

Artigo

**Ministros da Justiça e o Sistema Penitenciário Federal:  
imbricamentos de atuação  
e reflexos na gestão penitenciária nacional**

***Ministers of Justice and the Federal Penitentiary System:  
interconnected functions and impact on national penitentiary management***

Mayara de Souza Gomes<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo discute, ainda que de forma preliminar, a atuação dos Ministros da Justiça e suas interações com o Sistema Penitenciário Federal. Os presídios federais constituem um modelo de aprisionamento criado há cerca de duas décadas pelo Governo Federal, com o propósito de custodiar lideranças criminosas e/ou indivíduos envolvidos em distúrbios na segurança pública e no sistema prisional nos estados da federação. O texto analisa de que modo a influência e a articulação dos Ministros da Justiça foram determinantes para a constituição dos presídios federais, a manutenção de suas atividades e execução da sua missão institucional. Destaca-se o recrudescimento de medidas sancionatórias e punitivas, cujos efeitos extrapolam os limites dos presídios federais, aspectos que teriam contribuído para consolidar o Sistema Penitenciário Federal no circuito punitivo nacional. A análise baseia-se na sistematização de normativas produzidas no âmbito do Ministério da Justiça e de legislações federais, sendo complementada por entrevistas realizadas no contexto de uma pesquisa de doutorado já concluída.

**Palavras-chave:** Sistema Penitenciário Federal; Ministro da Justiça; Políticas penitenciárias; atores governamentais; punição.

**Abstract:** This article discusses, albeit in a preliminary manner, the role of Ministers of Justice and their interactions with the Federal Penitentiary System. Federal prisons constitute a model of incarceration created approximately two decades ago by the Federal Government, with the purpose of holding individuals identified as criminal leaders and/or those involved in disturbances affecting public security and state prison systems. The article analyzes how the influence and articulation of Ministers of Justice have been decisive in the establishment of federal prisons, the continuity of their operations, and the implementation of their institutional mission. It also highlights the tightening of punitive and sanctioning measures, whose effects extend beyond the boundaries of federal prisons, contributing to the consolidation of the Federal Penitentiary System within the national punitive framework. The analysis is based on the systematization of regulations produced within the Ministry of Justice and federal legislation, complemented by interviews conducted as part of a completed doctoral research project.

**Keywords:** Federal Penitentiary System; Minister of Justice; Penitentiary policies; Government actors; punishment

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). UFABC, e-mail: [mayara.desgomes@gmail.com](mailto:mayara.desgomes@gmail.com). ORCID: [0000-0003-0488-6710](https://orcid.org/0000-0003-0488-6710). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2527853382197419>

## 1- Introdução

Lembro aqui que, em 2019, no meu período de gestão do Ministério da Justiça, nós, junto com outros agentes públicos, entre eles o Ministério Público do Estado de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo, logramos transferir as lideranças do PCC, que é a maior organização criminosa do país, para os presídios federais, coisa que até então, Senador Weverton, se dizia que não era possível fazer porque, se fosse feito, eles virariam o país de cabeça para baixo, mas, tomando todas as cautelas necessárias, além de o transporte ser bem-sucedido, sem qualquer intercorrência, não houve qualquer espécie de "salve geral" no país, como ocorreu lá em 2006, em São Paulo, episódio de triste notícia, quando se aventou essa transferência desses líderes do PCC para os presídios federais. Infelizmente, fomos surpreendidos com esse acontecimento em que dois prisioneiros membros de outra organização criminosa, aparentemente do Comando Vermelho, fugiram do presídio federal de Mossoró, outro deles que foram inaugurados após o de Catanduvas. **Isso estabelece um perigoso precedente, porque tira um pouco a mística dos presídios federais, de que eram inexpugnáveis, de que era impossível deles escapar. Agora nós temos que enfrentar as consequências** (Senador Sérgio Fernandes Moro, 2024)<sup>2</sup>.

O Senador Sérgio Moro expôs, em seu discurso perante a Sessão Deliberativa do Senado Federal, o fim de um ciclo iniciado em 2006, com a inauguração da primeira Penitenciária Federal, na cidade de Catanduvas, no Paraná, e que veio a se encerrar em 2024, com a primeira fuga de dois custodiados da Penitenciária Federal de Mossoró, no Rio Grande do Norte. A *mística* a que se referia estava associada à reputação construída, ao longo dos anos, pelo Governo Federal, quanto à gestão dos presídios federais. Esse sucesso considerava, dentre outros fatores, a ausência de fugas ou resgates no Sistema Penitenciário Federal em seus quase vinte anos de funcionamento.

O precedente destacado pelo Senador Sérgio Moro referiu-se não apenas à primeira fuga, mas, também, à crise pública que o Sistema Penitenciário Federal foi envolvido, contribuindo para a derrocada da mística de segurança máxima dos

---

Gostaria de registrar meu agradecimento às reflexões e sugestões que contribuíram para o aprimoramento desse texto. Inicialmente, apresentado e debatido no GT20: Políticas Penais em âmbito estadual: inovações, desafios e intersectorialidades, no IX Seminário Internacional de Pesquisa em Prisão, em 2025. Além dos pareceristas desse texto.

<sup>2</sup> Trecho de discurso proferido pelo Senador Sérgio Fernando Moro (União Brasil – PR), durante a 5ª Sessão Deliberativa Ordinária, no Senado Federal, realizada em 20 de fevereiro de 2024. Acesso na íntegra em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/503905> último acesso: 16/11/2025

presídios federais. A fuga inédita tornou-se de conhecimento público no início do dia 14 de fevereiro de 2024 e se encerrou 50 dias depois, com a recaptura dos dois furtivos a pouco mais de 1000 km de distância da Penitenciária Federal de Mossoró<sup>3</sup>. Do ponto de vista oficial, o Governo Federal realizou diferentes pronunciamentos a fim de apresentar as ações e medidas adotadas em relação à fuga, em muitos deles, a liderança coube ao Ministro da Justiça Ricardo Lewandowski, recém empossado no cargo.

Embora a publicidade conferida ao Sistema Penitenciário Federal, nesse contexto, possa ter sido adversa ao Governo Federal, o episódio trouxe visibilidade aos presídios federais como parte de um modelo de aprisionamento ligado diretamente à gestão da União (Silva Jr, 2020; Gomes, 2024). A origem do Sistema Penitenciário Federal remonta a meados dos anos 2000 e se materializou com a inauguração de sua primeira penitenciária federal, em 2006. Em sua ideação, os presídios federais se destinariam à custódia, de forma excepcional e temporária<sup>4</sup>, de indivíduos imputados como lideranças de facções criminosas, de alta periculosidade ou, ainda, daqueles responsáveis por distúrbios e conflitos que levassem a instabilidade dos sistemas prisionais e de segurança pública nos estados da federação (DEPEN, 2017).

A primeira fuga do Sistema Penitenciário Federal produziu um dano à imagem dos presídios federais, em particular por enfraquecer um de seus pilares centrais - a narrativa institucional de segurança, vigilância e controle efetivos das populações ali confinadas. Embora esse revés represente um marco na trajetória institucional dos presídios federais trata-se, também, de um convite à reflexão sobre às práticas, ações e experiências produzidas a partir desses espaços.

Nesse sentido, entendemos que o Sistema Penitenciário Federal se tornou um ativo importante para o Governo Federal, sobretudo em razão de seu desempenho quanto a um tipo *particular* de gestão penitenciária e punitiva. Inclusive, como tal escolha foi fruto de uma decisão política e institucional voltada ao enfrentamento de

---

<sup>3</sup> <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2024/04/04/policia-recaptura-foragidos-da-penitenciaria-federal-de-mossoro.ghtml> último acesso: 16/11/2025

<sup>4</sup> Essa característica foi perdendo espaço ao longo dos anos, para se tornar espaço de cumprimento de pena, retomamos esse item mais à frente.

um problema público indissociável da cena pública: as facções criminosas (Rochefort e Cobb, 1993; Dias e Ribeiro, 2019; Gomes, 2024).

