

O SISTEMA PRISIONAL E A APROXIMAÇÃO COM A SOCIEDADE: FUNDAMENTOS DO CONSELHO DA COMUNIDADE

THE PRISON SYSTEM AND THE APPROACH WITH
SOCIETY: FOUNDATIONS OF THE COMMUNITY COUNCIL

LETÍCIA BODANESE RODEGHERI

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). Mestre em Direito - Linha Direitos na Sociedade em Rede pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pós-Graduada em Direito e Gestão Judiciária pela Academia Judicial do TJSC. Graduada em Direito pela UFSM. <https://orcid.org/0009-0000-3617-5601>

RESUMO

A prisão, como forma de punição pela prática do crime, é fruto da própria evolução da sociedade. Nos primórdios, as penas eram corporais, incluindo a tortura e a morte. No decorrer dos anos, centralizou-se em estabelecimentos prisionais, os quais, na atualidade, denotam espaços marginalizados e excluídos da sociedade. Vigora a noção de que o criminoso deve receber o pior tratamento possível. Ao lado da punição, a pena também tem as importantes funções de prevenir a reincidência e a prática de novos crimes, bem como de ressocializar. Para tanto, tem-se questionado a respeito da atuação da população no sistema prisional e como aproximá-los. O presente trabalho tem como objetivo apresentar o Conselho da Comunidade, sua constituição, funções, objetivos, perspectivas e desafios. Utiliza-se o método de abordagem dedutivo e os métodos de pesquisa bibliográfico e documental. Conclui-se ser um importante e necessário

espaço na organização prisional, que deve ser fortalecido para melhor garantir os direitos dos apenados e, também, para permitir um repensar sobre o próprio sistema punitivo vigente.

Palavras-chave: prisão; ressocialização; participação popular; Conselho da Comunidade.

ABSTRACT

The prison, as a form of punishment for the practice of crime, is the result of the evolution of society. In the beginning, punishments were corporal, including torture and death. Over the years, it has centered on prison establishments, which, at present, denote marginalized and excluded spaces of society. The prevailing notion is that the criminal should receive the worst treatment possible. Beyond punishment, the penalty also has the important functions of preventing recidivism and the practice of new crimes, as well as re-socializing. Therefore, it is questioned the role of the society in the prison system and how to bring them together. The present work aims to present the Community Council, constitution, functions, objectives, perspectives and challenges. It is used the deductive method of approach and the bibliographic and documentary research methods. It is concluded that it is an important and necessary space in the prison organization, which must be strengthened to better guarantee the rights of the inmates and also to allow a rethink about the current punitive system itself.

Keywords: prison; resocialization; popular participation; Community Council.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A sociedade inserida na execução penal: o Conselho da Comunidade. 2.1 Constituição, funções e objetivos. 2.2 Perspectivas e

dificuldades para a atuação do Conselho da Comunidade. 3 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro apresenta peculiaridades, dificuldades e as importantes missões de punição, prevenção e ressocialização. Ele possui uma estrutura definida em lei, coordenada pelo Estado, na esfera do Poder Executivo, constituindo-se em um conjunto de instalações e medidas administrativas para a execução e cumprimento da pena.

Trata-se de evolução ao longo dos séculos, em que se definiu a prisão como a medida, via de regra, mais adequada em razão da prática de crime. De outro lado, nos primórdios, a pena e a vingança eram privadas, ao passo que, conforme o próprio Estado foi evoluindo, as penas deixaram de ser corpóreas, de tortura e morte, para serem aplicadas conforme as regras previamente definidas em lei.

Atualmente, a complexidade da sociedade indica que é necessário modernizar as investigações criminais, estruturar novos tipos penais e, também, melhor estruturar os estabelecimentos penais. É fato notório que há a violação dos direitos básicos dos detentos nos estabelecimentos penais, seja física ou moralmente, bem como que em muitos casos não há a devida prestação de saúde, educação, trabalho e recreação. Além disso, falta assistência social à família do detento que, privado da liberdade e sem possibilidade de trabalho, também não consegue auxiliar no sustento da família.

Por todas essas razões, é comum a afirmação de que falta a ressocialização, pois a pessoa ingressa no sistema prisional e, muitas vezes, sai muito mais marginalizada e aperfeiçoada no crime, gerando revolta por parte da sociedade e do próprio detento. Além do mais, vige o pensamento de que o condenado deve sofrer, diante do mal praticado à sociedade.

A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que elenca a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais dos indivíduos, também trata do princípio democrático, base da sociedade. O cidadão faz parte e integra as eleições, a elaboração da legislação e auxilia na própria resolução de conflitos.

Nas mesmas bases em que se sustentam, no Poder Judiciário, os métodos alternativos de solução de conflitos, também no sistema prisional há a previsão de participação popular, através de órgão específico. Dentre os mecanismos para a efetivação e garantia dos direitos dos detentos está o órgão chamado de “Conselho da Comunidade”. A Lei de Execução Penal (LEP) define a composição e as funções do órgão nos artigos 80 e 81, dentre as quais: visita e entrevista aos detentos; apresentação de relatórios mensais; e diligenciar para obter recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso¹.

