Consoante os dados colhidos pela SENAPPEN, referentes ao primeiro semestre de 2025<sup>43</sup>, os estados de Alagoas, Amazonas, Mato Grosso e Rio Grande do Norte, **não possuem nenhuma vaga em regime semiaberto**. Já os estados do Ceará, Piauí, Paraná, Sergipe e Tocantins, por seu turno, não possuem vagas em regime semiaberto nas unidades femininas, apenas nas masculinas.

Assim, nesses estados da Federação, **a forma de cumprimento de pena no regime semiaberto institucionalizou-se como a prisão albergue domiciliar**, com ou sem monitoração eletrônica.

Já no estado de São Paulo, há um total de 37.196 vagas no regime semiaberto. Na soma das vagas em todos os estados que declararam possuir estabelecimentos para cumprimento de pena em regime semiaberto, tem-se o total de 88.974 vagas.<sup>44</sup>

**Ou seja, com a aprovação da Lei n. 14.843/2024, o regime semiaberto tornou-se materialmente equivalente ao regime aberto em parte dos Estados da Federação. Nos demais estados, o regime semiaberto tornou-se materialmente equivalente ao regime fechado.**

É evidente, portanto, que a extinção da saída temporária vulnera também o próprio mandamento de promoção da igualdade, padecendo de inconstitucionalidade material, em

---

<sup>43</sup> SENAPPEN. *Relatório Preliminar de Informações Penais – 1º semestre de 2025*. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-do-1o-semester-de-2025.pdf>. p. 16. Acesso em 5 nov. 2025.

<sup>44</sup> Idem acima.



violação direta ao art. 5º, LXVI, da CRFB, e em violação, também, do art. 1º, III, e 5º, *caput*, da CRFB.

#### 4. Impacto orçamentário e violação ao teto de gastos

Além das implicações jurídicas e sociais supracitadas, a restrição das saídas temporárias e do trabalho externo gera relevantes consequências orçamentárias para o sistema prisional brasileiro.

Isso porque, ao impedir a saída temporária e dificultar o acesso ao trabalho externo, a inovação legislativa contribui para a permanência prolongada de indivíduos no regime fechado ou semiaberto, elevando os gastos com alimentação, segurança, saúde e infraestrutura.

Segundo dados levantados pelo CNJ em relatório apresentado ao STF, o impacto financeiro da nova legislação pode alcançar até **R\$ 6 bilhões por ano**<sup>45</sup>, considerando-se o aumento da população carcerária em regimes mais custosos e a necessidade de realização obrigatória de exames criminológicos para progressão de regime – ao passo que demandam **estrutura técnica especializada e recursos humanos atualmente escassos em grande parte das unidades prisionais do país**.

Além disso, a restrição às saídas temporárias implica em maior sobrecarga das unidades prisionais, que já operam com déficit de vagas. Conforme o último Relatório de Informações Penais divulgado pela SENAPPEN, **o sistema prisional brasileiro apresenta uma insuficiência de mais de 202 mil vagas**<sup>46</sup>, o que será agravado pela retenção de pessoas por mais tempo.

Portanto, ao ampliar o tempo de encarceramento e restringir mecanismos de transição para a liberdade, a Lei nº 14.843/2024 impõe ao Estado um ônus financeiro desproporcional, sem que haja evidências concretas de aumento da segurança pública.

---

<sup>45</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/lei-que-impede-saidinha-de-presos-deve-gerar-custo-anual-de-r-6-bilhoes-aponta-cnj/> e <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/07/09/cnj-critica-restricao-a-saidinha-e-preve-custo-anual-de-r-6-bilhoes.ghtml>. Acesso em 7 out. 2025.

<sup>46</sup> SENAPPEN. Relatório de Informações Penais. 1º Semestre de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-do-1o-semester-de-2025.pdf>. p. Acesso em 5 nov. 2025.