Para além das dinâmicas relativas às práticas e rotinas produzidas no Sistema Penitenciário Federal, é importante reconhecer o papel dos atores governamentais ou não, nas decisões e mudanças que envolvem o Sistema Penitenciário Federal (Secchi, Coelho e Pires, 2024). Desde sua constituição, a gestão dos presídios federais está submetida ao Ministério da Justiça<sup>5</sup>, que passou a assumir, de forma inédita, a gestão de atividades ligadas ao aprisionamento de indivíduos.

Nesse contexto, os Ministros da Justiça tornam-se atores centrais, não apenas por representar institucionalmente o Ministério da Justiça, mas, também, por assumirem atribuições relativas ao Sistema Penitenciário Federal. Partindo desse cenário, esse artigo busca discutir, ainda que de forma preliminar, a performance desses atores governamentais. Em particular, analisa-se de que maneira ajustes e mudanças produzidas no âmbito do Sistema Penitenciário Federal refletem, continuidades e/ou inflexões no curso de ação relativo à gestão dos presídios federais. Além disso, investiga-se de que maneira tais dimensões também ilustram o fortalecimento e/ou limitações do Governo Federal na agenda penitenciária<sup>6</sup>.

Nossas reflexões partem de um conjunto de documentos e normativas coletados especificamente para esse artigo, os quais estão publicizados em repositórios institucionais oficiais<sup>7</sup>. Além disso, adotam-se, de forma complementar, informações extraídas de um conjunto de 12 entrevistas realizadas no âmbito da

---

<sup>5</sup> Através da Diretoria do Sistema Penitenciário Federal submetida à Secretaria Nacional de Política Penal (SENAPPEN).

<sup>6</sup> O artigo focaliza no Sistema Penitenciário Federal como parte de uma agenda de política pública penitenciária, destacando-o como um modelo de aprisionamento que exprime características de políticas públicas. No entanto, em termos de políticas penitenciárias consideramos que o debate sobre políticas públicas penitenciárias precisa de maior profundidade, especialmente, quando consideramos os limites da efetividade da Lei de Execuções Penais no país, cujo cenário é da sua completa falta de cumprimento dos direitos às pessoas privadas de liberdade. Dessa forma, apesar de ser possível identificar elementos formativos e operacionais enquadráveis no ciclo de política pública convencionado nas etapas de (i) construção de agenda; (ii) formação de política pública; (iii) processo decisório; (iv) implementação e (v) avaliação, consideramos que há limites para identificação das políticas penitenciárias como política pública.

<sup>7</sup> Realizamos o levantamento das informações no site institucional do SENAPPEN, na seção “Atos Normativos”. A partir do campo de busca, foi possível inserir palavras-chave para a extração dos atos normativos disponíveis (portarias, regulamentos, resoluções, decretos e lei). Adotou-se como critério de busca o nome do Ministro da Justiça bem como leitura de todos os atos normativos elaborados. O site para acesso foi: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/7>. A coleta e a sistematização dos atos foram realizadas durante os meses de setembro e outubro de 2025.

pesquisa de doutorado da autora. Foram entrevistadas pessoas com diferentes trajetórias profissionais (ex-especialista penal federal, policiais penais federais, ex-gestores da SENAPPEN, juiz federal e defensor público federal) ligadas ao Sistema Penitenciário Federal. Utilizou-se um questionário semiestruturado, com temas específicos sobre o Sistema Penitenciário Federal (missão institucional, rotina, implementação de mudanças, entre outros), bem como reflexões mais gerais (facções criminosas e políticas penitenciárias). As entrevistas foram realizadas de modo remoto, via plataforma do ZOOM e posteriormente transcritas.

O artigo se divide em três partes. Na primeira, realizamos uma introdução sobre o Sistema Penitenciário Federal e seus elementos formativos; em seguida, uma seção dedicada à análise dos Ministros da Justiça; e, por fim, algumas reflexões sobre o papel desses atores e seus desdobramentos em relação ao Sistema Penitenciário Federal.

## 2 - “Não podemos repetir o Carandiru<sup>8</sup>”

A criação do Sistema Penitenciário Federal constitui um marco no que se refere ao aprisionamento e à punição de pessoas no país. A *distinção* estabelecida como elemento central desde sua concepção é reiteradamente defendida por diferentes atores e atrizes governamentais (Gomes, 2024). Destacam-se, como aspectos distintivos em relação aos demais espaços de privação de liberdade pelo país: (i) o cumprimento dos direitos previstos na Lei de Execuções Penais (Lei n. 7210/1984), especialmente no que se refere às assistências material, jurídica, à saúde (Silva Jr; 2020), (ii) características arquitetônicas, como a custódia em unidade celular e individual e a presença de dispositivos de vigilância e captação de som na unidade prisional (Duarte, 2022), (iii) aspectos procedimentais, como o confinamento solitário, as revistas periódicas e a maior proporção de policiais penais federais em relação a população custodiada, entre outros (Castro, 2019).

As configurações sociais que levaram à constituição do Sistema Penitenciário Federal estão associadas a uma multiplicidade de fatores que pouco se alteraram desde então. Destaca-se, especialmente, a emergência e a consolidação das facções criminosas, que desde os anos 1990 se afirmaram como atores centrais na segurança

---

<sup>8</sup> Fala do entrevistado sobre o Sistema Penitenciário Federal, para mais, ver: Gomes (2024).

pública e no sistema prisional. A narrativa política e institucional, bem como a missão atribuída aos presídios federais definem como pressuposto fundamental o enfrentamento e a neutralização desses grupos<sup>9</sup>. Inserem-se, ainda, nesse contexto formativo, as flagrantes e recorrentes violações de direitos nas prisões brasileiras, marcadas pela (quase) permanente inobservância de direitos e garantias previstas na LEP, bem como ocorrência de rebeliões, motins e massacres. Somam-se a esse cenário as limitações dos estados da federação e/ou das instituições policiais, assim como as “crises” cíclicas enfrentadas no âmbito da segurança pública e dos sistemas penitenciários estaduais (Dias, 2017; Gomes, 2024).

Deve-se reconhecer que a decisão de constituição do Sistema Penitenciário Federal foi uma iniciativa política destinada a responder a uma demanda social crescente e complexa, que imputava às facções criminosas a condição de problema público (Rochefort e Cobb, 1993). Reconhecemos, ainda, que a priorização dessa agenda pelo Governo Federal levou à produção de ações e investimentos recorrentes que, de certo modo, vieram a consolidar o Governo Federal como um agente importante na produção de novas formas e modos de punição (Capella, 2020; Gomes, 2024).

A priorização da constituição e da execução de atividades penitenciárias próprias integrou um empreendimento político que envolveu escolhas, articulações e decisões destinadas a esse fim (Capella, 2020; p. 1499). Nesse sentido, a atuação do Ministro da Justiça responsável por levar adiante a idealização e inauguração da primeira penitenciária federal no país reflete, de certo modo, esse processo. Em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva indicou como Ministro da Justiça o então advogado e jurista paulista Márcio Thomaz Bastos. À frente do cargo, Márcio Thomaz Bastos propôs uma série de mudanças, incluindo a reforma do Poder Judiciário, fortalecimento da Polícia Federal e da política penitenciária, com a ampliação da oferta de vagas de cumprimento de penas em meio aberto, além da própria idealização e implementação de prisões federais. Destaca-se, ainda o aperfeiçoamento de legislações de diferentes matérias, dentre elas, de natureza penal e execução penal (Gomes, 2024).

