

## HABEAS CORPUS 148.459 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. ALEXANDRE DE MORAES  
**PACTE.(S)** : TODAS AS PESSOAS QUE SE ENCONTRAM PRESAS EM ESTABELECIMENTO PENAL FEDERAL HÁ MAIS DE DOIS ANOS  
**IMPTE.(S)** : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
**ADV.(A/S)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL  
**COATOR(A/S)(ES)** : SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA

### DECISÃO

Trata-se de *Habeas Corpus* coletivo, com pedido de liminar, impetrado pela Defensoria Pública da União (DPU) em favor dos presos que se encontram em estabelecimentos penais federais há mais de dois anos.

Nesta ação, a impetrante, Defensoria Pública da União sustenta que *“a estada do preso em penitenciárias federais é uma exceção dentro do sistema devido às características próprias dos presídios de segurança máxima, porquanto esses são regidos pela lógica do isolamento”*. Aduz que *“a permanência do preso não poderá ser superior a 360 dias, contudo, é possível que haja a renovação do prazo, desde que sejam observados os requisitos de transferência”*. Enfatiza, contudo, que *“a Lei não autoriza a possibilidade de renovações sucessivas e infundáveis, restando claro que qualquer interpretação extensiva ou analógica que resulte na conservação do preso por mais de dois anos em cadeia federal, além de ser ilegal representa uma compreensão artilosa para uma finalidade contra legem”*.

Requer, assim, *“a concessão da presente ordem de habeas corpus, com pedido liminar, determinando o retorno dos pacientes que estiverem em estabelecimentos penais federais há mais de 720 dias aos seus Estados de origem, com vistas à excepcionalidade da permanência dos presos no Sistema Penitenciário Federal, em respeito às normas constitucionais que asseguram a dignidade da pessoa humana, a integridade física e moral dos presos, a finalidade ressocializadora da pena, a progressão de regime prisional e o direito à assistência familiar”*.

## HC 148459 / DF

O Estado do Rio de Janeiro se manifestou, tanto pela Procuradoria-Geral de Justiça, quanto pela Procuradoria-Geral do Estado e, em breve síntese, requer: (a) o indeferimento da “*inicial, com a conseqüente extinção do feito, em razão da não observância dos requisitos dispostos no artigo 654, §1º, alínea ‘a’, do Código de Processo Penal*”; (b) caso assim não se entenda, pleiteia seja negada a liminar, ante o *periculum in mora* reverso, e, ao final, denegada a ordem, ante a “*ocorrência de potencial grave dano à segurança pública*” (Documentos 11 a 562).

Expuseram importantes argumentos em audiências neste Gabinete os Excelentíssimos Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, e o Defensor Público da União, Carlos Eduardo Barbosa Paz.

A ilustre Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, manifestou-se pelo indeferimento do pedido de liminar, em parecer assim sumariado (Doc. 564):

### PROCESSO PENAL. *HABEAS CORPUS*.

1. *Habeas Corpus* Coletivo. Permanência de presos por mais de 720 dias em estabelecimentos federais. Lei n. 11.671/2008.
  2. Inexistência dos requisitos para concessão da medida de urgência.
  3. Devolução indiscriminada e desmotivada de presos ao sistema prisional estadual pode gerar afronta a direitos dos próprios pacientes.
- Parecer pelo indeferimento do pedido liminar.

Na sequência, indeferi o pedido de liminar e determinei a abertura de vista ao Defensor Público Geral Federal “para que se manifestasse em 15 dias, inclusive apontando todas as autoridades coatoras e os respectivos pacientes, como exigido pela jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (HC 133.267-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 2/6/2016; HC 143.704-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão monocrática, DJe de 12/5/2017; HC 135.169, Rel. Min. GILMAR MENDES, decisão monocrática, DJe de 24/8/2016, trânsito em

## HC 148459 / DF

julgado em 9/9/2016; HC 81.348, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão monocrática, DJ de 10/10/2001, trânsito em julgado em 15/10/2001) (Doc. 565).

