ISSN 2764-2704

REJUB

Revista Judicial Brasileira

especialização em jurisdição penal contemporânea e sistema prisional suplemento especial (2021)

ENFAM

Edição Especial

Revista Judicial Brasileira

ENFAM | Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

Conselho Superior da Enfam

Mauro Campbell Marques (Presidente)
Diretor-Geral da Enfam

Ministro Raul Araújo
Vice-Diretor da Enfam

Ministro Og Fernandes
Diretor do CEJ do Conselho da Justiça Federal

Ministro Antonio Carlos Ferreira
Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Ministra Isabel Gallotti
Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Desembargadora Federal Therezinha Cazerta
Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3)

Desembargador José Maria Câmara Junior
Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)

Desembargador Roberto Carvalho Veloso
Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1)

Juíza Renata Gil de Alcantara Videira
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)

Juiz Federal Cássio André Borges dos Santos
Secretário-Geral

Fabiano da Rosa Tesolin
Secretário Executivo

Programa de Pós-Graduação *lato sensu* - Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional

Manuela Abath Valença

Adrianna Figueiredo

Revista Judicial Brasileira

especialização em jurisdição penal contemporânea e sistema prisional suplemento especial (2021)

ENFAM

Edição Especial

Editoria
Fabiano da Rosa Tesolin
Lorena Caroline Lyra de Oliveira

Créditos Institucionais
Biblioteca Ministro Oscar Saraiva - SED/STJ
Seção de Serviços Gráficos - SAD/CJF

Tiragem
150 exemplares

Distribuição gratuita
Impressa em 2023

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte e indicada a autoria do texto.

Esta publicação foi produzida de acordo com a política de sustentabilidade e está disponível também em versão eletrônica.

Endereço:
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam
SCES – Trecho 3, Polo 8, Lote 9, 1º andar
Brasília-DF, Brasil. CEP 70.200-003
www.enfam.jus.br

A publicação deste livro é proveniente da produção intelectual de alunos e professores do Programa de Pós-Graduação *lato sensu* em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional da Enfam. Os conceitos e opiniões expressos neste obra são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem, necessariamente, a posição da Enfam.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

ReJuB [recurso eletrônico] : Revista Judicial Brasileira / Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. – Ano 1, n. 1 (jul./dez. 2021)- . – Brasília : Enfam. 2021- .

Semestral.
Disponível em: https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/index
ISSN 2764-2704. eISSN 2764-3484.

1. Direito, periódico, Brasil. 2. Poder judiciário, periódico, Brasil. 3. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasil. II. Título.

CDU 340(81)(05)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Roberta Penha e Silva Marins CRB 1/2436

Organizadoras
Manuela Abath Valença
Adrianna Figueiredo

Curso de Especialização Jurisdição Penal Contemporânea e o Sistema Prisional Coordenação Científica
Rogério Schietti

Coordenação Institucional
Luís Geraldo Sant´Ana Lanfredi

Coordenação Acadêmica
Manuela Abath Valença
Américo Bedê Freire Júnior

Coordenação Pedagógica
Maria Eveline Pinheiro

Colaboradores do Programa Fazendo Justiça
Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Adrianna Figueiredo; Fabiana Leite; Janaína Homerin; Izabella Pimenta e Rafael Barreto Souza.

Colaboradores da Enfam
Ana Luiza Reis e Silva, Maria Eveline Pinheiro Villar de Queiroz

Docentes
Adriana Cruz
Alexandre Bizzotto
Ana Carolina Bartolamei Ramos
André Luiz Nicolitt
Catarina de Macedo Nogueira Lima e Correa
Fabiana Leite e Lima
Fabrício Castagna Lunardi
Felipe da Silva Freitas
Izabella Pimenta
Janaina Homerin
Laís Gorski
Lorena Alves Ocampos
Luciano Losekann
Marcelo Carlin
Marcelo Nalesso Salmaso
Marcelo Semer
Marília Montenegro Pessoa de Mello
Maurício Stegemann Dieter
Melina Machado Miranda
Orlando Facchini Neto
Pablo Vacani
Rafael Barreto Souza
Valdirene Daufemback

Discentes

Alan Peixoto de Oliveira
Alicio de Oliveira Rocha Junior
Ana Cláudia Veloso Magalhães
Ana Lívia Fontes da Silva
Andrea da Silva Brito
Barbara Isadora Santos Sebe Nardy
Belchior de Jesus Cavalcante Machado
Candice Queiroga de Castro Gomes Ataíde
Claudia Vieira Maciel de Sousa
Cristiano Tavares Torquato
Débora da Silva Cardoso Nogueira
Debora Valle de Brito
Decildo Ferreira Lopes
Dinamene Nascimento Nunes
Edimar Fernando Mendonça de Sousa
Fernanda Orsomarzo
Flavio Oliveira Lauande
Georges Cobiniano Sousa de Melo
Geraldo Fernandes Fidelis Neto
Gerivaldo Alves Neiva
João Gabriel Cirelli Medeiros
Letícia Bodanese Rodegheri
Luiz Antonio Cardoso
Manfredo Braga Filho
Marcelo Augusto Lucas Pereira
Maria das Graças Almeida De Quental
Monique Ribeiro de Carvalho Gomes
Otávio Ribeiro Pimentel
Ronilda Vieira Lopes
Siro Darlan de Oliveira
Umbelina Lopes Pereira

FAZENDO **JUSTIÇA**

PNUD

CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

APRESENTAÇÃO

Esta publicação marca um importante momento para a história da magistratura brasileira. O primeiro curso de especialização oferecido pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados/as (Enfam) "Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional" é fruto da parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e possui apoio do programa Fazendo Justiça (PNUD/CNJ) e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).

