

## MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 53.005 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. GILMAR MENDES  
**RECLTE.(S)** : DEFENSORIA PUBLICA DO DISTRITO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
**RECLDO.(A/S)** : JUIZ DE DIREITO DA VARA DE EXECUÇÕES PENAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**BENEF.(A/S)** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
**INTDO.(A/S)** : DISTRITO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

**DECISÃO:** Trata-se de pedido incidental formulado pela Defensoria Pública do Distrito Federal nos autos desta Reclamação anteriormente ajuizada.(eDOC 55)

Este pedido refere-se aos acontecimentos dos dias 8 e 9 de janeiro de 2023 que culminaram no recolhimento de 513 mulheres na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF).

A Defensoria afirma que, em razão do aumento repentino da população carcerária feminina, foram necessárias gestões internas para acomodação das conduzidas, mediante a realocação de espaços e ambientes, inclusive de locais destinados a gestantes e lactantes. Acrescenta que *“Para a acomodação das novas ingressantes foi necessária a transferência das mulheres trans para os espaços físicos reservados ao parlatório.”*(eDOC 55, p. 3)

Narra o impacto dessas novas prisões na rotina carcerária, indicando documentos e manifestações dos órgãos respectivos. Nesse sentido declara a defensoria que: *“É de se ressaltar que antes das transferências a SEAPE afirmou que a PFDF não teria condições de receber mais que 300 (trezentas mulheres) e solicitou o ingresso mulheres nos CDPs masculinos, o que foi autorizado pelo Juízo Corregedor do sistema prisional distrital. Tal deu-se no Pedido de Providências de nº 0400061-70.2023.8.07.0015 que tramita na Vara de*

## RCL 53005 MC / DF

*Execuções Penais, no qual também foi autorizado o deslocamento de equipe de servidores da SEAPE para compor a segurança nas unidades, com prejuízo das atividades ordinárias de emissão de certidões de remição, o que implica um impacto geral nas progressões de regime.”(eDOC 55, p. 2)*

Destaca a existência de 85 (oitenta e cinco) mulheres cumprindo pena em regime semiaberto com trabalho externo implementado que, diante das condições excepcionais, poderiam receber o benefício de saída antecipada com monitoramento eletrônico e, conseqüentemente, reduzir a população carcerária da PCDF.

Requer, aplicando o entendimento da Súmula Vinculante nº 56, a concessão incidental de liminar para o fim de autorizar a colocação de monitoramento eletrônico nas 85 (oitenta e cinco) presas da Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF) que cumprem pena em regime semiaberto com trabalho externo implementado.

É o breve relatório. **Passo a análise do pedido liminar.**

### **I- Da natureza jurídica e da evolução histórica do uso da reclamação**

A reclamação constitucional, utilizada para preservar a competência do Supremo Tribunal Federal ou garantir a autoridade de suas decisões é fruto de criação jurisprudencial. Afirmava-se que ela decorreria da ideia dos *implied powers* deferidos ao Tribunal. O Supremo Tribunal Federal passou a adotar essa doutrina para a solução de problemas operacionais diversos. A falta de contornos definidos sobre o instituto da reclamação fez, portanto, com que a sua construção inicial repousasse sobre a teoria dos poderes implícitos. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2017. p. 1449).

Em 1957 aprovou-se a incorporação da reclamação no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. A Constituição Federal de 1967, que autorizou o STF a estabelecer a disciplina processual dos feitos sob sua competência, conferindo força de lei federal às disposições do Regimento Interno sobre seus processos, acabou por legitimar

## RCL 53005 MC / DF

definitivamente o instituto da reclamação, agora fundamentada em dispositivo constitucional (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2017. p. 1450).

Com o advento da Carta de 1988, o instituto adquiriu, finalmente, *status* de competência constitucional (art. 102, I, l). A Constituição consignou ainda o cabimento da reclamação perante o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, f), igualmente destinada à preservação da competência da Corte e à garantia da autoridade das decisões por ela exaradas (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2017. p. 1450).

No tocante à natureza jurídica, a posição dominante parece ser aquela que atribui à reclamação natureza de ação propriamente dita, a despeito de outras vozes autorizadas da doutrina identificarem natureza diversa para o instituto, como já referido, seja como remédio processual, incidente processual ou recurso.