Identifica-se uma série de direitos dos apenados que não são garantidos pelo Poder Executivo, fazendo-se necessário analisar como tem ocorrido a participação do referido órgão, e como impulsioná-lo e fortalecê-lo, a fim de que os apenados não sejam, novamente, marginalizados e excluídos da sociedade.

Assim, imperioso verificar como pode a sociedade e, mais especificamente, o Conselho da Comunidade contribuir para o melhor cumprimento das penas nos estabelecimentos penais brasileiros, visando a aproximar a sociedade deste espaço marginalizado e excluído. Questiona-se: como inserir a participação popular na execução da pena privativa de liberdade e fortalecer a atuação dos Conselhos da Comunidade, a fim de implementar os direitos básicos dos apenados?

O estudo utiliza-se do método de abordagem dedutivo para averiguar o Conselho da Comunidade, suas premissas, funções, atribuições, potencialidades e desafios. Os métodos de pesquisa são o bibliográfico e documental, pois será realizado o estudo da legislação inerente ao tema, além de documentos e manuais para delimitar as

¹ BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

funções e estruturação de um Conselho da Comunidade, pautado na premissa da participação popular na execução da pena.

O trabalho expõe o Conselho da Comunidade e sua constituição, funções, formas de atuação e os principais desafios para alterar o quadro de baixa utilização do órgão.

2 A SOCIEDADE INSERIDA NA EXECUÇÃO PENAL: O CONSELHO DA COMUNIDADE

O Conselho da Comunidade, constituído por integrantes da sociedade civil, objetiva auxiliar na execução das penas privativas de liberdade nos estabelecimentos prisionais. Tendo funções fiscalizadora e consultiva, visa a assegurar os direitos dos detentos, possibilitando melhor atendimento no cumprimento de suas penas.

A LEP, Lei n. 7.810/84, é clara ao definir o Conselho da Comunidade como um órgão do sistema prisional cujas funções estão delineadas, assim como a competência do juiz da execução para instalá-lo. No entanto, o que se vê, na prática, é a baixa utilização do órgão e, cada vez mais, o distanciamento com a sociedade.

Na estruturação do sistema prisional, verifica-se que há uma série de questões que podem ser melhor tratadas com a participação da sociedade, inclusive para garantir os direitos mínimos básicos dos apenados. Buscam-se, também, formas de fortalecer o órgão e de aumentar o seu espaço de atuação.

Imperioso que exista maior participação e controle social para “superar ‘nossa tragédia prisional’”². Isso porque não se pode dizer que o Brasil está avançando ao construir novos estabelecimentos penais e vagas, os quais não têm se mostrado suficientes, inclusive porque

² DAUFEMBACK, Valdirene; MELO, Felipe Athayde Lins. Modelo de gestão para a política penal: começando com uma conversa. In: DAUFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C. P. de (orgs.). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

não têm garantido os direitos mínimos dos apenados no cumprimento das penas. Juntamente com a necessidade de repensar o sistema, é imprescindível que a sociedade seja atraída para compreender os motivos pelos quais o cárcere e a noção de que os apenados devem sofrer ao cumprir a pena privativa de liberdade não mais satisfazem o Estado Democrático de Direito.

A dinâmica atualmente existente é a de baixa ou pouca utilização do referido órgão da execução, pelos mais variados motivos. Constata-se que os Conselhos da Comunidade são prejudicados pela escassez da participação comunitária, de recursos, de apoio e de reconhecimento público. A atuação da sociedade civil é quase nula e, em geral, a participação de tais entidades é vista pelos gestores como “produtoras de problemas”, porque buscam soluções para questões que, no entendimento dos gestores, não deveria atravessar as muralhas e cercas das prisões³.

Por todos esses motivos, objetiva-se compreender a existência do órgão, sua constituição e funções, além de identificar potencialidades e formas de atuação para a expansão, bem como os maiores entraves à aproximação com a sociedade.

2.1 Constituição, funções e objetivos

No início da LEP há a previsão de cooperação da sociedade com a execução da pena (artigo 4º da lei). O escopo está previsto em sua própria exposição de motivos, nos itens 24 e 25:

24. Nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinquente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário.

25. Muito além da passividade ou da ausência de reação quanto às vítimas mortas ou traumatizadas, a

³ *Ibid.*, p. 14-15

comunidade participa ativamente do procedimento da execução, quer através de um Conselho, quer através das pessoas jurídicas ou naturais que assistem ou fiscalizam não somente as reações penais em meio fechado (penas privativas da liberdade e medida de segurança detentiva) como também em meio livre (pena de multa e penas restritivas de direitos)⁴.

Assim, na década de 1980, ainda antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, vislumbrou-se a necessidade de participação ativa da comunidade na execução penal. O texto indica a superação da passividade e do distanciamento da sociedade e insere, para essa finalidade, dois órgãos de execução penal, cuja previsão consta do art. 61 da Lei n. 7.210/84: “[...] VI – o Patronato; VII – o Conselho da Comunidade. [...]”⁵.

O primeiro tem como principais funções a assistência aos albergados e egressos para reintegrá-los à sociedade (art. 78 da LEP), orientando os condenados e fiscalizando o cumprimento das penas restritivas de direito, como a prestação de serviços à comunidade e a limitação do final de semana, e das condições do livramento condicional (art. 79 da LEP)⁶.