---

<sup>9</sup> Conforme descrição na página oficial do órgão <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/PPF> último acesso 06/01/2026

A aposta em um modelo de aprisionamento como o Sistema Penitenciário Federal refletia o desejo de apresentar uma resposta estruturada ao problema das facções criminosas. Além disso, o compromisso com a LEP somava-se como medida indispensável ao funcionamento dos presídios federais, na medida em que a observância efetiva de suas disposições atendia a preceitos e garantias legais e contribuía para desmobilizar condições propícias à ocorrência de rebeliões e motins, comuns ao contexto de aprisionamento no país (Nunes, 2020). Ademais, a observância da legalidade também buscava mitigar questionamentos diante do rigoroso modelo de confinamento imposto no Sistema Penitenciário Federal (Gomes, 2024).

A criação do Sistema Penitenciário Federal projetou o Governo Federal como executor de políticas penitenciárias próprias. A fala de Márcio Thomaz Bastos é ilustrativa nesse sentido:

(...) O presídio, no sistema federal, é diferente dos já existentes, não só pelo alto investimento na construção do prédio, mas sobretudo pela prioridade que se deu à inteligência e à gestão penitenciárias. Os presídios já existentes, por mais altos que sejam os muros, tornam-se vulneráveis, em alguns momentos, em função de falhas internas. São comuns as cenas inaceitáveis de celulares dentro de presídios (Folha de São Paulo, junho, 2006).

A Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (DSPF), subordinada à Secretaria Nacional de Políticas Penais<sup>10</sup> (SENAPPEN), no âmbito do Ministério da Justiça, é o órgão responsável pela gestão das atividades do Sistema Penitenciário Federal. O investimento em um modelo orientado ao rigoroso controle, à vigilância e à segurança das populações aprisionadas, baseou-se no paradigma da *supermax* americana (Reishoffer, 2015). Nesse modelo, a segurança máxima, ampla vigilância, controle e padronização entre as unidades configuram diretrizes centrais. Nos presídios federais, as pessoas custodiadas permanecem em celas individuais por 22 horas diárias; as interações coletivas são restritas, limitando-se ao banho de sol e à assistência religiosa. Há sistema de captação de som e imagem na unidade prisional e as visitas não envolvem contato físico, sendo restritas ao parlatório. O controle sobre as

---

<sup>10</sup> O Departamento Penitenciário Federal (DEPEN) era o órgão anterior responsável pela execução de políticas penitenciárias a nível nacional. Em 2023, houve alteração por meio do decreto 11.348/2023, que reestruturou os órgãos do poder executivo federal, dando o status de secretaria a esse órgão implementador de políticas penitenciárias. Em linhas gerais a SENAPPEN é responsável por monitorar e controlar a aplicação da LEP e diretrizes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Além disso, é o órgão responsável pelo Sistema Penitenciário Federal.

diferentes dimensões da vida prisional estrutura sua operacionalidade e reforça as narrativas institucionais acerca de sua importância e singularidade no país (Silva Jr, 2020; Duarte, 2022; Gomes, 2023).

Deve-se reconhecer que a decisão do Governo Federal de instituir presídios sob sua gestão, com características particulares em contraste ao contexto nacional, aliada à oferta de apoio aos estados da federação em contextos de crise, constituiu uma “janela de oportunidade”. Esse processo conferiu ao Governo Federal um lugar ímpar na definição e implementação de um modelo de aprisionamento diferenciado e interventor em relação a um ator social incontornável: as facções criminosas (Marques, 2018; Gomes, 2024).

A vitória nas eleições de 2002 conduziu o Partido dos Trabalhadores (PT), pela primeira vez, à gestão do Poder Executivo Federal. Durante a gestão do partido, diferentes políticas públicas foram implementadas em diversas áreas, como saúde, educação e habitação<sup>11</sup>. No que diz respeito às políticas penitenciárias nacionais, destacam-se duas prioridades durante o mandato Lula (I): (i) apoio e suporte aos estados da federação através do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e (ii) criação do Sistema Penitenciário Nacional (Ferreira, 2021).

No bojo dessas dinâmicas, os Ministros da Justiça assumem um papel relevante, na medida em que configuram como pontos de conexão e interlocução com diferentes atores de destaque. De um lado, articulam-se com atores governamentais, como o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros das Cortes Superiores (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal), além dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Por outro, com atores não governamentais, como: os meios de comunicação, sindicatos profissionais, especialistas (Secchi, Coelho e Pires, 2024). Os Ministros da Justiça exercem, portanto, um papel estratégico e de destaque para o avanço de agendas políticas e/ou políticas públicas.

---

<sup>11</sup> Como seria o caso do Programa Bolsa Família, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), dentre outros.

### 3 - Ministros da Justiça - dilemas e escolhas

Como destacado, o papel dos Ministros da Justiça é relevante para compreender os processos e contextos que levaram à constituição e às transformações do Sistema Penitenciário Federal. Algumas análises têm identificado diferentes fatores que influenciam a escolha e composição dos cargos de Ministros de Estado pelo Poder Executivo Federal, tais como a proximidade com o Presidente da República e a capacidade técnica (Neiva e Hiroi, 2021); a possibilidade de interlocução e apoio legislativo *versus* influência no governo (Batista, 2013); e, ainda, a expansão e retração de ministérios em função da composição partidária no presidencialismo de coalizão (Borges e Barbosa, 2019).

Embora se reconheça a relevância de outros atores no desempenho das atividades nos presídios federais, como os policiais penais federais e especialistas federais de execução penal, entendidos como “burocratas a nível de rua” (Lotta, 2019), além de juízes federais e ministros das cortes superiores. Os Ministros da Justiça destacam-se por constituírem o elo entre a articulação política e a execução das políticas. Nesse sentido, atuam tanto na interlocução com o Congresso Nacional, o Sistema de Justiça e o Presidente da República quanto no direcionamento das atividades administrativas, incluindo a gestão de servidores, a colaboração na elaboração das peças orçamentárias (Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), a produção de atos normativos próprios e a influência no plano estratégico, além da representação institucional do Ministério que abriga o Sistema Penitenciário Federal perante a opinião pública e outros atores sociais.

Como destacado, Márcio Thomaz Bastos foi o Ministro da Justiça à frente da pasta ministerial no período de concepção e criação do Sistema Penitenciário Federal. Deve-se considerar que, diante da complexidade envolvida na implementação dos presídios federais, sua atuação foi bem-sucedida, especialmente quando se observa que o intervalo entre a concepção e instalação da primeira unidade federal foi inferior a 04 anos (2003 e 2006).

Eu prometi para o presidente fazer em seis meses, eu não sei onde eu estava com a cabeça, levou dois anos. Ele me cobrava toda semana: “você não falou...?” “Não falei bem isso”, porque era difícil. Quando a gente começou a construir a primeira que foi em Campo Grande, ainda faltava montar a Guarda

Ao longo do tempo, outras quatro penitenciárias federais foram instaladas, atendendo, em parte, ao projeto inicial que previa a constituição de uma unidade em cada região do país<sup>12</sup>. Após a saída de Márcio Thomaz Bastos do cargo de Ministro da Justiça sucederam-se outros 11 (onze) Ministros da Justiça, cuja atuação apresentaram variações em relação ao Sistema Penitenciário Federal. Em alguns casos, observamos uma atuação de menor expressividade no que se refere à produção de atos normativos e à implementação de mudanças significativas nas atividades dos presídios federais, refletindo a continuidade de diretrizes previamente estabelecidas. Em outros casos, os Ministros desempenharam um papel de maior destaque, promovendo ajustes e mudanças que influenciaram no curso de ações no âmbito dos presídios federais.