Tal entendimento justifica-se pelo fato de, por meio da reclamação, ser possível a provocação da jurisdição e a formulação de pedido de tutela jurisdicional, além de conter em seu bojo uma lide a ser solvida, decorrente do conflito entre aqueles que persistem na invasão de competência ou no desrespeito das decisões do Tribunal e, por outro lado, aqueles que pretendem ver preservada a competência e a eficácia das decisões exaradas pela Corte (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2017. p. 1450).

Em relação ao cabimento, nos termos do art. 156 do Regimento Interno desta Corte, *“cabará reclamação do Procurador-Geral da República, ou do interessado na causa, para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões.”*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal deu sinais de grande evolução no que se refere à utilização do instituto da reclamação em sede de controle concentrado de normas. No julgamento da questão de ordem em agravo regimental na Rcl 1.880, em 23 de maio de 2002, o Tribunal restou assente o cabimento da reclamação para todos aqueles que comprovarem prejuízo resultante de decisões contrárias às teses do STF,

## **RCL 53005 MC / DF**

em reconhecimento à eficácia vinculante *erga omnes* das decisões de mérito proferidas em sede de controle concentrado.

No caso em questão, o reclamante alega prejuízo decorrente do descumprimento da ordem de Súmula Vinculante, a saber SV nº 56, que estabeleceu, em síntese, que a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso e determinou o cumprimento de pena privativa de liberdade em estabelecimento digno e adequado ao regime, no contexto do evento extraordinário.

Os demais pedidos e providências da inicial desta Reclamação serão analisados oportunamente, restringindo-se a decisão ao pedido constante e em eDOC 55 relacionado ao evento excepcional decorrente das prisões acontecidas nos dias 08 e 09 de janeiro de 2023.

### **II- Da Situação Excepcional**

É pública e notória a prisão de cerca de 1.200 (mil e duzentas) pessoas (homens e mulheres) em face dos atos praticados contra o Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 359 do Código Penal, orquestrados e materializados por Organização Criminosa (Lei 12.850/13), com o conseqüente agravamento das condições e rotinas do Sistema Prisional, no caso, da Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF).

O impacto das condutas ilegais se deu não somente em relação aos valores democráticos, ao patrimônio público, histórico e cultural da nação, como também impôs externalidades negativas às apenadas que tiveram seus direitos restringidos em face do ingresso de 513 novas mulheres.

Embora tenham sido realizadas diligências, tais como a liberação de mulheres idosas, vulneráveis e com filhos até 12 anos (não obstante a possibilidade de futura responsabilidade penal destas mulheres), o quadro exige atenção devida.

### III- Da aplicabilidade da Súmula Vinculante nº 56 ao caso concreto e da possibilidade do deferimento de medida liminar

A Defensoria Pública do Distrito Federal defende que os apenados que cumprem pena nos estabelecimentos do DF encontram-se em estabelecimento prisional mais gravoso do que aquele a quem tem direito, em violação à Súmula Vinculante nº 56 e que prescreve que “*a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.*”

Verifica-se que o precedente paradigma da citada Súmula Vinculante foi o tema 423 da repercussão geral, cuja tese firmada restou assim ementada:

“I - A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso;

II - Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como colônia agrícola, industrial (regime semiaberto) ou casa de albergado ou estabelecimento adequado (regime aberto) (art. 33, § 1º, alíneas b e c);

III - Havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado”.

## RCL 53005 MC / DF

Esta Corte reconheceu a ilegitimidade do cumprimento de pena em regime mais grave que o imposto na sentença, em razão da ausência de vaga em estabelecimento prisional adequado a seu regime. A manutenção em regime mais gravoso vai de encontro ao que estabelece a Súmula Vinculante nº 56 e aos critérios fixados no Recurso Extraordinário nº 641.320/RS, de modo que deve o Executivo providenciar a imediata inserção do reclamante no regime a que tem direito.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 641.320/RS ressalvei que essas medidas não pretendiam esgotar as alternativas adotadas pelos juízos de execuções penais no intuito de equacionar os problemas de falta de vagas nos regimes adequados ao cumprimento de pena. As peculiaridades de cada região e estabelecimento podem recomendar o desenvolvimento dessas medidas em novas direções. Confiei às instâncias ordinárias margem para complementação e execução das medidas.