Já o Conselho da Comunidade, existente em cada comarca consoante o art. 80, deve ser composto por, no mínimo, um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela seção da Ordem dos Advogados do Brasil, um defensor público indicado pelo Defensor Público Geral e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. O parágrafo único do referido artigo indica que, na falta de representação prevista, fica ao critério do juiz da execução a escolha dos integrantes do órgão⁷.

⁴ BRASIL. **Exposição de motivos n. 213**, de 9 de maio de 1983.

⁵ BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

O Conselho pode ser composto por qualquer pessoa maior de dezoito anos e, ainda: “Há Conselhos no Brasil que preveem a possibilidade de pessoas presas, seus familiares e pessoas egressas do sistema prisional virem a compor o Conselho. Quanto maior e diversificada for a participação popular, mais força terá o Conselho da Comunidade”⁸.

Recorde-se a intenção do legislador com a expressão “comunidade”:

Na verdade, a intenção parece ter sido a de que a “sociedade em geral” participasse da execução da pena, e neste sentido foi indicada, ainda que não intencionalmente, a expressão “comunidade”. Este termo, contudo, tem em si um apelo emotivo maior do que o contido na expressão “sociedade”, ou qualquer outra que fosse utilizada, isto é, há uma comoção naturalmente maior na expressão comunidade⁹.

Retrata-se a importância da comunidade na execução da pena, a fim de que os cidadãos também sejam integrantes do sistema, visando à reintegração do condenado à sociedade. Rafael de Souza Miranda recorda que o chamamento da comunidade é o reconhecimento da “[...] incompletude do sistema prisional, que deixa muito a desejar e não atende, por si só, à função ressocializadora. É imperioso que o condenado mantenha contato com o mundo exterior em sua preparação de retorno à sociedade”¹⁰.

Por tais razões, o objetivo do legislador, ao trazer diferentes setores para a composição do órgão, dirige-se às mais variadas necessidades dos apenados. Um representante de associação comercial ou empresarial contribui com o trabalho no cárcere e/ou com

⁸ GMF-TJMT. **Manual do Conselho da Comunidade**: normas procedimentais para criação e instalação dos Conselhos da Comunidade. [Cuiabá]: Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, [s.d.]. p. 14.

⁹ FERREIRA, Jorge Chade. Os conselhos da comunidade e a reintegração social. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 34.

¹⁰ MIRANDA, Rafael de Souza. **Manual de execução penal**: teoria e prática. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 36.

a capacitação, inclusive em preencher o tempo ocioso dos detentos. O advogado auxilia juridicamente e também faz cumprir a legislação, postulando o que é necessário, além de cancelar juridicamente as atividades proposta pelo Conselho. O assistente social contribui com atendimento psicológico, ouve reclamações e é um canal de comunicação para atender às reivindicações¹¹.

A participação de membro de sociedade comercial ou empresária decorre da premissa lógica de que, se há emprego e capacitação, reduz-se a delinquência e, também, a reincidência criminal. Aposta-se que o condenado, ao ter um bom emprego, não volta a praticar crimes e está ressocializado.

Para tanto, os Conselhos são regidos pelos seguintes princípios: respeito aos direitos humanos, democracia, participação social e perspectiva histórico-social do delito. Visam à compreensão do “direito a ter direitos”, do igual acesso à justiça e democratização das instituições públicas, da compreensão da prisão como integrante à sociedade e de que a prisão é uma instituição pública e, assim, sujeita ao controle da sociedade. Por fim, a compreensão do delito e do delinquente exige também uma abordagem transdisciplinar¹².

Sobre as funções do órgão, a normativa é sucinta, conforme o art. 81 da LEP:

Art. 81. Incumbe ao Conselho da Comunidade:

I – visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;

II – entrevistar presos;

III – apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário;

¹¹ SILVA, Fábio Lobosco. Conselhos de Comunidade como ferramentas de articulação governamental para aproximação da sociedade às políticas penitenciárias. **Revista Liberdades**, n. 15, p. 121-139, jan./abr. 2014. p. 129-130.

¹² GMF-TJMT, [s.d.], p. 16.

IV – diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento¹³.

Entende-se que o rol de funções não é taxativo, de forma que podem ser adicionadas outras para o desempenho de sua missão. Em primeiro lugar, a lei prevê a necessidade de visitas, ao menos mensais, aos estabelecimentos prisionais. Esta talvez seja a mais conhecida das funções, já que é necessária para a entrevista dos presos (inciso II do referido artigo), para apresentar os relatórios mensais ao juiz e Conselho Penitenciário (inciso III) e, também, para identificar as necessidades dos detentos. A visita deve ocorrer em todos os estabelecimentos penais a ele vinculados, inclusive aqueles em que se aplicam medidas de segurança. Nada impede que os conselheiros efetuem mais visitas ao longo do mês, o que também decorre da demanda e do número de estabelecimentos a serem visitados.

As visitas, conforme referido, são um dos principais momentos para as entrevistas com os detentos, a fim de os conselheiros verificarem as condições, as necessidades e demandas, sem prejuízo de que ocorram em outros momentos. Ainda, permitem a coleta dos dados e informações para elaborar os relatórios mensais, nos quais constam as deficiências e irregularidades, que servirão para as providências futuras. Nos relatórios, também constam “[...] questões de ordem interna e administrativa do próprio Conselho da Comunidade, como a questão financeira, balanços patrimoniais parciais, receitas e despesas parciais, solicitações e sugestões de melhorias para as unidades prisionais e para o Conselho”¹⁴.