Com o propósito de institucionalizar o conhecimento produzido ao longo dos anos por meio do programa Fazendo Justiça[1], bem como impulsionar sua disseminação nacional de forma qualificada a partir de balizas institucionais e científicas reconhecidas internacional e nacionalmente, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ) apresentou, em 2021, a ousada proposta sobre a Especialização "Jurisdição Penal Contemporânea e o Sistema Prisional" para Enfam, com vistas a alcançar a realização inovadora de um curso de especialização que visava consolidar, perante a magistratura nacional, um conjunto amplo de conhecimentos e práticas no campo das políticas penais.

Essa parceria seria, portanto, uma oportunidade distintiva e assertiva para pensar múltiplas ferramentas para subsidiar, por meio de ação educativa, magistrados e magistradas no exercício de seu protagonismo em busca da racionalização dos fluxos de entrada e saída do sistema prisional. A proposta demonstra os esforços e a preocupação dessas instituições em contribuir para superação do "estado de coisas inconstitucional" que caracteriza o sistema prisional

[1] O programa Fazendo Justiça tem como objetivo o enfrentamento às questões estruturais dos sistemas penal e socioeducativo, atuando em diversas frentes para qualificar aplicação das penas e medidas e garantir dignidade e cidadania às pessoas privadas de liberdade, em alternativas penais e egressas dos sistemas, bem como para ampliar a capacidade de gestão da política judiciária, estruturado em cinco eixos temáticos.

brasileiro, conforme a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347.

O Brasil ocupa a terceira posição entre os países que mais encarceram no mundo hoje[2]. Enquanto outros países no topo do ranking, como Estados Unidos, China e Rússia, vêm reduzindo suas populações prisionais nos últimos anos, as estatísticas ainda não mostram reversão dessa tendência no Brasil[3]. De acordo com os dados mais recentes da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), o sistema prisional brasileiro conta atualmente com mais de 832 mil pessoas privadas de liberdade e possui taxa de ocupação global de 139%, o que representa um percentual 39% acima de sua capacidade. Ainda de acordo com os referidos dados, 24,6% dessas pessoas estão presas provisoriamente, ou seja, aguardando julgamento[4].

Trata-se de um quadro de relevante gravidade e que espelha problemas de cunho estrutural, os quais, por sua vez, demandam mudanças sistêmicas e esforços coordenados entre os diferentes atores e instituições que compõem a estrutura do Estado brasileiro. Nesse contexto, urge fomentar o protagonismo do Poder Judiciário,

---

2 Ranking do *World Prison Brief* (WPB), considerando o número absoluto de pessoas presas. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All.
O *World Prison Brief* é apresentado pelo Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais (ICPR), situado em Birkbeck, Universidade de Londres. O ICPR hospeda e atualiza o *World Prison Brief* como parte de seu Programa Mundial de Pesquisa Prisional. O WPB é um banco de dados exclusivo que fornece acesso livre a informações sobre os sistemas prisionais em todo o mundo. As informações dos países são atualizadas mensalmente, usando dados, em grande parte, derivados de fontes governamentais ou de outras fontes oficiais.

3 Panorama do *World Prison Brief* sobre as estatísticas de cada um desses países, a ver: Estados Unidos (https://www.prisonstudies.org/country/united-states-america), China (https://www.prisonstudies.org/country/china), Rússia (https://www.prisonstudies.org/country/russian-federation) e Brasil (https://www.prisonstudies.org/country/brazil).

4 SISDEPEN,Informações do Sistema Penitenciário Nacional, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTQ2ZDc4NDAtODE5OS00ODZmLThlYTEtYzI4YTk0MTc2MzJkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection045531d3591996c70bde >

que pode colaborar de forma proativa para a mudança desse cenário por meio da dedicação de maior atenção às portas de entrada e saída do sistema prisional na perspectiva de uma gestão de fluxo, de modo a evitar encarceramento excessivo e penas desproporcionais.

A Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, definida pela Resolução CNJ nº 325/2020, atribui ao Poder Judiciário uma série de macro desafios a serem enfrentados com prioridade, dentre os quais se destaca o "Aperfeiçoamento da Gestão da Justiça Criminal":

> Refere-se à adoção de medidas preventivas à criminalidade e ao aprimoramento do sistema criminal, por meio de maior aplicação de penas e medidas alternativas, investimento na justiça restaurativa, aperfeiçoamento do sistema penitenciário e estabelecimento de mecanismos para minimizar a sensação de impunidade e insegurança social. Pretende reduzir o número de processos, reduzir as taxas de encarceramento e fomentar ações de atenção ao interno e ao egresso, principalmente visando à redução de reincidência; e construir uma visão de justiça criminal vinculada à justiça social. Atuar conjuntamente com os demais Poderes para solucionar irregularidades no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas, assim como para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias[5].