No referido julgamento, destaquei, dentre outras, a necessidade de: (i) reformular a legislação de execução penal, adequando-a à realidade, sem abrir mão de parâmetros rígidos de respeito aos direitos fundamentais; (ii) compatibilizar os estabelecimentos penais à atual realidade; (iii) impedir o contingenciamento do FUNPEN; (iv) facilitar a construção de unidades funcionalmente adequadas – pequenas, capilarizadas; (v) permitir o aproveitamento da mão-de-obra dos presos nas obras de civis em estabelecimentos penais; (vi) limitar o número máximo de presos por habitante, em cada unidade da federação, e revisar a escala penal, especialmente para o tráfico de pequenas quantidades de droga, para permitir o planejamento da gestão da massa carcerária e a destinação dos recursos necessários e suficientes para tanto, sob pena de responsabilidade dos administradores públicos; (vii) fomentar o trabalho e estudo do preso, mediante envolvimento de entidades que recebem recursos públicos, notadamente os serviços sociais autônomos; (viii) destinar as verbas decorrentes da prestação pecuniária para criação de postos de trabalho e estudo no sistema prisional.

No caso destes autos, nos limites traçados quanto ao pedido incidental(eDOC 55), o impacto negativo do ingresso de contingente

## RCL 53005 MC / DF

significativo de presas em flagrante, implicou no agravamento das condições de cumprimento de pena pelas apenadas já recolhidas no estabelecimento penal feminino, a saber a PFDF.

Neste sentido, a adoção de medidas paliativas, com incidência da proporcionalidade, mostra-se adequada à satisfação dos direitos reconhecidos pela Súmula Vinculante nº 56, **especialmente tendo em conta que as possíveis beneficiárias já se encontram em regime semiaberto, com trabalho externo já implementado** (CNJ, Resolução 412), **autorizando inferir que o processo de reinserção social está em andamento.**

Ou seja, as 85 (oitenta e cinco) apenadas indicadas já dispõem do direito de deixar o estabelecimento durante o dia e retornar para pernoitar, configurando o *fumus boni iuris* e, diante de todo o contexto excepcional explicitado neste pedido, também está presente o *periculum in mora*.

Justifica-se, portanto, o **deferimento parcial do pedido incidental formulado pela Defensoria Pública do Distrito Federal, consistente na substituição do recolhimento no estabelecimento penal (PCDF) pela concessão de saída antecipada com monitoramento eletrônico pelo prazo de 90 (noventa) dias.**

Necessário, ademais, que o Juízo da execução avalie, posteriormente, caso a caso, a perseverança do regime especial de monitoramento eletrônico conforme o desempenho próprio. O benefício pode ser revogado a qualquer tempo pelo Juízo da execução, em caso de descumprimento do aludido benefício.

Ante o exposto, **defiro parcialmente o pedido incidental formulado pela Defensoria Pública, para o fim de determinar liminarmente a implementação de saída antecipada com monitoração eletrônica das apenadas da Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF) atualmente em regime semiaberto com trabalho externo implementado, com a reavaliação da perseverança do regime especial após o decurso de 90 (noventa) dias, conforme o desempenho verificado no lapso temporal.**

**RCL 53005 MC / DF**

Ato contínuo, providencie-se o referendo da medida liminar na primeira sessão virtual disponível da Segunda Turma, que iniciará em 10.2.2023.

**Comunique-se, com urgência,** o Juízo de Execuções Penais, ao SEAPE, À Defensoria Pública do Distrito Federal, ao estabelecimento prisional e aos demais habilitados nos autos.

**Dada a urgência da medida, atribuo à presente decisão força de mandado e ofício.**

Em seguida, dê-se vista à Procuradoria Geral da República.

Publique-se.

Brasília, 16 de janeiro de 2023.

**Ministro Gilmar Mendes**

Relator

*Documento assinado digitalmente*