A última função elencada é diligenciar para obter recursos para a melhor assistência dos detentos. Ferreira afirma que muitos Conselhos

¹³ BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal (2023).

¹⁴ FERREIRA, Jorge Chade. **Os conselhos da comunidade e a reintegração social**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. DOI: 10.11606/D.2.2015.tde-17082015-163300. Acesso em: 2 ago. 2023. p. 140.

auxiliam na construção de galpões, salas de aulas, biblioteca, reformas em geral, auxílios nas datas festivas e na compra de outros itens, como remédios, cobertores, colchões, itens de higiene pessoal, entre outros¹⁵. Engloba as parcerias a serem firmadas com outras instituições para esse auxílio, sem esquecer que o serviço não pode ser “perene”, ou seja, “[...] que a prestação de auxílio aos sentenciados seja apenas emergencial, para algo extremamente inadiável, para que o Estado ‘não deixe de assumir suas responsabilidades’”¹⁶.

Diante da escassez da LEP, foram editadas normativas para melhor definir e organizar o órgão. Veja-se a Resolução n. 10/2004 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), que ampliou o rol de incumbências, mas que foi revogada justamente por exorbitar a legislação vigente¹⁷. O CNPCP também editou a Resolução n. 9/2010, a qual dispôs sobre o acesso do Conselho da Comunidade aos estabelecimentos prisionais, que deve ser livre a todas as dependências das unidades prisionais¹⁸.

Há a Resolução n. 96/2009 do CNJ¹⁹, que criou o projeto Começar de Novo, para realizar ações educativas, de capacitação profissional e de reinserção no mercado de trabalho e que conta com a participação

¹⁵ *Ibid.*, p. 144-145.

¹⁶ *Ibid.*, p. 146.

¹⁷ CNPCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 10**, de 08 de novembro de 2004 Estabelece regras para a organização dos Conselhos da Comunidade nas Comarcas dos Estados, nas Circunscrições Judiciárias do Distrito Federal e nas Seções Judiciárias da Justiça Federal, e dá outras providências. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2004/resolucao-no-10-de-08-de-novembro-de-2004.pdf/view>. Acesso em: 30 jun. 2022.

¹⁸ CNPCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 09**, de 26 de novembro de 2010. Dispõe sobre o acesso dos Conselhos da Comunidade às Unidades Prisionais. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2010/resolucao-no-9-de-26-de-novembro-de-2010.pdf/view>. Acesso em: 30 jun. 2022.

¹⁹ CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 96**, de 27 de outubro de 2009 Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/65>. Acesso em: 30 jun. 2022.

dos Conselhos da Comunidade²⁰. E, também, a Resolução n. 154/2012, que define a utilização das verbas das prestações pecuniárias do Judiciário, que podem servir como fonte de renda dos Conselhos da Comunidade. A previsão vem expressa no art. 2º, § 1º, inciso II, definindo que o repasse de tais recursos deverá ser feito a beneficiários que: “atuem diretamente na execução penal, assistência à ressocialização de apenados, assistência às vítimas de crimes e prevenção da criminalidade, incluídos os conselhos da comunidade;”²¹.

Interessante mencionar o programa Fazendo Justiça, fruto de parceria entre o Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que objetiva superar os desafios históricos que caracterizam a privação da liberdade no Brasil. O programa é dividido em quatro principais eixos de ação (proporcionalidade penal, cidadania, sistemas e identificação civil, socioeducativo), sendo que, no aspecto “cidadania”, há ações relacionadas às pessoas privadas de liberdade, o controle e a participação social. Dentre elas, “O fortalecimento dos Conselhos, no âmbito do Fazendo Justiça, perpassa três pilares: a realização de panorama nacional sobre a situação dos Conselhos, a qualificação de conselheiras e conselheiros e o estímulo à instituição de novos Conselhos”²².

Os conselheiros possuem uma atividade espontânea e não remunerada. Conforme explica Fabio Lobosco Silva²³, o órgão

²⁰ Veja-se o artigo 2º, § 1º, alterado pela Resolução n. 326/2020: “O Projeto será implementado com a participação da Rede de Reinserção Social, constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e pelas entidades públicas e privadas, inclusive Patronatos, Conselhos da Comunidade, universidades e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes.

²¹ CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 154**, de 13 de julho de 2012. Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/58>. Acesso em: 30 jun. 2022.

²² CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Os Conselhos da Comunidade no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. p. 14.

²³ SILVA, Fábio Lobosco. Conselhos de Comunidade como ferramentas de articulação governamental para aproximação da sociedade às políticas penitenciárias. **Revista Liberdades**, n. 15, p. 121-139, jan./abr. 2014. p. 129.

possui diversas funções: representativa, intermediadora, consultiva, assistencialista e fiscalizadora. A representação e a intermediação fazem parte das incumbências de solicitar recursos, elaborar e propor políticas públicas em prol dos apenados. De forma consultiva, o Conselho pode emitir pareceres sobre a situação das penitenciárias e sugerir como melhor investir recursos. Assistencial, ao auxiliar os familiares, custodiados e egressos, além do auxílio material à unidade prisional. É, ainda, um órgão fiscalizador, pois avalia e monitora o cumprimento dos direitos, aplicação de verbas e outras situações envolvendo os sujeitos da execução penal. Por fim, inclui a função educativa, ao divulgar para a sociedade as principais funções e atuação do órgão.