Nesse sentido, destacando e reconhecendo o papel fundamental que a magistratura desempenha na gestão e enfrentamento desse problema, o curso procurou se debruçar sobre elementos que fundamentam o uso prioritário de vias de responsabilização alternativas à privação de liberdade, fomentando a proporcionalidade das respostas penais e identificando oportunidades e caminhos de inclusão social, dada a íntima relação entre os problemas do sistema carcerário e o cenário de profunda desigualdade social no Brasil.

---

5 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 a dá outras providências. 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf.

O curso teve como premissa fundamental proporcionar – de forma prática e por meio de ampla produção de produtos de conhecimento no bojo do programa Fazendo Justiça (CNJ/PNUD) – conhecimento sobre uma série de resoluções do Conselho Nacional de Justiça relacionadas ao tema, a exemplo da Resolução CNJ nº 213/2015, que se refere à implantação das audiências de custódia e seus protocolos; da Resolução CNJ nº 288/2019, que dispõe sobre a Política Institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais; e das Resoluções CNJ nº 225/2016 e nº 300/2019, que versam sobre a política institucional da Justiça Restaurativa.

Nesse sentido, esta iniciativa se mostrou distintiva por apresentar elementos fundamentais no campo teórico e prático voltados ao aprimoramento da incidência do Poder Judiciário no campo das políticas penais, que passam pela indução de práticas restaurativas, adicionando, ainda, elementos para reflexão sobre uso das medidas de monitoração eletrônica e prisão domiciliar.

Infere-se que, por meio desse amplo arsenal de conhecimentos que estabelecem como pano de fundo possibilidades atualizadas ao campo da Justiça Criminal, o Poder Judiciário se servirá de parâmetros renovados que visam responder a situações complexas que conformam os casos concretos do dia a dia da magistratura brasileira, que se voltam para: (i) tomada de decisão e ferramentas à disposição da magistratura para a sua atuação na audiência de custódia; (ii) diferenciação das diversas possibilidades de alternativas ao encarceramento e quais seriam os casos mais adequados para a utilização de cada um dos institutos penais, tais como monitoração eletrônica e prisão domiciliar; (iii) identificação das atribuições da autoridade judicial concernentes à prevenção e combate à tortura e maus-tratos por agentes estatais no momento da prisão; (iv) utilização de práticas restaurativas no âmbito da justiça criminal, sopesando a necessidade de responsabilização com o respeito à dignidade, autonomia e liberdade da pessoa presa, além de manusear diferentes ferramentas de gestão de vagas, bem como entender métodos de gestão possíveis; (vi) compreensão dos

mecanismos de gestão, orçamentos e custos das políticas penais no Brasil; (vii) e compreensão do princípio do *numerus clausus* e das ferramentas à disposição do poder judiciário para a criação de um mecanismo de controle de vagas penais como estratégia de enfrentamento à superlotação em uma perspectiva duradoura e sustentável

Por fim, a especialização indicou, fundamentalmente, como a magistratura brasileira pode desempenhar um papel de protagonismo no controle da superlotação carcerária, servindo-se de métodos e práticas inovadoras para gerenciar os fluxos de entrada e saída das unidades prisionais, instrumentalizados para aplicação do princípio da ocupação máxima taxativa, garantindo a racionalização das vagas disponíveis, visto que a justiça criminal se depara cotidianamente com um sistema prisional superlotado que espelha esquemas de desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Diante do exposto, em nome do Conselho Nacional de Justiça, dedicamos nossas mais enfáticas congratulações à escola pela gestão e desenvolvimento do referido curso, que se destaca no cenário nacional por sua excelência, como veremos no decorrer desta publicação por meio da produção dos trabalhos apresentados que visam contribuir para reflexão acadêmica e atividade jurisdicional.

LUÍS GERALDO LANFREDI[6]

[6] Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ e Coordenador do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). Coordenador Institucional da Especialização Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional (Enfam/CNJ).

PREFÁCIO

As indevidas condições do sistema penitenciário e a ultrapassada visão de que o sistema penitenciário não é um problema jurisdicional, mas apenas administrativo, motivaram a realização da Especialização em "Jurisdição Penal contemporânea e sistema prisional", organizada pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), curso em que tive a honra de atuar como Coordenador Científico. O presente livro reúne resumos dos trabalhos de conclusão de curso apresentados pelos discentes.

O curso foi dividido em um eixo introdutório e três grandes eixos temáticos: a) Audiência de Custódia: Princípios, Fundamentos, Operacionalização e Vantagens Epistemológicas; b) Alternativas ao Encarceramento: as múltiplas respostas da jurisdição penal; e c) Controle da Superlotação Carcerária pelo Poder Judiciário.