Logo, a ausência de planejamento orçamentário para absorver esse impacto revela a fragilidade da medida e reforça a necessidade de sua revisão em atenção aos princípios da eficiência administrativa, da dignidade da pessoa humana e da racionalidade na gestão pública.

Tal medida, ademais, fere o disposto no art. 167, § 7º da Constituição Federal e do art. 113 do ADCT, que proíbem a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que acarretem aumento de despesa sem a correspondente estimativa do impacto orçamentário-financeiro e indicação da fonte de custeio. A ausência de planejamento orçamentário que ampare os novos encargos impostos ao sistema prisional revela a fragilidade da política legislativa adotada, afrontando os princípios da eficiência administrativa, da responsabilidade fiscal e da racionalidade na gestão pública.

A norma constitucional é reforçada pelo *ratio* do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que impõe idêntica exigência a toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, condicionando sua validade formal à prévia análise do impacto financeiro.

O Supremo Tribunal Federal tem reafirmado, de forma consistente, que a inobservância dessas exigências acarreta inconstitucionalidade formal da norma. Entre os precedentes mais relevantes, temos a ADI 5.816, em que declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que concedia benefício de ICMS a igrejas e templos, por ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro; a ADI 6.074, que declarou inconstitucional lei estadual que concedia isenção de IPVA a pessoas com doenças graves, também pela ausência de previsão do impacto fiscal; a ADI-MC-Ref 7.145 – foi concedida medida cautelar para suspender dispositivos de lei estadual que concediam reajustes a servidores públicos, aposentados e pensionistas sem a necessária previsão de impacto orçamentário; e ainda ADIs 6.102 e 6.080, nas quais o STF reconheceu a inconstitucionalidade formal de leis estaduais que previam benefícios remuneratórios sem instrução da proposta legislativa com a estimativa de impacto financeiro, embora tenha modulado os efeitos de suas decisões, em razão da natureza alimentar das verbas e do período de vigência das normas – entendimentos estes todos que podem ser aplicados de forma análoga na presente ação.

## **5. Da inconstitucionalidade de exigência indiscriminada do exame criminológico**

Passado mais de um ano da edição da Lei nº 14.843/24, seus efeitos começam a se manifestar no aprofundamento do estado de coisas inconstitucional nos presídios brasileiros, uma vez que a referida Lei promoveu mudanças significativas no modelo progressivo de cumprimento das penas.

Além das restrições às saídas temporárias, a nova redação da LEP passou a prever de forma generalizada a realização de exames criminológicos para a progressão de regime.

Exames psiquiátricos, psicológicos ou pedagógicos **não possuem a capacidade de atestar que a pessoa sentenciada tenha condições de ficar em liberdade ou não.**<sup>47</sup> O Conselho Federal de Psicologia (CFP), vedou aos profissionais a “elaboração de prognóstico criminológico de reincidência, a aferição de periculosidade e o estabelecimento de nexos causal a partir do binômio delito-delinquente” (Resolução n.º 011/2012).<sup>48</sup>

Esta resolução acabou por ser suspensa pela Justiça Federal, em 2015, sob o argumento de que a ausência de embasamento científico reconhecido para o exame não poderia retirar do juiz a prerrogativa de determinar a avaliação do sentenciado.

Muito embora os Tribunais Superiores tenham consensuado que a Lei Penal não retroage a processos de execução por delitos anteriores à sua vigência<sup>49</sup>, é perceptível, na lida forense em execução penal, um aumento expressivo nas determinações judiciais de realização de exames criminológicos, bem como no aumento exponencial no atraso em sua realização. Nesse passo, o impacto da alteração poderá ser mais bem delineado a partir da consolidação dos dados prisionais de 2025.