Assim, o Conselho da Comunidade é um importante órgão para implementar políticas públicas na execução das penas e atuar junto à administração pública, levando os pleitos e necessidades dos detentos. Ademais, aproxima-se da iniciativa privada, ao buscar soluções, auxílio material e de pessoal, a fim de garantir a boa execução da pena e a abertura de possibilidades aos detentos para quando colocados em liberdade.

O Conselho da Comunidade é instalado pelo juiz da execução (art. 66, IX, da Lei n. 7.210/84), por uma portaria, a qual também define a sua composição. O manual elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso²⁴ sugere que o juízo expeça ofícios às entidades listadas no art. 80 da Lei n. 7.210/84, para indicação dos representantes. Pode, também, ser expedido edital para convocação de outros interessados. Nos locais formados por mais de um município, recomenda-se a participação de integrantes de todas as localidades abrangidas e, na falta de indicação, a escolha é feita pelo juiz. Ao juiz também incumbe realizar reuniões com os indicados e com a comunidade, para destacar a importância e os impactos sociais decorrentes da instalação do Conselho²⁵.

Destaca-se que o juízo da execução atua na interlocução e apoio, inclusive para verificar necessidades do órgão, além de conhecer

²⁴ GMF-TJMT, [s.d.], p. 12.

²⁵ *Ibid.*, p. 12.

as comunicações e relatórios feitos, apreciar requerimentos, entre outras²⁶. Ao ser criado o Conselho, é elaborada ata com a nomeação das pessoas indicadas e com a respectiva entidade que representam. A diretoria é eleita na mesma reunião, composta por no mínimo seis pessoas para representarem o Conselho²⁷.

Ao lado das variadas possibilidades e formas de atuação, existem também os mais diversos desafios que se impõem à atuação do Conselho da Comunidade, conforme se verá no próximo item.

2.2 Perspectivas e dificuldades para a atuação do Conselho da Comunidade

A participação social na esfera penitenciária é necessária e capaz de romper com as condições degradantes das prisões brasileiras. No entanto, tem-se visto uma atividade ainda muito tímida do Conselho da Comunidade, já que, em regra, ele possui pouca autonomia e muita dependência do Poder Judiciário.

O relatório do CNJ sobre os Conselhos da Comunidade no Brasil²⁸ indica a existência de 404 Conselhos da Comunidade, sendo que a região Sul é a que possui o maior número de órgãos no país (197, o que representa 48,7%), seguida das regiões Centro-Oeste (81 – 20%), Sudeste (63 – 15,5%), Nordeste (42 – 10,3%) e Norte (21 – 5,2%)²⁹.

Dentre os estados, o destaque é o Paraná, com 138 Conselhos, número muito maior quando comparado aos demais estados. O protagonismo decorre da existência da Federação dos Conselhos da Comunidade do

²⁶ *Ibid.*, p. 13.

²⁷ *Ibid.*, p. 15.

²⁸ CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Os Conselhos da Comunidade no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. p. 28.

²⁹ “O cálculo aponta que a Região Sul tem 51 Conselhos para cada 100 estabelecimentos penais (0,51), enquanto a Região Centro-Oeste tem 24 Conselhos para cada 100 estabelecimentos penais (0,24). A seguir, com uma proporção consideravelmente mais baixa, estão as Regiões Sudeste (0,08), Norte (0,06) e Nordeste (0,04)” (*Ibid.*, p. 29).

Estado do Paraná (FECCOMPAR). A missão da entidade é “Fortalecer os Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná, de modo que ampliem a sua capacidade de envolver a sociedade nas questões relacionadas à execução penal, favorecendo a defesa dos direitos e o controle social neste contexto”³⁰.

Faz-se a ressalva de que o relatório do CNJ decorre do preenchimento espontâneo do questionário pelas associações, de forma que é possível que existam mais Conselhos, mas que não o preencheram. E, especificamente sobre o Paraná, a FECCOMPAR orientou e monitorou a participação dos Conselhos da Comunidade do Paraná, o que contribuiu para o número elevado³¹.

Sobre a constituição, a maioria das respostas apontam para a existência de personalidade jurídica e de regulamentação interna. São constituídos, via de regra, pelos integrantes “mínimos” previstos no art. 80 da LEP, demonstrando a “especialização” dos integrantes e a baixa participação da sociedade civil, em especial dos familiares e de pessoas egressas do sistema prisional. A estrutura material também é precária, pois a ampla maioria não possui sede, móveis, equipamentos e veículos. A captação dos recursos ocorre, majoritariamente, pela prestação pecuniária, ou seja, decorre do Poder Judiciário. Os componentes são voluntários, não havendo, em regra, funcionários contratados. No que concerne às atividades, as principais são as inspeções nas unidades prisionais, o investimento na infraestrutura das unidades e buscas por recursos materiais e humanos para melhor assistência aos detentos. A assistência à saúde é a mais recorrente, seguida da religiosa, laboral e educacional. A pesquisa destaca, por fim, a pouca capacitação dos membros³².