O objetivo essencial do curso foi fornecer uma visão humanista do sistema penal, além de permitir, por meio de teorias jurídicas e pedagógicas inovadoras, uma troca de experiência entre juízes que atuam no sistema de justiça criminal, de modo a compartilhar problemas e soluções adaptáveis a diversos e complexos casos concretos que demandam a atuação do Poder Judiciário na execução da pena.

Essas vivências foram bem sintetizadas no depoimento da juíza federal Débora Valle de Brito, que frequentou o curso:

> "O início do curso é com palestras fora de série. Ministro Schietti, que vem revolucionando a nossa forma de pensar o processo penal, o Prof. Zaffaroni, e logo no início das aulas começamos com instigante tema de criminologia crítica, que nos faz refletir sobre toda a nossa atuação na jurisdição. Nas aulas sobre audiência de custódia, tivemos uma rica troca de experiências. A iniciativa de usar verba de ANPP para comprar roupas e chinelos aos presos saiu de lá, fruto das várias trocas com professores e alunos. Foram várias abordagens que nos trazem a sensação de que devemos pensar além.

> Depois, no módulo de alternativas penais, tratamos diversas opções ao encarceramento, pensamos a seletividade do sistema penal de forma crítica e como nossa atuação pode influenciar nisso, incluindo temas de Justiça Restaurativa. Dou exemplo, colegas de comarca única contando a evolução da atuação policial local a partir de decisões que invalidavam provas em razão de meios ilegais de sua obtenção. Iniciativas como a intimação para início de cumprimento de pena privativa de liberdade, antes mesmo da Resolução do CNJ que trata do tema, foram trazidas durante as aulas e debatidas. E, ao fim, temos o debate sobre central de vagas, que vai muito além de um encontro numérico. Tivemos aula com professor estrangeiro trazendo a iniciativa de países estrangeiros, o pensamento crítico sobre o direito penal que efetivamente é aplicado e sentido pelos condenados em uma abordagem aprofundada. Tudo isso permeado pelos incentivos à metodologia da pesquisa também brilhantemente trazidos. Coroando o fim da pós-graduação, tivemos o encontro na Enfam com as apresentações de todos os trabalhos, o que foi, sem dúvida, uma excelente oportunidade final de aprendizado. Por isso, sempre que posso, recomendo aos colegas que, caso tenha outro curso dessa natureza, vale bastante a pena realizar, pois o crescimento profissional e pessoal foi imenso".

Os trabalhos publicados neste livro refletem a seriedade de todos os envolvidos na materialização dessa especialização de excelência, que permitiu fornecer o grau de especialista para mais de trinta magistrados, com a esperança de que a justiça criminal seja sempre realizada com respeito ao outro, em sua condição de sujeito de direitos. O pensamento comum, assim, foi o de incrementar iniciativas e ideias voltadas à concepção de um Judiciário proativo, comprometido com a observância dos direitos fundamentais e com a implementação de políticas restaurativas e inovadoras.

As diversas temáticas dos trabalhos reunidos neste livro revelam, por núcleo mínimo comum, o respeito aos direitos humanos

e a criatividade na busca de soluções exequíveis e compatíveis com a reserva do possível – que sempre é um limitador econômico, mas não um salvo conduto –, para implementação no mundo real de diversos projetos de uma execução penal adequada.

A burocracia indevida realizada pelos agentes públicos e a sociedade do espetáculo, que deliberadamente excluem aqueles que não podem consumir, associada à triste baixa cultura de legalidade de muitos brasileiros (que naturalizam violações a direitos), provocam dificuldades na concretização do direito penal, uma vez que as leis não são respeitadas e as sanções do direito penal acabam atingindo apenas as camadas menos favorecidas economicamente da população.

Que venham a segunda turma e a justiça contagiada por uma visão constitucionalmente comprometida com a implementação de uma execução penal humanizada.

ROGERIO SCHIETTI

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17

SEÇÃO 1 – TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO 29

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO À TORTURA E AOS MAUS-TRATOS: ANÁLISE SOCIOJURÍDICA DO ESTADO DE GOIÁS (2015–2022) 31
ANA CLÁUDIA VELOSO MAGALHÃES

A ATENÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA PSICOSSOCIAL NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA 57
FERNANDO MENDONÇA

GRUPOS REFLEXIVOS PARA HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA: ESTUDO DO PROJETO-PILOTO DE PARNAÍBA (PI) 89
GEORGES COBINIANO SOUSA DE MELO

POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL: UMA ANÁLISE DA SUA ESTRUTURAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO 111
ANA LÍVIA FONTES DA SILVA
MARINA LACERDA E SILVA

O PAPEL DO JUIZ DA EXECUÇÃO PENAL CONTEMPORÂNEO NO PROCESSO DE REINSERÇÃO SOCIAL DE APENADOS 141
CANDICE QUEIROGA DE CASTRO GOMES ATAÍDE