Em sua manifestação (Doc. 568), o Defensor Público Geral Federal defende o cabimento do *Habeas Corpus* coletivo, sustentando que, se “as normas utilizadas primordialmente em ações de natureza cível, recentemente editadas ou alteradas, trazem essa preocupação com a prestação da jurisdição em tempo razoável, ela deverá ser ainda maior na seara penal, em que está em jogo a liberdade do indivíduo, e mais ainda na ação eminentemente libertária, o habeas corpus, ainda mais tendo o mandado de segurança, que pode ser individual ou coletivo, inequívoco parentesco atribuível à doutrina brasileira do habeas corpus”. Quanto à necessidade de individualização dos pacientes, justifica que “a ação coletiva serve para atacar ilegalidade única e geral que pode ter atingido diversas pessoas”. No tocante ao ato coator, informa haver duas situações: “a posição consolidada por parte do Superior Tribunal de Justiça, colocando sob a responsabilidade dos Juízes Estaduais a decisão sobre a permanência dos presos no sistema penitenciário federal que se repete a cada conflito de competência apreciado pela Corte” e “a existência de um conflito entre Estados e a União, a atrair a competência do STF, nos termos do artigo 102, I, ‘f’ da Constituição Federal de 1988”. Junta lista parcial de possíveis pacientes, “cuja execução penal é patrocinada pela Defensoria Pública da União e que, portanto, devem ser abrangidos pela decisão tomada pelo STF no presente *writ*, caso se entenda pelo habeas corpus plúrimo”, com indicação de 22 presos que tiveram pleitos ajuizados no Superior Tribunal de Justiça e de outros 75 que não tiveram demanda proposta perante aquela Corte. Ademais, reitera o entendimento de que o prazo de 360 dias seria renovável apenas uma vez. Enfim, caso não acolhida a tese de que a manutenção de presos no regime em questão deve ser temporária, requer, subsidiariamente, a concessão de direitos como a remição, a possibilidade de progressão de regime, a visita íntima e a redução do tempo de isolamento.

## HC 148459 / DF

A seu turno, a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, em novo parecer, opina “pelo não conhecimento do *habeas corpus*, ou, caso conhecido, pela sua denegação” (Doc. 616).

É o relatório. Decido.

Na presente hipótese, a Defensoria Pública da União expressamente afirma que o *habeas corpus* coletivo, enquanto “ação coletiva serve para atacar ilegalidade única e geral”, ou seja, alega a existência de *constrangimento ilegal genérico e coletivo* decorrente de uma *suposta interpretação* que pretende dar a Lei 11.671/08, no sentido de fixação de prazo fatal de 360 (trezentos e sessenta) dias, possível uma única renovação, para manutenção dos detentos em estabelecimentos federais de segurança máxima; ou seja, um prazo fatal máximo de 720 (setecentos e vinte) dias.

A Defensoria Pública da União pretende, portanto, que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de *habeas corpus* coletivo, declare genericamente a inconstitucionalidade da possibilidade de decisões judiciais fundamentadas renovarem por mais de uma única vez o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias de manutenção de presos em presídios federais de segurança máxima; e, que a CORTE o faça com efeitos *erga omnes* e vinculantes, de maneira a transformar qualquer decisão judicial nesse sentido – passada, presente ou mesmo futura – em *constrangimento ilegal*; independentemente de sua necessidade, motivação e razoabilidade apontada pelo respectivo juiz natural da causa.

Impossível tal pretensão, pois o *habeas corpus* exige a demonstração de constrangimento ilegal que implique coação ou iminência direta de coação à liberdade de ir e vir, não podendo ser utilizado como substituto de ação direta de inconstitucionalidade ou arguição descumprimento de prefeito fundamental em que se pretende conceder uma verdadeira *interpretação conforme a Constituição* em relação a Lei 11.671/2008, independentemente da decisão judicial motiva em cada um dos casos concretos que motivaram a transferência e manutenção dos presos nos presídios federais de segurança máxima.