Contudo, verifica-se, desde já, uma aceleração no aumento da população prisional, considerando-se a **maior dificuldade de acesso ao meio aberto**. No estado de São Paulo, por exemplo, em que a população prisional vinha sendo reduzida desde 2020, registrou um novo

---

<sup>47</sup> De acordo com a pesquisa de Bicalho e Reishoffer, o papel que o exame criminológico cumpre em sua essência é não mais que o de rotular e estigmatizar toda uma classe de pessoas e reforçar a longa associação entre pobreza, raça e crime (BICALHO, Pedro Paulo Gastalho de, e REISHOFFER, Jefferson Cruz. Exame criminológico e psicologia: crise e manutenção da disciplina carcerária. Fractal: Revista de Psicologia, v. 29, n. 1, p. 34-44, 2017).

<sup>48</sup> Conselho Federal de Psicologia. Resolução n.º 12/2011. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/resolucao-cfp-n-122011/>. Acesso em 24 out. 2025.

<sup>49</sup> Nesse sentido, p. ex.: “De plano, verifica-se que o Tribunal de origem manteve a decisão de primeira instância que deferiu a progressão de regime ao ora recorrido, tendo em vista a irretroatividade da nova redação do art. 112, § 1º, da Lei de Execução Penal, inserida pela Lei 14.843/2024, o que encontra respaldo na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que veda a aplicação de lei penal mais gravosa inclusive em matéria relacionada à progressão de regime durante a execução da pena”. (STF – RE 1528307/SP – decisão monocrática – Rel. Min. Edson Fachin – j. 10/12/2024).

aumento a partir de 2023, atingindo novamente a marca dos mais de 210 mil pessoas presas.<sup>50</sup> O recrudescimento da lei penal tende a aprofundar ainda mais as desigualdades e o encarceramento nos próximos anos, caso não haja declaração de inconstitucionalidade ou, ao menos, modulação dos efeitos da Lei questionada.

A situação torna-se ainda mais grave diante da inadequação do Plano Estadual de São Paulo às metas previstas na Matriz Nacional do plano “Pena Justa”, em que um dos objetivos principais do Eixo 01 é garantir a aplicação do princípio do *numerus clausus*, evitando a criação de vagas prisionais além da capacidade prevista e controlando a porta de entrada do sistema.

A inobservância dessas metas evidencia a ausência de planejamento e o descumprimento de compromissos constitucionais e administrativos, contribuindo diretamente para a perpetuação do estado de coisas inconstitucional ocasionando, dentre outros fatores, a manutenção da superlotação carcerária. Nesse contexto, a efetiva observância do *numerus clausus* não é apenas uma questão administrativa, mas uma medida imprescindível para preservar direitos fundamentais, evitar violações constitucionais e atender aos parâmetros internacionais.

Ainda que, mesmo sem previsão legal, o STF aceitasse anteriormente a determinação de realização de exame criminológico em decisão fundamentada, por força da Súmula Vinculante n. 26, a nova legislação passou a prever sua realização indiscriminada em qualquer expediente de progressão de regime, aumentando imensamente o volume de requisições dessa perícia.

Não resta dúvidas de que a alteração legal é inconstitucional, tanto pelo aspecto formal, quanto material.

A previsão de realização indiscriminada do exame criminológico foi aprovada também sem a elaboração de estudo prévio de impacto orçamentário, apesar de implicar a criação de despesas de caráter obrigatório. Soma-se a isso o crescimento acentuado da demanda sobre as equipes técnicas, o que tem resultado em atrasos na realização dos exames. Ainda assim, a norma não especifica a origem dos recursos necessários à sua execução.

---

<sup>50</sup> SENAPPEN. Dados gerais por período. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYjcwNTRhMjUtNjBkZS00YmFILWlxZTAOTU3OTJINGOyOTg0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 5 nov. 2025.

A título de informação, segundo resposta da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo (SAP/SP) a ofício da Rede Justiça Criminal sobre os custos da implementação da obrigatoriedade do exame criminológico, estima-se que o impacto nos cofres públicos possa superar R\$ 30 milhões apenas para o Estado de São Paulo. Além disso, a implementação da medida trará significativo impacto orçamentário para a União e os Estados, que precisarão contratar profissionais com habilitação para a realização do exame.