A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA E A JURIDICIDADE DAS INSPEÇÕES JUDICIAIS: O CASO DE PORTO NACIONAL — TO 171
UMBELINA LOPES PEREIRA RODRIGUES

REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL: IMPACTOS NA DIMINUIÇÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA 201
CRISTIANO TAVARES TORQUATO

A IMPORTÂNCIA DA APAC NO CONTROLE DA SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA 265
MARCELO AUGUSTO LUCAS PEREIRA

JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO PARA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CULTURA NO ESPAÇO PRISIONAL: ESTUDO DA APLICAÇÃO DE CÍRCULOS DE CONSTRUÇÃO DE PAZ EM UNIDADES PRISIONAIS 293
DECILDO FERREIRA LOPES

JUSTIÇA RESTAURATIVA E RESSOCIALIZAÇÃO: POR UM DIÁLOGO POSSÍVEL EM EXECUÇÃO PENAL 331
MONIQUE RIBEIRO DE CARVALHO GOMES

A CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS NO ENFRENTAMENTO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO ESTADO DO ACRE 359
FELIPE DA SILVA FREITAS

A CRIAÇÃO DE UMA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS E O CONTROLE DA SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA PELO PODER JUDICIÁRIO 383
OTÁVIO RIBEIRO PIMENTEL

O SISTEMA PRISIONAL E A APROXIMAÇÃO COM A SOCIEDADE: FUNDAMENTOS DO CONSELHO DA COMUNIDADE 419
LETÍCIA BODANESE RODEGHERI

HOMOLOGAÇÃO DA SENTENÇA PENAL ESTRANGEIRA: A TRANSFERÊNCIA DE EXECUÇÃO DA PENA 445
DÉBORA VALLE DE BRITO

SEÇÃO 2 – RELATOS DE EXPERIÊNCIAS DOCENTES 473

MUDANÇA DE PARADIGMA PARA A JURISDIÇÃO PENAL 475
FABIANA LEITE
IZABELLA LACERDA PIMENTA

O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA GESTÃO DE VAGAS PRISIONAIS: UMA FORMAÇÃO NECESSÁRIA 481
JANAÍNA CAMELO HOMERIN

REPENSANDO METODOLOGIAS DE ENSINO NO CAMPO DAS ALTERNATIVAS PENAIS NO BRASIL: O RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA NA ESPECIALIZAÇÃO "JURISDIÇÃO PENAL CONTEMPORÂNEA E SISTEMA PRISIONAL" 487
MARILIA MONTENEGRO PESSOA DE MELLO

INTRODUÇÃO

Os desafios do sistema prisional, as alternativas ao encarceramento e o papel da educação e da formação continuada na transformação dos profissionais que atuam no sistema de justiça criminal.

A dramática situação do sistema prisional brasileiro é recorrente objeto de preocupações e críticas, principalmente no campo das discussões que se pautam na perspectiva de direitos humanos e na consolidação de um Estado Democrático de Direito. Esse sistema, que enfrenta uma série de paradoxos, parece se sustentar em uma perspectiva pouco civilizatória, marcada pelo punitivismo perverso e fatalista que coloca em suspenso qualquer possibilidade de reorganização de trajetórias ou de organização de novos projetos de vida para aqueles que, em algum momento, vivenciaram situações de conflito com a lei.

As unidades prisionais brasileiras são marcadas pela insalubridade, pela violação de direitos fundamentais, por numerosas denúncias de tortura e maus tratos, pela ausência de acesso a políticas públicas e pela superlotação. A morte, o adoecimento físico e mental e a redução da expectativa de vida são consequências concretas para todos e todas aqueles que vivenciam o ambiente prisional[1]. O abandono dessas instituições acaba por revelar uma faceta desumana e pouco restauradora que fundamenta, atualmente, o compromisso da resposta penal do Estado brasileiro.

Os desafios de características estruturais que marcam os problemas vivenciados nos sistemas de privação de liberdade no Brasil hoje demandam a implementação de múltiplas estratégias coordenadas entre as diferentes instituições capazes de promover mudanças de perfil sistêmico e macroestruturais.

[1] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Insper Instituto de Ensino e Pesquisa e Fundação Getúlio Vargas. Letalidade prisional: uma questão de justiça e de saúde pública : sumário. 5ª ed.Brasília(DF): CNJ, 2023.

Diante desse desafio, em agosto de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) emitiu decisão em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, a qual caracterizou o sistema prisional brasileiro como um "estado de coisas inconstitucional", palco de violação massiva e persistente de direitos humanos e fruto de insucesso generalizado em termos de políticas públicas e de gestão. Naquele momento, como uma das estratégias de enfrentamento a esse cenário de violações, o STF determinou a implementação das audiências de custódia em todo o território nacional, racionalizando, assim, a "porta de entrada" de unidades prisionais e buscando reduzir o número de presos provisórios. Com essa medida, o STF chamou à responsabilidade o próprio Poder Judiciário diante desse cenário de violações e descasos.