## HC 148459 / DF

Inexiste o alegado *constrangimento ilegal genérico e coletivo* apontado pela interpretação pretendida pela Defensoria Pública da União; havendo necessidade em *habeas corpus* da indicação específica de cada constrangimento ilegal que implique coação ou iminência direta de coação à liberdade de ir e vir, pois não se pode ignorar, nos termos da legislação de regência (CPP, art. 654), que a petição inicial conterà o nome da pessoa que sofre ou está ameaçada de sofrer violência ou coação, assim como o de quem exerce essa violência, coação ou ameaça e a declaração da espécie de constrangimento ilegal ao direito de locomoção, ou em caso de simples ameaça de coação, as razões em que se funda o seu temor.

No caso, não há a indicação específica das diversas autoridades coatoras (qual ato apto a inaugurar a competência do Supremo), havendo inclusive menção a hipóteses individuais, pelo que se depreende, que já estariam sob a jurisdição de outros Ministros do STF; (b) tampouco há indicação individualizada do específico constrangimento ilegal a que cada um dos encarcerados estaria submetido, não se podendo afirmar, por razões óbvias, que a situação de todos são idênticas, sobretudo se considerada a periculosidade e o tempo de custódia de cada um deles.

A propósito, EDUARDO ESPÍNOLA FILHO, em comentário referido art. 654 do CPP, destaca que se *“forem muitos os pacientes, todos eles não de ser mencionados, não se tolerando generalizações”*. Ressalta, ainda, que a *“petição deve, pois, conter todos os requisitos de uma exposição suficientemente clara, com explanação e narração sobre violência, suas causas, sua ilegalidade”* (Código de processo penal brasileiro anotado. Atualizadores: José Geraldo da Silva e Wilson Lavorenti. Campinas: Bookseller, 2000, p. 275).

Nessa linha de consideração, a jurisprudência predominante nesta CORTE exige que na exordial do *writ* sejam apontadas, entre outros requisitos, todas as autoridades coatoras e os respectivos pacientes: HC 119.753, Relator Min. LUIZ FUX, decisão monocrática, DJe de 3/3/2017; HC 133.267-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI,

## HC 148459 / DF

Pleno, DJe de 2/6/2016, trânsito em julgado em 21/3/2017; HC 143.704-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão monocrática, DJe de 2/6/2017, trânsito em julgado em 21/3/2017; HC 135.169, Rel. Min. GILMAR MENDES, decisão monocrática, DJe de 24/8/2016, trânsito em julgado em 9/9/2016; HC 81.348, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão monocrática, DJ de 10/10/2001, trânsito e m julgado em 15/10/2001.

Em suma, não houve a suficiente demonstração individualizada de eventual constrangimento ilegal passível de questionamento perante esta CORTE, nos termos do art. 102 da Constituição Federal, o que inviabiliza o conhecimento deste *Habeas Corpus*; que, repita-se, não pode ser utilizado como sucedâneo de ações típicas de controle concentrado de constitucionalidade de maneira a conferir determinada interpretação vinculante a texto legal para situações pretéritas, presentes e futuras, independentemente da análise individualizada do caso concreto pelo juiz competente.

Não bastasse isso, consoante exposto na decisão pela qual indeferi o pedido de liminar, os fatos genéricos apontados pela Defensoria Pública da União não apresentam nenhuma ilegalidade ou constrangimento ilegal à *liberdade de ir e vir*, pois a própria lei não fixa prazo fatal, mas sim autoriza sucessivas renovações da manutenção dos detentos no recolhimento em estabelecimentos penais federais de segurança máxima *sempre que, presentes os requisitos, o interesse da segurança pública de toda sociedade permaneça intocável*, e desde que haja nova decisão fundamentada pelo juiz competente para cada uma das novas renovações de prazos não superiores, individualmente, a 360 (trezentos e sessenta) dias, como na presente hipótese.

O essencial na garantia das liberdades individuais, em especial a *liberdade de ir e vir*, não é somente sua proclamação formal nos textos constitucionais ou nas declarações de direitos, mas a absoluta necessidade de sua pronta e eficaz consagração no mundo real, de maneira prática e eficiente, a partir de uma justa e razoável compatibilização com os demais direitos fundamentais da sociedade, de maneira a permitir a efetividade da Justiça Penal.