Ressaltamos que não nos detemos, de forma detalhada, sobre a articulação desses atores com outros agentes governamentais e não governamentais, sobretudo porque os vestígios desses processos extrapolam as possibilidades de reconstituição propostas neste trabalho (Ginsburg, 2002). Ainda assim, reconhecemos que os Ministros da Justiça exprimem dimensões importantes das mudanças e permanências produzidas pelo Estado e por suas instituições, no que se refere, aos modelos e às práticas de punição contemporânea (Garland, 2020).

Na tabela a seguir, apresentamos os Ministros da Justiça que estiveram à frente da pasta no período de janeiro de 2003 à dezembro de 2025. Detalhamos o tempo de permanência no cargo, os principais atos normativos (quando existentes) e as mudanças mais significativas em suas gestões no que se refere ao Sistema Penitenciário Federal. A coleta de dados foi realizada no repositório oficial da Secretaria Nacional de Políticas Penais<sup>13</sup>. Priorizamos atos normativos como portarias

---

<sup>12</sup> São as unidades do SPF: PFCAT – Penitenciária Federal Catanduvas (2006); PFCG – Penitenciária Federal de Campo Grande (2006); PFMOS – Penitenciária Federal de Mossoró (2009); PFROD – Penitenciária Federal de Rondônia (2009); PFBRAS – Penitenciária Federal de Brasília (2018). A única região do país sem presídio federal é a região Sudeste, um dos argumentos para essa ausência seria a dificuldade de construir presídios federais em regiões tão densamente populosas, além dos arranjos e articulações políticas necessárias para esse fim.

<sup>13</sup> [https://dspace.mj.gov.br/simple-search?location=&query=sistema+penitenci%C3%A1rio+federal&rpp=60&sort\\_by=score&order=DESC&etal=0&submit\\_search=Atualizar](https://dspace.mj.gov.br/simple-search?location=&query=sistema+penitenci%C3%A1rio+federal&rpp=60&sort_by=score&order=DESC&etal=0&submit_search=Atualizar) último acesso: 13/11/2025. O critério de seleção e pesquisa foi o nome do Ministro da Justiça, seguido da leitura e análise das normas produzidas.

e decretos, que produziram maior impacto na gestão da atividade e reflexos na política penitenciária e/ou outros desdobramentos relativos à punição de pessoas custodiadas. Normativas e diretrizes de ordem interna não foram consideradas, uma vez, que a discussão aqui proposta se concentra no desempenho dos Ministros da Justiça e sua intersecção com o Sistema Penitenciário Federal.

Incluímos, ainda, uma breve descrição de cargos e da trajetória dos Ministros. Embora não constitua o enfoque deste trabalho, é perceptível que aqueles que ocuparam o cargo, em geral, provém de atividades profissionais ligadas à advocacia ou cargos vinculados ao sistema de justiça, o que sugere que a escolha para esse ministério tem considerado algum tipo de expertise ou conhecimento técnico em relação à atividade fim do Ministério. Em diferentes casos, também se verifica o exercício de mandatos políticos no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo. Esses aspectos que podem ser aprofundados em outras análises.

**Quadro 1 - Ministros da Justiça do Brasil - Anos 2003 a 2025**

Nome	Período no cargo	Ações centrais	Trajatória anterior
<b>Márcio Thomaz Bastos</b>	01/01/2003 16/03/2007	Criação do Sistema Penitenciário Aprova regulamento do SPF (Decreto nº 6049/2007)	Advogado criminalista
<b>Tarso Genro</b>	16/03/2007 10/02/2010	Aprova regimento interno do DEPEN (Portaria MJ nº 674, de 20/03/2008) Regulamenta visitas íntimas no SPF (Portaria MJ nº 1.190, de 19/06/2008) Transferência e inclusão de presos no SPF (Lei 11.671/2008)	Advogado e Ex-governador do Rio Grande do Sul
<b>Luiz Paulo Barreto</b>	10/02/2010 01/01/2011	Disciplina interna no SPF (Portaria nº 38, de 10 de março de 2008) Disciplina procedimentos administrativos para inclusão de presos nas penitenciárias federais (Portaria nº 1.191, de 19 de junho de 2008 (Ministério da Justiça)	Economista e advogado
<b>José Eduardo Cardoso</b>	01/01/2011 03/03/2016	Cria a Escola Nacional de Serviços Penais (Portaria nº 3123/2012)	Advogado, ex-deputado federal e ex-advogado Geral da União
<b>Alexandre de Moraes</b>	12/05/2016 22/02/2017	Criação da Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (Portaria nº 93, 23 de janeiro de 2017)	Advogado, ex-secretário estadual de justiça e segurança pública por SP, ex promotor de justiça, atualmente Ministro do STF
<b>Osmar Serraglio</b>	07/03/2017 31/05/2017	Sem atos significativos	Advogado e ex-deputado federal

<b>Torquato Jardim</b>	31/05/2017 01/01/2019	Regimento do SPF (Portaria nº 05/2018) Regulamenta a visita íntima no SPF (Portaria nº 718/2017)	Advogado e ex Ministro do Tribunal Superior Eleitoral
<b>Sérgio Moro</b>	01/01/2019 24/04/2020	Pacote Anticrime (Lei federal: 13.964/2019) Regulamenta a Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (Portaria nº 65/2019)	Juiz federal, atualmente Senador da República
<b>André Mendonça</b>	29/04/2020 29/03/2021	Suspensão das visitas no SPF em decorrência do Coronavírus (Portaria nº. 26/2020)	Advogado Geral da União, atualmente Ministro do STF
<b>Anderson Torres</b>	30/03/2021 31/12/2022.	Atualiza o manual de assistências no SPF (Portaria nº.06/2022)	Delegado da Polícia Federal, ex deputado federal
<b>Flávio Dino</b>	01/01/2023 01/02/2024.	Alteração DEPEN para SENAPPEN (Decreto: 11348/2025) Criação da Força Penal Nacional (FPN) (Portaria nº 526/23)	Ex-Governador do MA, ex juiz federal, atualmente Ministro do STF
<b>Ricardo Lewandowski</b>	01/02/2024 em exercício	PEC da Segurança Pública (Projeto de Emenda à Constituição nº 18/2024) Projeto de Lei Anti Facção (Projeto de Lei nº 5582/2025)	Ex Ministro do STF, advogado

**Fonte:** Elaborado pela autora

Em geral, durante suas gestões, quase todos os Ministros da Justiça editaram normativas relacionadas ao Sistema Penitenciário Federal. Destacam-se duas dimensões: (i) *internas*, com implicações e repercussões às rotinas e práticas dos presídios federais, como se observa nos regramentos na proibição de visitas, nos regulamentos e regimentos internos, nos procedimentos de inclusão, nas assistências e na capacitação dos profissionais do Sistema Penitenciário Federal; e (ii) *externas*, cujas medidas derivam de contexto e/ou subsídios produzidos no âmbito do Sistema Penitenciário Federal e que repercutiram para além desses espaços, como é o caso da Lei n. 13.964/2019 (Pacote Anticrime) e a Força Tarefa de Intervenção Penitenciária – atual Força Penal Nacional.

Ao longo dos anos, a consolidação do Sistema Penitenciário Federal como modelo de gestão e expertise contribuiu para que o Governo Federal se estabelecesse como agente relevante na agenda penitenciária. A atuação e o desempenho dos Ministros da Justiça foram distintos entre si, sendo, em alguns casos, mais tímido se comparada a outros. Embora não seja possível captar todos os elementos que tenham contribuído para mudanças e/ou maior projeção do Sistema Penitenciário Federal, é perceptível que alguns Ministros da Justiça tiveram maior êxito em impulsionar temas e agendas próprias associadas ou diretamente refletidas no Sistema Penitenciário Federal.