O instituto da audiência de custódia, regulamentado pela Resolução nº 213 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de dezembro de 2015, proporciona à justiça brasileira avanços e inovações processuais penais. Alicerçada em uma mudança efetivamente paradigmática, busca fomentar o controle de legalidade das prisões, a proporcionalidade nas respostas penais e amplia as possibilidades de reorganização de projetos de vida através de ferramentas de inclusão social. Essa estratégia permite, portanto, que a magistratura brasileira ocupe um lugar de protagonismo na mudança da cultura punitivista que vê o encarceramento como única resposta possível ao crime e que passe a enfrentar o fenômeno em suas múltiplas dimensões sociais, culturais, pessoais e institucionais.

Em 2017, o sistema prisional brasileiro entra em evidência no cenário internacional perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), amplificando a visibilidade desse quadro indesejado, reuniu quatro casos de graves violações de direitos humanos no sistema prisional brasileiro em um único processo para enfrentar conjuntamente denúncias relativas ao complexo do Curado, em Pernambuco, ao complexo de Pedrinhas, no Maranhão, ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro,

e à Unidade de Internação Socioeducativa, no Espírito Santo. A partir de então, aquele processo passou a ser conhecido como o "supercaso" do sistema prisional brasileiro.

Naquele momento, a Corte IDH entendeu que havia fortes indícios de que o Brasil estava violando frontalmente as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela), as Regras de Tóquio, as Regras de Bangkok, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) e outros importantes documentos e normas de direitos humanos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

A decisão da Corte ocorreu no mesmo ano de um dos maiores massacres verificados em unidades prisionais no Brasil quando, em maio de 2017, ao menos 56 pessoas foram mortas no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), em Manaus, no estado do Amazonas.

Em 2018, a Corte determinou que, devido às condições degradantes e violadoras de direitos básicos das pessoas em privação de liberdade, o tempo de prisão no Complexo do Curado e no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho deveria ser computado em dobro.

Esses fatos, que não são únicos, mas bastante emblemáticos, demonstram o evidente reconhecimento a nível nacional e internacional de que o Brasil possui um sistema prisional em profunda crise humanitária e que superar esse estado demanda esforços múltiplos, diálogos e arranjos institucionais diversos.

O curso de pós-graduação *lato sensu* "Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional", ofertado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados e Magistradas (Enfam) em parceria com CNJ é parte desses esforços das instituições de justiça. A proposta da primeira especialização promovida pela Enfam na temática, não à toa, tem por objetivo proporcionar a qualificação e possibilitar a reflexão/renovação da prática jurisdicional de magistradas e magistrados no exercício de racionalização dos fluxos de entrada e saída do sistema prisional, oferecendo elementos, métodos e práticas

inovadoras que fundamentam o uso prioritário de medidas diversas à privação de liberdade e fomentam a proporcionalidade nas respostas penais, a localização social do fenômeno do encarceramento e sua interseccionalidade com questões relacionadas aos marcadores sociais da diferença, como raça/cor, gênero e classe social, o potencial das práticas restaurativas e a identificação de oportunidades e caminhos de inclusão social, dada a íntima relação entre os problemas do sistema carcerário e a desigualdade social no Brasil.

O conteúdo deste curso se estrutura no acúmulo de uma série de produtos de conhecimento, serviços, recomendações, resoluções e práticas impulsionados pelo CNJ por meio do suporte técnico do programa Fazendo Justiça (CNJ/PNUD) e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). O arsenal de conhecimento teórico e prático que o CNJ vem produzindo ao longo de quatro anos sobre o Sistema Penal brasileiro a partir deste programa tem, como uma de suas principais preocupações, a oferta de conhecimento consolidado e sistematizado para servir à renovação das políticas penais brasileiras. As dezenas de produtos de conhecimento que apresentam uma leitura contemporânea, inovadora e baseada em evidências sobre todo o ciclo penal foram disponibilizadas como elementos estruturadores da especialização, buscando a difusão de conhecimento e a catalisação de impactos sociais mais amplos. São guias, manuais, cadernos de orientações, recomendações, pesquisas, metodologias e modelos que associam conhecimento técnico e teórico acerca da realidade observada com intuito de qualificar e induzir instituições responsáveis a responder aos desafios que se impõem à realidade prisional no Brasil hoje.

O público-alvo do curso foi composto por magistrados e magistradas dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, além de convidados representantes do Poder Executivo Federal e Estadual atuantes na área da gestão penal. A seleção dos participantes considerou, além do currículo e da trajetória profissional, requisitos raciais, de igualdade de gênero e regionalidade, com amparo na Política de Ações Afirmativas da Enfam.

O curso foi realizado na modalidade híbrida (EaD e presencial), considerando momentos síncronos e assíncronos, utilizando metodologias ativas, conforme diretrizes da Enfam.

O curso foi dividido em um eixo introdutório e três grandes eixos temáticos: Eixo 1) Audiência de Custódia: princípios, fundamentos, operacionalização e vantagens epistemológicas; Eixo 2) Alternativas ao Encarceramento: as múltiplas respostas da jurisdição penal; e Eixo 3) Controle da Superlotação Carcerária pelo Poder Judiciário.