A necessária compatibilização admite a relativização da *liberdade de ir e vir* em hipóteses excepcionais e razoavelmente previstas nos textos normativos, pois a consagração do Estado de Direito não admite a existência de restrições abusivas ou arbitrárias à *liberdade de locomoção*, como historicamente salientado pelo grande magistrado inglês COKE, em seus comentários a CARTA MAGNA, de 1642, por ordem da Câmara dos Comuns, nos estratos do *Segundo Instituto*, ao afirmar: “*que nenhum homem seja detido ou preso senão pela lei da terra, isto é, pela lei comum, lei estatutária ou costume da Inglaterra*” (capítulo 29). Com a consagração das ideias libertárias francesas do século XVIII, como lembrado pelo ilustre professor russo de nascimento e francês por opção, MIRKINE GUETZÉVITCH, essas limitações se tornaram exclusivamente “*trabalho das Câmaras legislativas*”, para se evitar o abuso da força estatal (*As novas tendências do direito constitucional*. Companhia editora nacional, 1933. p. 77 ss).

A Constituição Federal, ao proclamar o respeito à integridade física e moral dos presos, em que pese a natureza das relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Penitenciária e os sentenciados a penas privativas de liberdade, consagra a conservação por parte dos presos de todos os direitos fundamentais reconhecidos à pessoa livre, com exceção, obviamente, dos incompatíveis com a condição peculiar de preso e respectivas sanções e restrições aplicadas pela autoridade judicial competente em virtude dos crimes praticados e da periculosidade dos agentes.

As regras internacionalmente adotadas pelos países democráticos passaram a estabelecer preceitos mínimos para o tratamento de reclusos, sempre levando em conta a grande variedade das condições legais, sociais, econômicas e geográficas do mundo, porém estabelecendo os princípios básicos de uma boa organização penitenciária e as práticas relativas ao tratamento de reclusos. Entre esses importantes princípios básicos, foram consagrados os “*Princípios da Igualdade, Proporcionalidade e Razoabilidade*” e a “*busca pela ressocialização*”, afirmando-se que as regras na execução penal devem ser aplicadas imparcialmente

## HC 148459 / DF

(Centro de Direitos do Homem das Nações Unidas – GE 94-15440), bem como que a busca do regime penitenciário consistirá em um tratamento cujo objetivo principal seja a reforma e reabilitação moral dos prisioneiros (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966), uma vez que as finalidades essenciais das penas privativas de liberdade são a reforma e a readaptação social dos condenados (Pacto de San José da Costa Rica).

As finalidades essenciais das penas privativas de liberdade, entretanto, devem ser compatibilizadas e perseguidas com respeito e observância a um sistema de *disciplina e sanções compatíveis com os crimes praticados e com a periculosidade dos presos*, pois, como afirmado nos instrumentos normativos internacionais, *a ordem e a disciplina devem ser mantidas com firmeza, sem, logicamente, impor mais restrições do que as necessárias para a manutenção da segurança e da boa organização da vida comunitária*.

Os condenados à pena privativa de liberdade ou aqueles que por ordem judicial estão presos provisoriamente devem respeito ao sistema disciplinar penitenciário, sem regalias ou privilégios em virtude de suas situações econômicas, sociais ou políticas, mas consentâneo e proporcional às atividades ilícitas praticadas.

A sociedade brasileira está farta do aumento da insegurança pública e da falta de integração entre União, Estados e Municípios, com inúmeras discussões estéreis e pouquíssimas inovações práticas eficientes, sendo necessária a soma inteligente de esforços institucionais, sempre com a absoluta observância da dignidade da pessoa humana e das normas constitucionais, para combater as organizações criminosas, que, lamentavelmente, mesmo de dentro dos presídios, amedrontam nossas famílias e atrapalham o crescimento e desenvolvimento de nosso país.

O grande desafio institucional brasileiro da atualidade é evoluir nas formas de combate à criminalidade organizada – dentro e fora dos presídios – efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação, repressão, combate à impunidade, aplicação de sanções e regimes de cumprimento proporcionais,



## HC 148459 / DF

principalmente, em relação aos gravíssimos crimes praticados e ordenados pelas lideranças de facções criminosas, sendo necessária a ampliação de mecanismos legais mais eficientes e que respeitem as liberdades individuais, como na legislação impugnada no presente *habeas corpus*.