Vale pontuar que, ao longo das últimas duas décadas, os contextos e elementos associados à segurança pública e o sistema prisional nacional, de modo geral, tornaram-se cada vez mais complexos e multifacetados. Nesse sentido, ainda que o Sistema Penitenciário Federal tenha se inserido e se estabelecido no circuito punitivo legal como uma resposta às facções criminosas e como apoio aos demais entes federativos, é notório que os desafios e dilemas associados às facções criminosas permanecem como um ponto central. A presença e dinamicidade das facções criminosas em diferentes estados da federação, inclusive com alcance para outros países, somadas ao conjunto imbricado de redes, recursos e relações produzidos nessas dinâmicas continuam gerando repercussões sociais relevantes (Manso e Dias, 2018, Dias, 2024).

Por sua vez, as respostas legais, de modo geral, permanecem apostando no aprisionamento como uma das principais estratégias de enfrentamento às facções criminosas. Na maioria dos casos, essas ações concentram-se na prisão de indivíduos vinculados a dinâmicas criminais em posição de menor expressividade e significância. Além disso, a flagrante violação de direitos das pessoas privadas de liberdade, a eclosão de episódios de violência no âmbito das prisões pelo país, por vezes com desfechos dramáticos, além de uma sorte de violência praticadas por agentes do estado constituem igualmente parte desse cenário (Dias, 2017; Gomes, 2024)

Essas dimensões ajudam a compreender como o desempenho dos Ministros da Justiça está condicionado aos limites e às possibilidades dadas pelas conjunturas sociais e políticas de suas gestões. A articulação com outros agentes governamentais, a disponibilidade de recursos e a priorização de determinadas agendas relacionam-se às circunstâncias que favorecem ou não a tomada de decisão. No caso das pautas relativas à segurança pública e do sistema prisional observa-se, que ao longo das últimas duas décadas esse debate se tornou ainda mais controverso, embora, de modo geral, as medidas adotadas tenham se orientado pelo incremento de recursos e medidas de maior repressão e criminalização.

A seguir, destacamos aquelas iniciativas, que, a nosso ver, explicitam o desempenho de alguns Ministros da Justiça em relação à agenda do Sistema Penitenciário Federal. Não se deve perder de vista, que, por si só, o Sistema

Penitenciário Federal consolidou-se ao longo dos anos como uma vitrine política relevante, independentemente da gestão federal.

## **4 - Linhas gerais de análise**

### **4.1 - Origens**

Como destacado, o Ministro Márcio Thomaz Bastos impulsionou a criação do Sistema Penitenciário Federal. Os esforços empreendidos pelo Governo Federal à época buscavam responder a um problema concreto: garantir a custódia de indivíduos que protagonizavam episódios de fuga, “resgates” e violência nos sistemas penitenciários, além de dirimir a influência de “lideranças” criminais. A figura de “Fernandinho Beira-Mar” além de ser simbólica, personificava as dificuldades enfrentadas pelos estados da federação<sup>14</sup>.

Ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, ocorreram diversos episódios de fuga, resgates e rebeliões em capitais brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro que ganharam destaque na mídia local e nacional. Tais eventos não apenas evidenciavam a presença e a força das facções criminosas, como o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC), mas também, indicavam de forma incontornável a atuação desses atores nas dinâmicas sociais e criminais no âmbito local, à época, e atualmente, em nível nacional e supranacional (Caldeira, 2004; Dias, 2013; Manso e Dias, 2018)

As queixas endereçadas à União por parte dos estados da federação refletiam alguns dos limites dos entes federativos em garantir a custódia de indivíduos considerados “problemáticos”. As dificuldades dos estados variavam desde restrições de recursos disponíveis para lidar com episódios de fuga e resgates até desafios relacionados ao isolamento de lideranças criminais consideradas “relevantes”, além do acentuado processo de erosão dos universos intra e extramuros prisionais. Esses dilemas também expressavam, narrativas de responsabilização mútua entre os entes

---

<sup>14</sup> Luiz Fernando da Costa, o “Fernandinho Beira-Mar”, foi o primeiro custodiado do Sistema Penitenciário Federal e permanece nessa condição desde então, somando, em breve, vinte anos de reclusão. Após sua captura na selva colombiana, Fernandinho Beira-Mar foi custodiado em diferentes estabelecimentos de privação de liberdade e em distintos estados da federação. A iminente possibilidade de fuga e/ou resgate passou a constituir um problema para o Estado do Rio de Janeiro, que alegava não dispor de meios para garantir uma custódia efetiva. Por sua vez, os demais estados que o receberam provisoriamente argumentavam não ser de sua responsabilidade custodiar um preso que não era de sua origem e que, além disso, representava elevado risco à segurança.

federativos quanto às “crises” e às medidas adotadas para intervir na segurança pública e prisional (Vasconcelos et al, 2018).

Nessa perspectiva, a constituição do Sistema Penitenciário Federal se revestia do propósito de apoiar os estados da federação, por meio da oferta de custódia temporária de indivíduos considerados de alta periculosidade, além da disponibilização de recursos financeiros via o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Assim, um dos pontos ressaltados por interlocutores e também presentes em registros atribuídos ao Ministro Márcio Thomaz Bastos referia-se à importância da corresponsabilidade que os estados da federação deveriam assumir na agenda penitenciária (Gomes, 2024).

O fomento às ações e estruturação do DEPEN (atual SENAPPEN) contribuiu para viabilizar aos presídios federais. Essas descrições iniciais sinalizam o movimento político-institucional que conferiu concretude a determinações legais já existentes, conforme preconizavam a Lei de Execução Penal e a Lei dos Crimes Hediondos.

Outro exemplo relevante do desempenho do Ministro Márcio Thomaz Bastos refere-se ao respaldo normativo para a inclusão dos primeiros custodiados no Sistema Penitenciário Federal. Nunes (2020) destaca que, após a finalização da construção da Penitenciária de Catanduvás em 2006, às vésperas de sua inauguração e do efetivo início das atividades, não havia dispositivo legal que amparasse a transferência de presos estaduais para unidades prisionais federais. A ausência de legislação federal que disciplinasse essas transferências foi solucionada por meio de articulação do Ministério da Justiça junto ao Conselho da Justiça Federal.

O instrumento normativo que viabilizou as transferências iniciais foi a resolução n. 502, de 09 de maio de 2006, editada pelo Conselho da Justiça Federal. Sua publicação ocorreu pouco mais de um mês antes da inauguração do Presídio de Catanduvás realizada em 23 de junho de 2006. Em linhas gerais, a resolução n. 502 discriminava o perfil dos presos a serem acolhidos, bem como algumas das atribuições relativas aos procedimentos de solicitação de inclusão, aos atores, às instâncias competentes e procedimentos. Apesar da configuração normativa precária, a resolução teve vigência por um ano e foi substituída por nova resolução (n. 557/2007), que permaneceu em vigor mais um ano e cujo conteúdo se assemelhava ao da anterior (Nunes, 2020, p. 107). À época, a resolução deu respaldo para às ações

de custódia em presídio federal, ainda que tenha ferido o princípio da legalidade (Cacicedo, 2020). Apenas durante a gestão do Ministro Tarso Genro foi editada Lei federal (Lei n. 11.671/2008) que adequou, do ponto de vista normativo, a custódia em presídio federal.

#### **4.2 - Ajustamentos e aperfeiçoamentos**

As gestões subsequentes à do Ministro Márcio Thomaz Bastos produziram um rol normativas importantes relativas à organização funcional, procedimental e institucional do Sistema Penitenciário Federal. Esse período foi importante para consolidar os presídios federais no conjunto de aparatos penitenciários do país, servindo de apoio aos estados da federação em contextos de instabilidade local. Além disso, entre 2006 a 2009, ocorreu a inauguração de quatro das atuais cinco unidades do Sistema Penitenciário Federal.