No eixo introdutório, traçou-se um panorama geral das experiências e formas de punição no Brasil e no mundo, buscando, na criminologia de matriz crítica e na política criminal, compreensão dos principais desafios aos sistemas punitivos e razões para a persistência de uma cultura punitivista encarceradora.

No primeiro dos eixos temáticos, o objetivo foi explorar fundamentos, princípios, regras, objetivos e operacionalidade das audiências de custódia no Brasil, considerando que elas possuem a potencialidade de racionalizar o uso das prisões preventivas, as quais são responsáveis por pelo menos 30% das pessoas em situação de privação de liberdade no contexto brasileiro. Reduzir o fluxo de entrada no sistema prisional é um de seus principais escopos, além da prevenção e combate à tortura e outros tratamentos degradantes perpetrados contra pessoas sob a custódia do Estado, em especial das organizações policiais. A audiência de custódia representou um dos principais avanços político-criminais da última década no Brasil, e aprimorar o saber daqueles que as realiza é um caminho fundamental para dar a elas máxima eficácia.

O segundo eixo se dedicou, de modo geral, às medidas alternativas ao encarceramento, com enfoque restaurativo, enfrentando as diversas categorias existentes no Brasil, como Transação Penal, Suspensão Condicional do Processo, Suspensão Condicional da Pena, Medidas Cautelares Diversas da Prisão e Medidas Protetivas de Urgência, passando pelas discussões sobre Acordo de Não Persecução

Penal, fundamentos da Justiça Restaurativa e, ainda, Monitoração Eletrônica. Constituiu o objetivo desse eixo compreender o que fundamenta a política de alternativas penais, demonstrando as suas diversas modalidades (alternativas à pena, ao processo, à prisão etc.) e possibilidades de aplicação, fazendo conhecer as metodologias adequadas para cada situação, identificar os principais atores e poderes envolvidos em sua execução e apontar para os principais gargalos para uma maior credibilidade de tais metodologias enquanto instrumento eficaz na redução do encarceramento, na responsabilização do ofensor, na resolução, na reparação de danos resultantes de conflitos e violências e na promoção da cultura de paz, atrelando a responsabilização com reparação, dignidade, autonomia e liberdade, em consonância com a Política Institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo em substituição à privação de liberdade (Resolução CNJ nº 288, de 25 de junho de 2019). Sem dúvidas, aprimorar as alternativas e garantir sua execução de modo exitoso é um dos caminhos para superar a crença de que somente o cárcere é via de responsabilização de pessoas que praticam delitos.

No eixo três, o curso voltou-se para um tema mais específico da gestão prisional e com especial atenção à gestão de vagas e ao problema da superlotação carcerária.

As discussões giraram em torno da urgente tarefa de refletir o processo de implementação de políticas de controle da superlotação. O tema demandou estudos sobre práticas da justiça criminal brasileira, articulação entre a política penitenciária e as políticas não privativas de liberdade, política judiciária e política penal com foco na gestão pública, além de análises de experiências internacionais e nacionais de gestão de vagas prisionais com ênfase em conteúdos práticos sobre a efetivação do princípio do *numerus clausus.*

Um dos principais frutos do processo educacional não se traduz em trabalhos escritos, mas nas mudanças existenciais daqueles, sejam professores ou estudantes, que se abrem à possibilidade de questionar o

mundo e a si próprios, de ouvir e de ampliar a capacidade de empatia. Em parte, acreditamos que nenhum dos envolvidos nesta pós-graduação começou e finalizou o processo de ensino-aprendizagem da mesma forma.

Mas, além disso, é fundamental partilhar com a sociedade em geral e com o público interessado na temática do curso, em especial, os resultados das aulas, dos debates e dos textos lidos. Esta publicação segue esse escopo. Aqui, apresentamos parte dos trabalhos de conclusão de curso dos estudantes da primeira turma da especialização. Cada um deles e delas empreendeu esforços de leitura, pesquisa, escrita e síntese para apresentar temas complexos e desafiadores, mas essenciais para a formação de todos os profissionais que atuam nos diversos serviços penais.

Em "Audiência de custódia como meio de enfrentamento à tortura e aos maus tratos: análise sociojurídica do estado de Goiás (2015-2022)", Ana Cláudia Veloso Magalhães realiza um valioso estudo sobre o tema da tortura nas audiências de custódia a partir de dados extraídos do Sistema de Audiência de Custódia do CNJ-SISTAC sobre notificação e encaminhamentos de casos de torturas ou maus-tratos no Brasil e no estado de Goiás, apontando para caminhos que podem ser trilhados para dar efetividade a um dos escopos dessa audiência, que é funcionar como mecanismo de controle da legalidade da prisão e da atividade dos agentes nela envolvidos, normalmente policiais.