³⁰ FECCOMPAR. Federação dos Conselhos da Comunidade no Estado do Paraná, [s.d.].

³¹ CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Os Conselhos da Comunidade no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. p. 33.

³² *Ibid.*, p. 81.

Ainda sobre os recursos, em regra os Conselhos constituem-se em associações³³ e captam recursos por: a) penas pecuniárias; b) projetos financiados por órgãos governamentais; c) projetos financiados por organizações não governamentais; d) convênio ou subvenção com o município onde o Conselho está localizado ou com os municípios vizinhos que não possuem estabelecimento penal; e) convênio ou subvenção com o Estado; f) doações³⁴.

Para o juiz Luciano Losekann, a dificuldade sobre a natureza jurídica decorre do fato de os Conselhos terem surgido antes mesmo da Constituição Federal de 1988, que estruturou, por exemplo, o Conselho Tutelar. A orientação é para a personalidade jurídica de direito público, com fiscalização pelo Tribunal de Contas. No entanto, neste caso, não há estatutos ou mecanismos internos de regramento, tendo uma dependência muito grande dos juízes da execução penal³⁵.

Fabio Lobosco Silva destaca a falta de capacidade postulatória do Conselho, o que entende fundamental para a independência e autonomia funcional³⁶. Também discorre sobre a natureza jurídica, não definida na LEP e que pode ser de direito público ou privado ou, ainda, mero órgão auxiliar do juízo. Entende que o mais adequado é ser pessoa jurídica de direito público³⁷, na contramão do que é visto

³³ Trata-se de pessoa jurídica de direito privado e que, no Registro do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) emitido pela Receita Federal, deve ser registrado como Associação de Defesa dos Direitos Sociais. FECCOMPAR. Caderno orientativo para os Conselhos da Comunidade. Irati: Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná, 2016. p. 10.

³⁴ GMF-TJMT, [s.d.], p. 24.

³⁵ LOSEKANN, Luciano. O juiz, o poder judiciário e os conselhos de comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal. *In*: DEPEN; OSPEN. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional; Ouvidoria do Sistema Penitenciário, 2010. p. 41-64. p. 47.

³⁶ SILVA, Fábio Lobosco. Conselhos de Comunidade como ferramentas de articulação governamental para aproximação da sociedade às políticas penitenciárias. **Revista Liberdades**, n. 15, p. 121-139, jan./abr. 2014. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/458/7387#_ftnref25. Acesso em: 30 jun. 2022.

³⁷ *loc.cit.*

na prática, como abordado acima, em que a maioria dos Conselhos é pessoa jurídica de direito privado, na forma de associação.

Além disso, importante que o Conselho faça uma efetiva defesa dos direitos dos apenados, implementando-se políticas de reinserção social. Para isso, devem preservar a sua autonomia para que sejam independentes no exercício de suas funções, não se submetendo aos Poderes Judiciário ou Executivo. No entanto, ao mesmo tempo que autônomos, também estão em sintonia com os referidos Poderes e com o Ministério Público. Para tanto, devem firmar parcerias com as universidades, com os meios de comunicação locais, entre outros órgãos.

Ocorre que, na estrutura da execução penal, o Conselho da Comunidade aparece como um órgão isolado, pois não há normativa determinando a interlocução com os departamentos nacional e estadual. Permanece muito mais próximo e dependente do Judiciário ou mesmo da administração prisional: “A ausente ou insuficiente comunicação entre tais órgãos favorece uma burocratização, pautada pela ineficiência ou então pelo caráter simbólico de suas atribuições previstas em lei; prova disso é a mera formalidade do caráter de fiscalização concedido a muitos desses sujeitos”³⁸.

No entanto, há potencialidades de atuação, as quais devem ser melhor exploradas pelo órgão. Jorge Chade Ferreira, em sua tese de doutorado, traz possibilidades concretas de participação da sociedade no cárcere, ou seja, de reintegração social. Dentre elas, a realização de campanhas de conscientização na sociedade, essencial para a construção de novos rumos das políticas públicas. Explica que a base da informação mais qualificada está no diálogo, devendo-se ter o cuidado para não reproduzir o que vem sendo dito cotidianamente, “para não transformar o discurso forte do direito penal em discurso predominante”³⁹.

Também entende necessário que os Conselhos levem à sociedade outras formas de tratar os comportamentos socialmente

³⁸ *Ibid.*, p. 133.

³⁹ FERREIRA, 2014, p. 293.

problemáticos e que tenha consciência de sua corresponsabilidade, trazendo outras formas de ver e discursar sobre o encarceramento, os egressos e o apenados. Por isso, o Conselho deve encontrar os meios de comunicação tradicionais (rádio, televisão, jornais) e eletrônicos (sites e blogs) para gerar novas formas de reflexão. O cuidado é em não reproduzir os discursos autoritários e também em não utilizá-los de forma sensacionalista ou em colocar os egressos e apenados em situações humilhantes⁴⁰.

Importante também que o Conselho participe da formulação de políticas públicas inovadoras, voltadas a uma mudança de paradigmas. Se não forem convidados, devem buscar essa participação, estando presentes em eventos e discussões sobre as políticas públicas prisionais. Ainda, é importante que atuem no fomento às penas restritivas de direitos, pois se inserem dentro da proposta de diminuição do encarceramento. Deve-se buscar alternativa que não seja estigmatizante, que não deplore o indivíduo e que seja pedagógica para ele e para a sociedade. O Conselho pode atuar no fomento e incentivo à participação dos presos na prestação de serviços à comunidade⁴¹.