Outro Ministro da Justiça que desempenhou papel relevante na trajetória do Sistema Penitenciário Federal, o atual Senador Sérgio Moro. Em 2019, tomou posse como Ministro da Justiça durante a gestão do presidente Jair Messias Bolsonaro. Sua passagem à frente da pasta ministerial foi breve, com pouco mais de um ano de permanência. Ao contrário dos Ministros que o antecederam e sucederam, Sérgio Moro possuía uma longa relação com o Sistema Penitenciário Federal, pois, o exercício do cargo de juiz federal teria sido responsável pela corregedoria da penitenciária federal de Catanduvas, no Paraná.

Ao contrário dos demais Ministros da Justiça, Sérgio Moro conhecia as dinâmicas e fluxos relativos ao Sistema Penitenciário Federal. Ao assumir o cargo de Ministro da Justiça, gozava de *status*, prestígio e conhecimento, cuja expressão mais evidente foi a aprovação do Pacote Anticrime (Lei n. 13.964/2019). A sanção da lei promoveu um conjunto de mudanças na legislação penal, processual penal e também de execução penal no país. No que diz respeito ao Sistema Penitenciário Federal, as medidas mais significativas decorrentes do Pacote Anticrime foram a consolidação da supressão das visitas com contato físico e íntimo em presídios federais, a ampliação do tempo máximo de cumprimento de pena no país de 30 para 40 anos e uma importante mudança nos critérios temporais que orientavam a inclusão e exclusão de pessoas no Sistema Penitenciário Federal.

Quanto às visitas sociais e íntimas dentro do Sistema Penitenciário Federal, sua garantia era cumprida por meio da Portaria MJ nº 1.190, de 19/06/2008. Essa portaria foi posteriormente suspensa, impondo-se a proibição dessas modalidades de visita durante a gestão do Ministro Torquato Jardim, que antecedeu Sérgio Moro no cargo de Ministro da Justiça. As visitas íntimas permaneceram garantidas apenas aos custodiados incluídos por delação premiada ou como réus colaboradores (perfil pouco submetido à custódia federal). Aos demais custodiados que não se enquadravam nesse critério, tal direito vedado.

§ 2º Nos termos do art. 3º da Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, é vedada a concessão de visita íntima a presos que possuam, ao menos, uma das seguintes características, conforme disposições do Decreto nº 6.877, de 18 de junho de 2009: I - ter desempenhado função de liderança ou participado de forma relevante em organização criminosa; II - ter praticado crime que coloque em risco a sua integridade física no ambiente prisional de origem; III - estar submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado (RDD); IV - ser membro de quadrilha ou bando, envolvido na prática reiterada de crimes com violência ou grave ameaça; V - estar envolvido em incidentes de fuga, de violência ou de grave indisciplina no sistema prisional de origem (Portaria MJ nº 1.190, de 19/06/2008)

Os motivos ensejadores da mudança estão associados a demandas e debates prévios sobre a pertinência das visitas íntimas e com contato nesses espaços. O incômodo e resistência à sua realização estão explícitos nos *workshops*<sup>15</sup> realizados pela Justiça Federal, eventos destinados à discussão e deliberação de medidas relativas ao Sistema Penitenciário Federal. No entanto, o fator catalisador dessa alteração ocorreu após a execução de servidores públicos ligados ao Sistema Penitenciário Federal, nos anos de 2016 e 2017. A premissa central, institucionalmente mobilizada para a supressão das visitas, referia-se ao argumento de que as execuções seriam fruto de recados e/ou “salves” de indivíduos custodiados em presídios federais e que tais mensagens haviam (supostamente) sido determinadas a partir desses espaços (Gomes, 2023; 2024).

A proibição da visita íntima e com contato ganhou *status* de proibição por meio da Lei Federal n. 13.964/2019. O Pacote Anticrime, idealizado e defendido pelo

---

<sup>15</sup> Os *workshops* são encontros periódicos em que o Sistema Penitenciário Federal é o centro da discussão, tais eventos são realizados desde o ano de 2010 e sua organização ocorre por conta do Conselho da Justiça Federal (CNJF) e a Secretaria Nacional de Política Penal (SENAPPEN). Considerado como um momento importante para refletir aspectos práticos da rotina prisional, atuação jurisdicional, perspectivas de “aperfeiçoamento” e construção de consensos, tais eventos tem produzido registros fundamentais (anais de eventos) para observar as transformações e orientações que se constituem em relação ao Sistema Penitenciário Federal.

Ministro Sérgio Moro, foi apresentado como uma resposta ao enfrentamento a uma série de problemas na segurança pública nacional<sup>16</sup>. Com a sanção da lei, a disciplina das visitas em presídio federal restringiu-se à modalidade virtual (fortemente incentivada) ou via parlatório (com a separação entre visitante e do custodiado por um vidro, sem qualquer tipo de contato físico ou íntimo). Inclusive, com monitoramento por meio de áudio e vídeo da visitação.

A mesma legislação também alterou os lapsos temporais definidos para custódia em presídio federal, que, a princípio, seguiam, a determinação estabelecida pelo artigo 10 da Lei n. 11.671/2008: “§ 1 - **O período de permanência não poderá ser superior a 360** (trezentos e sessenta dias), renovável, **excepcionalmente**, motivado pelo juízo de origem, observado os requisitos da transferência” (grifo nosso). No que se refere ao lapso temporal de custódia, tratava-se de outro dilema discutido nos *workshops*, com reflexos também nas instâncias judiciais, diante de questionamentos acerca do tempo de permanência dos indivíduos nesses espaços.

O cumprimento do prazo de 360 dias era apontado como inviável diante da série de trâmites burocráticos necessários à inclusão, à custódia e à exclusão de pessoas nos presídios federais. Em particular, os trâmites entre os estados da federação, junto à Justiça estadual e federal, arrastavam-se, descumprindo o prazo legalmente previsto, além de se prolongarem ainda mais quando os casos chegavam às cortes superiores, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ). As divergências e dilemas em relação aos prazos produziam desgastes recorrentes entre diferentes atores governamentais (Silva Jr., 2020). A mudança promovida por meio do Pacote Anticrime, de certo modo, foi defendida como uma forma de corrigir esse problema.

Outra mudança importante em relação ao prazo foi a exclusão da palavra “excepcionalmente” do dispositivo legal. A atual redação passou a definir: “*O período de permanência será de até 3 (três) anos, renovável por iguais períodos, quando solicitado motivadamente pelo juízo de origem, observados os requisitos da transferência e se persistirem os motivos que a determinaram (grifo nosso)*”. Nesse aspecto, além da ampliação do tempo mínimo, a supressão da palavra excepcionalmente contribuiu para a reiteração da manutenção de pessoas em

---

<sup>16</sup> <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/relembre-os-principais-pontos-do-pacote-anticrime-enviado-ao-congresso-nacional> último acesso: 19/01/2026.

presídios federais<sup>17</sup>. Ainda que os estados da federação precisem apresentar elementos informativos que justifiquem a manutenção da custódia, a exclusão desse termo acabou, na prática, por autorizar a renovação sucessiva da custódia, possibilitando a permanência de indivíduos por longos períodos em condições de efetivo cumprimento de pena (Cacicedo, 2020).

Pode-se notar que a relação estreita do ministro Sérgio Moro com o Sistema Penitenciário Federal levou a mudanças importantes a partir da aprovação do Pacote Anticrime.<sup>18</sup> Em certa medida, as demandas discutidas nos *workshops* ao longo dos anos, espaços em que Sérgio Moro desempenhava o papel de juiz corregedor federal foram consolidadas na legislação federal aprovada. Consideramos que, além de sua trajetória associada ao Sistema Penitenciário Federal o que de certo modo, lhe conferia credibilidade em relação a essa pauta, houve condições políticas e institucionais que viabilizaram o avanço da agenda de mudanças nas legislações nacionais com impacto direto sobre o Sistema Penitenciário Federal.