A necessária compatibilização entre o *direito de ir e vir* e os demais direitos fundamentais da sociedade, de maneira a permitir a efetividade da Justiça Penal ocorreu na hipótese genericamente tratada nos autos, pois a relativização da *liberdade de locomoção* foi realizada de acordo com o texto constitucional e respeitados os princípios da *reserva legal* e *razoabilidade*, uma vez que a previsão de transferência, inclusão e manutenção de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima está expressa na Lei 11.671/2008, regulamentada pelo Decreto 6.877/2009, e somente poderá ser determinada por decisão da autoridade judicial competente, em total observância à Constituição Federal, que em seu artigo 5º, autoriza a possibilidade de restrição à liberdade por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente (inciso LXI) e em estabelecimentos distintos, de acordo, inclusive, com a natureza do delito (inciso XLVIII).

Nesse sentido, convém destacar a pertinente argumentação posta pela Procuradora-Geral da República em seu parecer (Doc. 616):

(...) o fato de o preso estar cumprindo pena em estabelecimento federal não conspira contra sua incolumidade, nem, tampouco, contra o seu *status libertatis*. Afinal, a alteração do local de cumprimento, por si só, não implica melhoria ou recrudescimento do regime de execução da pena.

Ademais, eventual retorno precipitado, ignorando-se as considerações expostas pelo juízo de execução estadual, pode gerar violações dos direitos dos próprios presos. Como visto, há hipóteses de recolhimento ao Sistema Penitenciário Federal que asseguram o direito à integridade pessoal (ou mesmo o direito à vida) do detento, como preveem os incisos II e V do art. 3º do

## HC 148459 / DF

Decreto 6.877/09. Até mesmo de forma indireta, portanto, o recolhimento em estabelecimentos federais pode assegurar tais direitos dos presos.

As condições em que ficam os presos ingressos no sistema penitenciário federal, bem como o regramento particular desse sistema, como antes adiantado, uma vez verificada a legalidade de sua transferência e das respectivas renovações, não podem ser examinadas em sede de *habeas corpus*. O debate, a partir daí, será inegavelmente de política pública, sem lugar em instrumento voltado ao questionamento de *ilegalidade ou abuso de poder*".

Não vislumbro, portanto, qualquer ilegalidade genérica, pois a lei autoriza sucessivas renovações da manutenção dos detentos no recolhimento em estabelecimentos penais federais de segurança máxima sempre que o interesse da segurança pública de toda sociedade razoavelmente exija, e desde que haja nova e fundamentada decisão pelo juiz competente, para cada uma das novas renovações de prazos não superiores a 360 (trezentos e sessenta) dias. Os autos não apresentam hipóteses genéricas caracterizadoras de restrições abusivas ou arbitrárias que tenham afastado a justa e razoável compatibilização do *direito de ir e vir* com os demais direitos fundamentais da sociedade, de maneira a permitir a efetividade da Justiça Penal.

A consagração constitucional do *habeas corpus* como meio idôneo para garantir todos os direitos legais relacionados com a *liberdade de locomoção*, mesmo que, como salientado pelo Ministro CELSO DE MELLO, "*na simples condição de direito-meio*", essa liberdade individual esteja sendo afetada "*apenas de modo reflexo, indireto ou oblíquo*" (*Constituição Federal anotada*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 1986. p. 459), não permite sua utilização como sucedâneo de ações específicas de controle concentrado de constitucionalidade e com a finalidade de obtenção de uma decisão mandamental genérica, coletiva, *erga omnes* e vinculante sobre a interpretação do *sistema de disciplina e sanções* estabelecido pela Lei 11.671/08, ignorando a necessária análise individualizada pelo juiz

## HC 148459 / DF

competente da situação de cada preso transferido e mantido nos presídios federais de segurança máxima, de sua periculosidade e dos crimes praticados.

Diante do exposto, inexistindo a ilegalidade genérica apontada e ausente a indicação individualizada do específico constrangimento ilegal a que cada um dos pacientes estaria submetido, com base no artigo 21, §1º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AO HABEAS CORPUS**.

Publique-se.

Brasília, 19 de fevereiro de 2018.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*