Sugere a realização de encontros entre a sociedade e os egressos do sistema prisional, em forma de roda de diálogo, com simetria entre os participantes, contando com a participação das universidades e dos técnicos prisionais. Visa ao encontro entre a sociedade e os egressos do sistema prisional e ao diálogo entre eles, a fim de que sejam vistos aqueles que foram excluídos e encarcerados⁴².

E, por fim, a importância de aproximação da sociedade com os egressos:

A sociedade não pode receber o egresso achando que a ele só pode ofertar atividades simples, emprego e renda. É preciso entender que a normalidade do

⁴⁰ *Ibid.*, p. 294-295.

⁴¹ *Ibid.*, p. 296.

⁴² *Ibid.*, p. 299-300.

egresso está em primeiro lugar. O egressos são capazes, possuem capacidades interessantes e habilidades próprias, e tudo isso deve ser levado em conta em atividades inclusivas. O olhar (e a atuação com) para os egressos é muito estreito⁴³.

Deve o Conselho atuar buscando conhecer as necessidades dos egressos, a realidade que enfrentam e como auxiliá-los. Assim, poderá atuar especificamente na ressocialização e na aproximação com a sociedade, a fim de que sejam incluídos e pertencentes.

Ainda sobre as perspectivas, o I Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Sul, ocorrido ainda em 2005, trouxe uma série de propostas e de formas de fortalecimento dos Conselhos. Dentre elas, visando a atrair a comunidade, sugere-se inserir na rotina de trabalho representações de vários segmentos da comunidade, que possam agregar e viabilizar a atuação do Conselho; buscar parcerias com universidades, com os familiares dos presos e demais pessoas atuando em meios comunitários (paróquias, centros comunitários, clubes de mães); manter relação com a Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa; e buscar a imprensa local. Para a sustentabilidade, a participação de um contador para atuar na condição de tesoureiro e facilitar a questão contábil. E, ainda, inscrever projetos e participar de programas e ações para angariar recursos, inclusive junto ao juízo da execução, prefeitura e Depen. A criação de rede de e-mails entre os Conselhos dos Estados contribuiria para a troca de experiências e projetos, entre outros itens debatidos⁴⁴.

Assim, apesar de todas as dificuldades acima listadas, há muitas formas concretas de atuação. Necessário atrair pessoas engajadas, para que cumpram com a importante missão de atender aos reclamos dos detentos e de contribuir com sua reintegração à sociedade. São

⁴³ *Ibid.*, p. 303.

⁴⁴ ENCONTRO DE CONSELHOS DA COMUNIDADE DA REGIÃO SUL DO BRASIL, 1., Porto Alegre. **Conclusões.** Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura no Estado do Rio Grande do Sul, 2005.

capazes de mostrar à sociedade esse espaço marginalizado e que demanda atenção e cuidado, especialmente porque o objetivo de todos os cidadãos, ao fim e ao cabo, é a redução da criminalidade e a convivência mais harmônica e segura.

3 CONCLUSÃO

No Brasil, a delinquência é alta e os presídios e penitenciárias constituem espaços de afastamento, de preconceito e de exclusão da sociedade. O pensamento ainda predominante é no sentido de: “ao condenado, o pior tratamento possível” e “se praticou um crime, deve pagar pelo mal que fez”. De outro lado, vem ganhando força a constatação de que a criação de novos estabelecimentos penais não soluciona os problemas atualmente existentes.

A aplicação da pena não tem por finalidade apenas a retribuição pelo crime praticado, sendo que o destaque é a ressocialização e reintegração à sociedade. Ao mesmo tempo que o sistema exclui os estabelecimentos penais, também espera que, nesses mesmos lugares, o indivíduo repense o crime cometido, estude, aprenda um ofício e volte ao convívio social reintegrado. Porém, a experiência demonstra que é difícil essa reintegração quando a própria sociedade distancia-se deste espaço.

Da mesma forma que ocorre com o Poder Judiciário, o Estado, por si só, não mais detém a capacidade de solucionar todos os conflitos, razão pela qual foram criados os métodos alternativos de resolução e formas de autocomposição. Na esfera criminal, tem se mostrado que a pena não mais atende a todos os anseios sociais. A título de exemplo, a Justiça Restaurativa visa a alterar o enfoque, em uma nova forma de vislumbrar o crime e as consequências à sociedade, centralizada na vítima.

A execução penal, na mesma linha, conforme cotidianamente visto nos meios de comunicação, sofre ao arbítrio do Estado, o qual, sozinho, não atende às necessidades sociais e não tem conseguido garantir os

direitos mínimos dos apenados. Os estudos ainda indicam que a criação de novos estabelecimentos e vagas não é suficiente, pois não contribui para combater a criminalidade e não geram a ressocialização esperada.

O Conselho da Comunidade, com sua composição heterogênea, detém as mais variadas atribuições e visa a auxiliar no melhor cumprimento das penas. Em que pese a escassa normativa vigente, a qual vem sendo complementada por resoluções e, ainda, a grande dependência do Poder Judiciário, imperioso pensar em formas de fortalecimento do órgão.