Segundo a SAP/SP, cada exame custa R\$ 648,85, valor que inclui apenas a remuneração dos profissionais credenciados (psicólogos, assistentes sociais e médicos), sem considerar os custos com recursos materiais utilizados. Esse montante é superior ao orçamento da Secretaria de Políticas para a Mulher em 2024, que é pouco mais de R\$ 10 milhões, e três vezes maior do que todo o orçamento de políticas estaduais voltadas a egressos do sistema prisional<sup>51</sup>.

Levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça avaliou os impactos da Lei nº 14.843/2024<sup>52</sup>, estimando que a realização dos exames criminológicos, em escala nacional, demandará um **custo aproximado de R\$ 150 milhões por ano**, considerando apenas os gastos relacionados aos profissionais envolvidos nas perícias. Ressalte-se que esse valor não contempla os custos adicionais decorrentes da expansão do próprio sistema prisional, tanto pela criação de novas vagas, quanto pelo atraso no processo para progressão de regime.

O mesmo estudo projeta um **aumento de 176% no déficit de vagas prisionais entre os anos de 2023 e 2028**, levando em conta tanto o tempo necessário para a elaboração dos laudos quanto o impacto da média de indeferimentos de progressões com base nas conclusões dos exames. Além disso, prevê-se um grave comprometimento da principal função das equipes técnicas nas unidades prisionais — a de oferecer atendimento psicossocial à população carcerária e seus familiares —, que ficarão ainda mais sobrecarregadas.

A ausência de previsão de custeio também afronta o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), já mencionado. Ademais, a norma também contraria o disposto no artigo 167, §7º, da Constituição Federal — introduzido pela Emenda

---

<sup>51</sup> Secretaria da Mulher de SP segue sem verba para enfrentamento à violência de gênero. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/02/secretaria-da-mulher-de-sp-segue-sem-verba-para-enfrentamento-a-violencia-de-genero.shtml>. Acesso em 10 nov. 2025.

<sup>52</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Impactos da Lei 14.843 de 2024. Brasília. 2024. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/upload/1990026263.pdf>. Acesso em 5 nov. 2025.

Constitucional 128/2022 —, que veda a imposição de encargos financeiros a estados e municípios sem a devida previsão de fonte de custeio ou de transferência de recursos para esse fim.

A par da inconstitucionalidade formal, a nova legislação também compromete gravemente o princípio da individualização da pena também no tocante à obrigatoriedade da realização dos exames criminológicos, incorrendo em inconstitucionalidade material. Há, hoje, um consenso no campo da criminologia de que o exame criminológico carece de base científica sólida, especialmente no que se refere à sua capacidade de prever a reincidência.<sup>53</sup>

A tentativa de prospectar um prognóstico de reincidência por meio do exame implica julgar condutas que, hipoteticamente, poderiam vir a ocorrer no futuro, sem qualquer confiabilidade ou precisão, com base em supostos “traços de personalidade” que forem mencionados no laudo, consiste em expediente típico do paradigma do Direito Penal do Autor<sup>54</sup>. De forma semelhante, conforme argumentam Bicalho e Reishoffer, essa perícia pseudocientífica exerce, em sua essência, uma função velada de estigmatização, reforçando estereótipos que associam pobreza, aspectos étnico-raciais e criminalidade.<sup>55</sup>

É igualmente relevante conferir a pesquisa de Souza, Correa e Resende, realizada com pessoas egressas monitoradas eletronicamente no Estado de Minas Gerais:

“Além do caráter da visibilidade da tornozeleira e o estigma presente nela, o próprio uso do equipamento gera transtornos aos egressos que conseguiram trabalhar. A maior parte deles reclama do incômodo de se usar o equipamento; muitas vezes é necessário recarregá-la no horário de trabalho, ou há ainda, de quando em quando, um alarme em forma de luz para que o egresso contate a UGME. Como há necessidade de comprovação de trabalho lícito, para que seja autorizada a circulação do egresso no território da empresa, bem como adequação de horários para permanecer em domicílio, os egressos precisam compartilhar com as empresas contratantes essas limitações, para que esteja em condições para o trabalho. Ocorrem também percalços (trânsito, hora-extra, etc.) que, se não forem imediatamente comunicados à UGME, o egresso está sujeito a sanções, limitando imediatamente as condições de trabalho. Mais problemas têm feito com que as empresas criem resistências para contratar egressos com monitoração

---

<sup>53</sup> Nesse sentido, p. ex.: “O prognóstico de reincidência, em si, é hoje praticamente insustentável. (...) trata-se de uma manifestação técnica que, oferecendo um respaldo enganosamente seguro ao judiciário, vai motivar e fundamentar decisões que são vitais para o examinando e toda sua família”. (SÁ, Alvino Augusto de. O exame criminológico e seus elementos essenciais. In Boletim IBCCrim. n. 214, set/2010, p. 4-5)

<sup>54</sup> CARVALHO, Salo de. O (novo) papel do ‘criminólogos’ na Execução Penal: as alterações estabelecidas pela lei n. 10.792/03. In Crítica à Execução Penal. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 163.

<sup>55</sup> BICALHO, Pedro Paulo Gastalho de, e REISHOFFER, Jefferson Cruz. *Exame criminológico e psicologia: crise e manutenção da disciplina carcerária. Fractal: Revista de Psicologia*, v. 29, n. 1, 2017, p. 34-44

eletrônica. As situações são recentes, mas os danos vêm acometendo e marcando cada vez mais as trajetórias desses egressos”.<sup>56</sup>

Dessa forma, em nome de uma avaliação marcada por subjetividade, coloca-se em segundo plano o comportamento da pessoa apenada durante o cumprimento da pena. Mesmo mantendo conduta exemplar, a pessoa sentenciada pode ser impedida de progredir de regime com base em um laudo técnico de difícil compreensão e cujas conclusões não guardam relação direta com suas atitudes no ambiente prisional.

De acordo com o artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal, a pena privativa de liberdade deve ser cumprida de forma progressiva. Para garantir esse modelo, é essencial que haja previsibilidade no modo de execução da pena, o que significa que a progressão só pode ser negada quando houver condenação por falta disciplinar, devidamente comprovada em processo legal e fundamentada em norma proibitiva anterior. A **previsibilidade** na aplicação das penas, além disso, é um requisito essencial para que a privação de liberdade não seja caracterizada como arbitrária. Essa é a interpretação adotada pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU no caso *Mukong v. Camarões*, bem como pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso *Menores Detenidos v. Honduras*, julgado em 10 de março de 1999.

## 6. Da irretroatividade da Lei n. 14.843/2024

A Lei nº 14.843/2024, ao alterar o regime da saída temporária previsto na Lei de Execuções Penais e estabelecer novo requisito subjetivo para a progressão de pena, deve ser compreendida como norma de natureza penal, na medida em que afeta diretamente o *status libertatis* da pessoa condenada. Não se trata, portanto, de mera disciplina processual, mas de instituto que incide sobre direitos materiais individuais.

Assim, sua aplicação retroativa configura evidente prejuízo àquelas pessoas cuja prática tipificada criminalmente ocorreu antes de sua vigência, comprometendo a segurança jurídica e vulnerando essas pessoas à atuação unilateral do poder punitivo estatal. Tal interpretação é reforçada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que, no HC 195.371 (16.9.2021), reconheceu que a vedação à saída temporária para condenados por crime hediondo com resultado morte, introduzida pela Lei nº 13.964/2019, tinha natureza penal e,