### 4.3 - Tendências e legados

Como pontuado, o Sistema Penitenciário Federal tornou-se uma vitrine importante para o Governo Federal em termos de gestão e execução de atividades penitenciárias. O conhecimento produzido por meio das práticas e rotinas estabelecidas nos presídios federais contribuiu para a constituição da Força Penitenciária de Intervenção Penitenciária (FTPI), em 2017. A sua criação ocorreu em meio a um cenário marcado pela escalada de episódios de violência, com desfechos fatais e de grande repercussão em prisões brasileiras<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Os presídios federais possuem restrições quanto ao número de pessoas que podem ser custodiadas nesses estabelecimentos. Cada unidade tem capacidade para até 208 pessoas e não deve operar com ocupação total, uma vez que o desenho do Sistema Penitenciário Federal prevê a existência de vagas ociosas para apoiar os estados sempre que necessário, especialmente em contextos de crises de segurança pública e penitenciária. Diante do crescimento do número de pessoas em cumprimento de pena nesses espaços, coloca-se como questão relevante a necessidade, ou não, de sua expansão, bem como a avaliação de sua efetividade na neutralização de indivíduos considerados lideranças de facções criminosas.

<sup>18</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/26/pacote-anticrime-e-sancionado-com-vetos> último acesso: 15/11/2025.

<sup>19</sup> Como foram os episódios de massacres no Complexo Penitenciário Anísio Jobim, no Amazonas, em 2017; Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em Roraima, 2017, Complexo Penal de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte, em 2016; Complexo Penitenciário de Pedrinhas, no Maranhão, em 2010. Outros episódios se sucederam nos anos seguintes, como novo episódio no Complexo Penitenciário Anísio Jobim, no Amazonas, em 2019; Centro de Recuperação Regional de Altamira, no Pará, em 2019.

Durante a gestão do Ministro Alexandre de Moraes, o Governo Federal passou a oferecer aos estados um modelo de intervenção em contextos de crise penitenciária, especialmente àqueles que enfrentavam situações agudas de instabilidade prisional. Em declarações públicas, o então Ministro afirmava haver pedidos de ajuda dos estados à União<sup>20</sup>. A FTIP constituiu-se com base nos conhecimentos e nas práticas desenvolvidas no Sistema Penitenciário Federal e, ao mesmo tempo, tomou como referência a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP).

A FTIP foi apresentada como uma medida assertiva de intervenção, uma vez que é composta por policiais penais capacitados para gerir e lidar com contextos de rebeliões e instabilidade nos sistemas prisionais estaduais. Essa iniciativa ampliou e difundiu o conhecimento produzido nos presídios federais para outros estados da federação, em particular porque a coordenação das atividades da FTIP é de atribuição de policiais penais federais.

O Massacre de Alcaçuz foi um evento importante para a constituição da FTIP. O trágico e notório episódio de violência ocorrido do Complexo Penal de Alcaçuz, decorrente de conflitos entre diferentes facções (Primeiro Comando da Capital e Sindicato do Crime) somado à omissão do Estado, teriam sido vetores para o desfecho que resultou na morte de 26 pessoas (Amarante e Melo, 2020). O governo do Rio Grande do Norte recorreu ao Governo Federal para obter auxílio e intervenção em seu sistema penitenciário, demanda que também seria adotada também por outros governadores em diferentes estados do país nos anos subsequentes (Almeida, 2025).

Em 2023, o Ministro Flávio Dino constituiu a Força Penal Nacional (FPN) por meio da portaria n. 526/2023 e revogou as normativas anteriores que disciplinavam a FTPI. A FPN passou a incorporar determinações previstas na FTPI, além de ampliar o rol de ações (Almeida, 2025). Em anos anteriores, a FTIP havia sido objeto de críticas devido à violação de direitos das pessoas aprisionadas, submetidas às intervenções. Órgãos como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) e o Ministério Público Federal (MPF) constataram uma série de violações de direitos dessas populações, além do uso de tortura e maus-tratos em

---

<sup>20</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/ministro-autoriza-forca-tarefa-de-agentes-penitenciarios-a-ir-para-o-rn-nesta-quarta.ghtml> último acesso: 10/12/2025

contextos de intervenção, como ocorreu no Pará, em 2019 (Gomes, 2024; Almeida, 2025).

Por fim, ainda que não estejam diretamente conectadas ao Sistema Penitenciário Federal, a gestão do Ministro Ricardo Lewandowski (2024 a 2025) apresentou duas propostas legislativas que estabelecem maior prevalência da União em relação à segurança pública e que perpassam o enfrentamento às facções criminosas. A Proposta de Emenda à Constituição, n. 18/2025, conhecida como PEC da Segurança Pública, foi apresentada pelo Governo Federal em 2025. Entre seus principais pressupostos a PEC n. 18/2025 visa constitucionalizar o Sistema Único de Segurança (SUSP), criado por meio de Lei federal n. 13.675/2018, além de restringir à União a competência de legislar sobre normas gerais de segurança pública, defesa social e sistema penitenciário. Essa previsão não busca suprimir as competências já atribuídas a estados e municípios na Constituição Federal, mas ampliar a participação da União na articulação e incidência sobre esses temas. Destaca-se, ainda, o reforço à polícia federal e polícia rodoviária federal, com a ampliação de suas atribuições, especialmente no enfrentamento às facções criminosas e às milícias. O debate legislativo em torno da PEC 18/2025 ainda está em discussão, apesar de ter sido aprovado na Câmara dos Deputados ainda aguarda votação no Senado Federal.

A outra proposta referia-se ao Projeto de Lei n. 5582/2025, conhecido como PL “Antifacção”, que tinha como premissa a alteração de legislações como a Lei das Organizações Criminosas (Lei n. 12.850/2013), além de dispositivos do Código Penal, Processo Penal e Lei de Execução Penal. No centro das mudanças estava a narrativa institucional da necessidade de instrumentos mais efetivos para o enfrentamento às facções criminosas. O termo “facção criminosa”, inclusive, passou a ser incorporado como léxico específico nos ajustes e mudanças sugeridos, ao passo que, até então, os dispositivos legais fazem uso do termo organização criminosas para se referir a agrupamento criminais<sup>21</sup>. A proposta foi recém sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após uma tramitação marcada por uma série de divergências e

---

<sup>21</sup> Define a Lei 12.850/2013. Art 1. § 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

tensionamentos no Congresso Nacional. A Lei. 15.358/2026<sup>22</sup> está identificada como Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann).

A repercussão da aprovação das duas medidas legislativas cabe a análises futuras. Convém apontar, por ora, que a Lei n. 15.358/2026 “Antifacção” tende a gerar mudanças no tempo de cumprimento de penas e progressões de regime, a exemplo do que ocorreu com o Pacote Anticrime. Considerando que o Sistema Penitenciário Federal tem, entre seus elementos cruciais, a custódia de pessoas imputadas como lideranças criminosas, a ampliação de dispositivos legais nesse sentido pode resultar no incremento do número de demandas e custódias efetivas nesses espaços. Isso implica novos desafios, haja vista que os presídios federais possuem limitações legais quanto ao contingente populacional, fixado em 208 pessoas por unidade, o que complexifica o cenário atual, no qual esses estabelecimentos vêm se consolidando como espaços de cumprimento de pena para um contingente populacional significativo. Tais questões colocam novos desafios à gestão federal no que se refere a missão institucional do Sistema Penitenciário Federal (Gomes, 2024).