Via de regra, o Conselho possui uma atuação ainda formal, sem contribuir para a melhoria do sistema, porque há poucos interessados efetivamente na participação e as funções são limitadas. Os maiores desafios são angariar a participação social e enfrentar um sistema que preconiza a exclusão daquele que praticou um crime. As dificuldades permeiam desde a constituição, a atuação concreta, a independência, a busca por recursos e, talvez, o mais importante: mostrar à sociedade os estabelecimentos penais sob uma nova visão, mais humanizada e menos preconceituosa.

Acredita-se que, de cidadão para cidadão, em um órgão não estatal e independente, seja transmitida a realidade dos espaços de encarceramento, as necessidades e, conforme já afirmado, a própria noção de que a pena não é a única solução para todos os males que assolam o país.

Os documentos reunidos no trabalho indicam que há locais em que o funcionamento do órgão é difundido e incentivado e que é possível e imperiosa a aproximação com as universidades, meios de comunicação, Poder Legislativo, órgãos do sistema penitenciário, familiares e egressos do sistema prisional. No trabalho a ser desenvolvido, deve-se evitar o sensacionalismo e a repetição do discurso discriminatório já existente.

O órgão deve primar por alterar paradigmas, trazer a normalidade ao egresso, garantindo o mínimo necessário, a exemplo do fornecimento de emprego, mas também deve empreender esforços para que se altere

a concepção de condenado pela prática de crime, evitando, assim, a pecha de excluído da sociedade. Visa a evitar a marginalização e a facilitar a ressocialização.

A missão do Conselho da Comunidade é valiosa quando pretende melhorar as condições atuais dos cárceres, evitar a reincidência, contribuir com os familiares e egressos. Exige um esforço permanente e contínuo para o fortalecimento do órgão, a integração com os demais poderes e órgãos da execução penal em busca de melhorias e, quiçá, de repensar o próprio sistema punitivo vigente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Exposição de motivos n. 213**, de 9 de maio de 1983. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>. Acesso em: 28 jun. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 96**, de 27 de outubro de 2009. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/65>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 154**, de 13 de julho de 2012. Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/58>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Os Conselhos da Comunidade no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-conselhos-comunidade-1.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CNCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 10**, de 08 de novembro de 2004. Estabelece regras para a organização dos Conselhos da Comunidade nas Comarcas dos Estados, nas Circunscrições Judiciárias do Distrito Federal e nas Seções Judiciárias da Justiça Federal, e dá outras providências. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2004/resolucao10de08denovembrode2004.pdf/view>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CNCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 09**, de 26 de novembro de 2010. Dispõe sobre o acesso dos Conselhos da Comunidade às Unidades Prisionais. 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2010/resolucao-no-9-de-26-de-novembro-de-2010.pdf/view>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

DAUFEMBACK, Valdirene; MELO, Felipe Athayde Lins. Modelo de gestão para a política penal: começando com uma conversa. In: DAUFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C. P. de (orgs.). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018. p. 11-30.

ENCONTRO DE CONSELHOS DA COMUNIDADE DA REGIÃO SUL DO BRASIL, 1., Porto Alegre. **Conclusões**. Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura no Estado do Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/1234800/encontro_de_conselhos_da_comunidade_da_regiao_sul/cc98823-5235-440a-a172-d0b108fbe9f3?t=1508514620971. Acesso em: 30 jun. 2022.

FECCOMPAR. Caderno orientativo para os Conselhos da Comunidade. Irati: Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná, 2016. Disponível em: https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/CADERNO_ORIENTATIVO_FECCOMPAR_2016.pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

FECCOMPAR. Federação dos Conselhos da Comunidade no Estado do Paraná, [s.d.]. Disponível em: <https://www.feccompar.com.br/inicio/>. Acesso em: 30 jun. 2022.

FERREIRA, Jorge Chade. Os conselhos da comunidade e a reintegração social. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. DOI: 10.11606/D.2.2015.tde-17082015-163300. Acesso em: 2 ago. 2023.

LOSEKANN, Luciano. O juiz, o poder judiciário e os conselhos de comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal. In: DEPEN; OSPEN. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional; Ouvidoria do Sistema Penitenciário, 2010. p. 41-64. Disponível

em: <https://www.feccompar.com.br/documentos/fundamentoseanalise.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

GMF-TJMT. **Manual do Conselho da Comunidade**: normas procedimentais para criação e instalação dos Conselhos da Comunidade. [Cuiabá]: Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Medidas Socioeducativas do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, [s.d.]. Disponível em: [http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Imprensa/NoticialImprensa/file/24%20-%20cartilha%20conselhos%20da%20comunidade%20\(1\).pdf](http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Imprensa/NoticialImprensa/file/24%20-%20cartilha%20conselhos%20da%20comunidade%20(1).pdf). Acesso em: 30 jun. 2022.

MIRANDA, Rafael de Souza. **Manual de execução penal**: teoria e prática. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

SILVA, Fábio Lobosco. Conselhos de Comunidade como ferramentas de articulação governamental para aproximação da sociedade às políticas penitenciárias. **Revista Liberdades**, n. 15, p. 121-139, jan./abr. 2014. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/458/7387#_ftnref25. Acesso em: 30 jun. 2022.