---

<sup>56</sup> SOUZA, Rafaelle Lopes, CORREA, Marina Aparecida Pimenta da Cruz, e RESENDE, Juliana Marques. A monitoração eletrônica de presos no regime aberto e a inclusão no mercado de trabalho. In *Argumentum*, v. 7, n. 1, PP. 221-233, jan./jun. 2015

por ser prejudicial, não poderia retroagir. Em idêntico sentido, no HC 240.770/MG (28.5.2024), o Tribunal decidiu pela impossibilidade de retroatividade da Lei nº 14.836/2024 quanto à restrição da saída temporária e, consequentemente, do trabalho externo, mantendo os direitos assegurados pela legislação anterior em respeito ao princípio da irretroatividade da lei penal mais gravosa. Dessa forma, ao alterar o art. 122, incisos I e III, e o § 2º da LEP, a nova lei atinge diretamente direitos substanciais da pessoa condenada, devendo, por isso, ser submetida às garantias próprias das normas penais, especialmente ao princípio da irretroatividade em prejuízo da pessoa apenada, prevista pela própria Constituição Federal (art. 5º, inciso XL).

Desta forma, na remota hipótese deste E. Tribunal declarar a Lei combatida constitucional, será imprescindível que sejam modulados seus efeitos para que esta afete tão somente àquelas pessoas que tenham praticado delitos após a entrada da referida lei em vigor.

## **7. Dos pedidos**

Pelo exposto, vêm à presença de Vossa Excelência requerer:

- a) Que as peticionárias sejam admitidas no feito na qualidade de *amicus curiae*, conforme os pedidos de habilitação anteriormente protocolados nos termos do artigo 138 do Código de Processo Civil, para que, deste modo, possam exercer todas as faculdades inerentes a tal função;
- b) Que sejam admitidos os presentes memoriais de forma a contribuir com a resolução do presente caso;
- c) Que sejam intimadas, por meio de seus advogados e advogadas, de todos os atos do processo.

De São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ para Brasília/DF, 09 de dezembro de 2025

Termos em que,  
Pedem deferimento



**Gabriel de Carvalho Sampaio**  
Diretor de Litígio Estratégico  
Conectas Direitos Humanos  
OAB/SP 252.259 - OAB/DF 55.891

**Carolina Toledo Diniz**  
Coordenadora do Programa de  
Enfrentamento à Violência Institucional  
Conectas Direitos Humanos

**Antônio Pedro Melchior**  
Presidente do IBCCRIM  
OAB/RJ 154653

**Marcos Roberto Fuchs**  
Diretor Executivo  
Instituto Pro Bono  
OAB/SP 101.663

**Catia Kim**  
Coordenadora Geral de Programas  
Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC  
OAB/SP 398.142

**Daniela Fichino**  
Diretora Adjunta e Advogada  
Justiça Global  
OAB/RJ 166.574

**Patrícia de Oliveira da Silva**  
Coordenadora da Agenda Nacional pelo  
Desencarceramento

**Guilherme Ziliani Cernelós**  
Diretor-Presidente do IDDD  
OAB/SP 220.558

**Janine Salles Carvalho**  
Secretária-Executiva Rede Justiça Criminal

**Bianca Villas Bôas**  
Advogada  
Conectas Direitos Humanos  
OAB/SP 525.488

**Roberta Marina dos Santos**  
Assessora no Programa de Enfrentamento à  
Violência Institucional  
Conectas Direitos Humanos

**Fransérgio Goulart de Oliveira Silva**  
Coordenação Executiva da Iniciativa Direito  
à Memória e Justiça Racial

**Manuela Gatto**  
Gestora do Projeto Justiça Criminal  
Instituto Pro Bono  
OAB/SP 232.876

**Petra Silvia Pfaller**  
Coordenadora Nacional da Pastoral  
Carcerária - CNBB  
OAB/GO 17.120

**Rudá Oliveira**  
Advogado  
Justiça Global  
OAB/RJ 243.622

**Roberto Soares Garcia**  
Presidente do Conselho do IDDD  
OAB/SP 125.605

**Theuan Carvalho Gomes da Silva**  
Diretor de Litigância Estratégica do IDDD  
OAB/SP 343.446