## **5 - Considerações Finais**

Neste texto, apresentamos reflexões iniciais sobre os Ministros da Justiça e sua relação com o Sistema Penitenciário Federal. Ao longo do tempo, identificou-se a produção de normativas e medidas legais que contribuíram para a estabilidade desse modelo de aprisionamento, sem a ocorrência de rupturas significativas. A ausência de mudanças que levassem à descontinuidade das atividades do Sistema Penitenciário Federal reflete o compromisso das gestões federais com a missão institucional dos presídios federais.

Além disso, verifica-se que as medidas que resultaram em mudanças mais expressivas possuem um viés mais repressivo, como foi o caso da supressão das visitas com contato e íntimas, a ampliação do tempo de custódia em presídio federal e as alterações na progressão de regime, consolidadas com a aprovação do Pacote Anticrime. Nesse sentido, a expertise desenvolvida nos presídios federais constitui, um elemento central, baseado na construção de uma racionalidade própria de gestão

---

<sup>22</sup> Inteiro teor: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2026/lei/l15358.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15358.htm) último acesso: 28/03/2026.

e punição nesses espaços. Esse processo ultrapassou os limites do Sistema Penitenciário Federal, como se nota com a criação da Força Penal Nacional.

Como destacado, os Ministros da Justiça desempenharam papel importante na produção e publicização de medidas relacionadas ao Sistema Penitenciário Federal. Neste artigo, enfatizamos as atuações dos Ministros Márcio Thomaz Bastos, Sérgio Moro, Alexandre de Moraes, Flávio Dino e Ricardo Lewandowski, com o propósito de ilustrar os processos que levaram à constituição e transformações no Sistema Penitenciário Federal. Ressaltamos que a atuação dos demais Ministros da Justiça, embora menos disruptivas e mais voltada às rotinas internas dos presídios federais, também foi fundamental para consolidar o Sistema Penitenciário Federal como estabelecimentos prisionais singulares no repertório punitivo nacional.

Vale destacar que as reflexões sobre a atuação de diferentes atores governamentais podem contribuir para a compreensão de mudanças e permanências em termos de práticas e rotinas penitenciárias. Neste texto, abordamos a interação entre Ministros da Justiça e o Sistema Penitenciário Federal, no entanto, outras reflexões seriam interessantes para identificar como têm sido incorporadas no âmbito estadual, a partir do repertório de ações produzido pelo SENAPPEN por meio do Sistema Penitenciário Federal.

Nesse sentido, colocam-se algumas questões: de que maneira policiais penais federais e as missões da FPN tem colaborado para a reprodução de práticas dos presídios federais? Cargos de médio escalão nas secretarias estaduais de segurança e penitenciárias têm identificado o Sistema Penitenciário Federal como um ethos de punição adequada aos desafios locais? Quais instrumentos devem ser considerados como critérios de “sucesso de ações penitenciárias”? Trata-se de questões que fogem ao escopo desse texto, mas que podem orientar investigações futuras. Por fim, cabe questionar quais instrumentos devem ser desenvolvidos para interpretar as ações e medidas punitivas legais adotadas tanto a nível estadual quanto a nível federal, quanto às pessoas privadas de liberdade pelo país. O ciclo convencional de políticas públicas faz sentido em um cenário estruturalmente marcado pela violação de direitos?

## Referências

- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 7-29, 2007.
- ALMEIDA, Leonardo Sampaio de. **Sistema penitenciário federal, força-tarefa de intervenção penitenciária e força penal nacional: sobre arranjos institucionais, facções criminosas e a questão federativa na política penitenciária**. 2025. 470 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2025.
- AMARANTE, Natalia F.; MELO, Juliana G. “O errado será cobrado”: ciclos de vingança e disputas entre coletivos criminosos em Natal/RN após o “Massacre de Alcaçuz”. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 7, n. 2, p. 69-87, jun. 2020.
- BATISTA, Mariana. O poder executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, nov. 2013.
- BORGES, Jaqueline da Silva; BARBOSA, Sheila Cristina T. Ministérios como “barganha”, coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 2, p. 267-296, abr./jun. 2019.
- CACICEDO, Patrick. Lei “Anticrime” e o Sistema Penitenciário Federal: velhos rumos de uma política penitenciária de exceção. In: CAMARGO, Rodrigo de O.; FÉLIX, Yuri (org.). **Pacote anticrime: reformas penais. Reflexões críticas à luz da Lei 13.964/2019**. Florianópolis: Editora Emais, [s.d.].
- CALDEIRA, César. A política do Cárcere Duro - Bangu 1. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 87-102, 2004.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, nov./dez. 2020.
- CASTRO, Karolina A. P. **Sistema Penitenciário Federal: estudo sobre regimes disciplinares e confinamento solitário**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (DEPEN). **2º Anuário do Sistema Penitenciário Federal, 2016**. 2. ed. Brasília, 2017.
- DIAS, Camila C. N. **Hegemonia nas prisões e o monopólio da violência**. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção Saberes Monográficos).
- DIAS, Camila C. N. Encarceramento, seletividade e opressão: a “crise carcerária” como projeto político. **Friedrich Ebert Stiftung**, n. 28, p. 1-29, 2017.
- DIAS, Camila C.N. ‘Não é só a economia, estúpido’: Uma abordagem analítica do PCC através do Eixo Prisional-Construtivo-Ideológico. **Revista do Sistema Único de Segurança Pública**, Brasília, Brasil, v. 3, n. 1, p. 11–35, 2024. DOI: [10.56081/revsusp.v3i1.595](https://doi.org/10.56081/revsusp.v3i1.595).
- DIAS, Camila C. N.; RIBEIRO, Natalia T. O deslocamento da prisão em três Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) e sua centralidade na conformação de redes criminais transnacionais. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 7, n. 17, set./dez. 2019.
- DUARTE, Thais L. Uma questão de força? Debates sobre prisões federais e expansão do Primeiro Comando da Capital. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 1, jan./abr. 2022.
- FERREIRA, Carolina C. **Política Penitenciária Nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística**. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.
- GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2008.
- GARLAND, David. Penalidade e Estado Penal: para além da cultura do controle? In: SOZZO, Máximo (org.). **Debates sobre delito, pena e ordem social com David Garland**. Porto Alegre: Aspas Editora, 2020. p. 414-465.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história**. Tradução de Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GOMES, Mayara. de S. Da vulnerabilidade à supressão: Sobre visitas no Sistema Penitenciário Federal. **Revista de Ciências Sociais** — Fortaleza, v. 53, n. 3, nov. 2022/fev. 2023, p 131–165

GOMES, Mayara de S. **O Sistema Penitenciário Federal: sobre novas e velhas perspectivas da punição no Brasil contemporâneo**. Tese de Doutorado em Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo, 2024.

HOWLETT, Michael. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 167-186, 2000.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. p. 11-38.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

NEIVA, Pedro; HIROI, Taeko. O cálculo do presidente ao nomear ministros no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 5, p. 1232-1249, set./out. 2021.

NUNES, Walter. Sistema Penitenciário Federal: o regime prisional de líderes de organizações criminosas. **Revista Brasileira de Execução Penal**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 101-134, jul./dez. 2020.

REISHOFFER, Jefferson C. **A psicologia no presídio federal: dos pareceres técnicos às produções de “alta periculosidade**. 2015. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ROCHEFORT, David, A. e COBB, Roger, Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. **Policy Studies Journal**, Volume 21, número 1, março 1993

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos e questões de concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2024.

SILVA JÚNIOR, Walter N. **Execução penal no Sistema Penitenciário Federal**. Natal: OWL, 2020.

**Data da submissão:** 26/01/2026

**Data da aprovação:** 06/04/2026