No artigo intitulado "A atenção à pessoa com deficiência psicossocial na audiência de custódia", Fernando Mendonça explora o potencial que o serviço de atendimento à pessoa custodiada (Apec) pode ter, por meio de sua equipe multidisciplinar, para promover os direitos da pessoa com transtorno mental, dando cumprimento às metas da Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. O autor explora a experiência da Central Integrada de Alternativas Penais adotado na Comarca Metropolitana de São Luís do Maranhão, e do Tribunal de Justiça do Maranhão como um todo, no trato à pessoa com transtorno mental que é presa, contribuindo com a narrativa de uma boa prática que pode ser replicada em outras comarcas e estados.

Georges Cobiniano Sousa de Melo desenvolve estudo sobre violência doméstica e, em específico, acerca da estratégia dos grupos reflexivos com homens agressores como método de responsabilização alternativo ao encarceramento. Em "Grupos reflexivos para homens autores de violência: estudo do projeto-piloto de Parnaíba (PI)", o autor se debruça sobre um projeto-piloto desenvolvido na cidade de Parnaíba, no Piauí, explorando os temas tratados nos referidos grupos e a reincidência dos participantes.

Em "O racismo estrutural como causa do superencarceramento", Siro Darlan de Oliveira argumenta que a lógica colonial e sua principal forma motriz, o racismo, bem como a escravidão no Brasil, foram elementos fundamentais na formação da sociedade brasileira, gerando exclusão e estruturas racializadas no sistema punitivo, o que explica a persistência da seletividade racial e, sociologicamente, a sobrerepresentação de pessoas negras no sistema prisional brasileiro.

No artigo intitulado "Política nacional de atenção às mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional: uma análise da sua estruturação e implementação", Ana Lívia Fontes da Silva e Marina Lacerda e Silva refletem sobre a importância de pensar políticas prisionais a partir das especificidades dos grupos a que pertencem as pessoas presas. No caso, abordam a temática das mulheres encarceradas e as possibilidades apresentadas pela Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, pensando, em especial, o papel que o Comitê pode ter para acompanhar e fiscalizar a referida política e as mudanças pelas quais ele precisa passar para dar efetividade a esse objetivo.

No trabalho intitulado "O papel do juiz da execução penal contemporânea no processo de reinserção social de apenados", Candice Queiroga de Castro Gomes Ataíde reflete sobre a posição que o juiz da execução penal possui na tarefa de promover os direitos das pessoas privadas de liberdade, sobretudo diante de um cenário reconhecido pelo Poder Judiciário de "estado de coisas inconstitucional". A autora defende um papel ativo e criativo da magistratura

na promoção desses direitos e traz exemplos de boas práticas que podem ser impulsionadas por esses profissionais na assistência, por exemplo, às pessoas egressas do sistema prisional.

Umbelina Lopes Pereira Rodrigues explora, em "A superlotação carcerária e a juridicidade das inspeções judiciais: o caso de Porto Nacional (TO)", os desafios que envolvem o sistema prisional brasileiro como um todo e realiza um mergulho sobre o caso da Unidade Penal de Porto Nacional, apresentando violações de direitos fundamentais nela verificados e apontando a fundamental importância das inspeções judiciais na detecção dessas violações e posterior tomada de providências.

No artigo "Redução da desigualdade social: impactos na diminuição da população carcerária", Cristiano Tavares Torquato analisa dados sobre a população carcerária de dez países e procura relacionar essa informação com o índice de desenvolvimento econômico dessas localidades. O autor conclui que o enfrentamento ao encarceramento não pode estar dissociado de políticas de promoção de maior bem-estar social e redução de desigualdades.

O artigo "A importância da APAC no controle da superpopulação carcerária", de Marcelo Augusto Lucas Pereira, tematiza o método Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) e sua aplicação no sistema prisional do estado de Minas Gerais, apontando as metodologias utilizadas e apresentando em que medida essas podem constituir um instrumento valioso de gestão do sistema prisional, de enfrentamento às diversas formas de violência do cárcere e de redução da superpopulação carcerária.

Decildo Ferreira Lopes enfrentou, em "Justiça Restaurativa como instrumento para construção de uma nova cultura no espaço prisional: estudo da aplicação de círculos de construção de paz em unidades prisionais", os desafios postos por uma cultura punitiva voltada ao encarceramento e com sinais evidentes de incapacidade de promoção de inclusão social. Apresentou, assim, caminhos para pensar paradigmas novos, a exemplo do enfoque restaurativo. O autor realizou

entrevistas semiestruturadas com pessoas em privação de liberdade que chegaram a participar de círculos de paz – uma das metodologias da Justiça Restaurativa – nas unidades prisionais de Uruaçu, Barro Alto e Rialma, todas localizadas no estado de Goiás, e concluiu que essa estratégia pode ajudar a construir culturas de paz em um ambiente essencialmente violento.

Também pensando as potencialidades da Justiça Restaurativa na fase da execução penal foi apresentado o trabalho "Justiça Restaurativa e ressocialização: por um diálogo possível em execução penal", de Monique Ribeiro de Carvalho Gomes. A partir de pesquisa bibliográfica, a autora explora as virtudes da ação de métodos restaurativos para lidar com conflitos internos ocorridos em unidades prisionais, notadamente em casos de processos disciplinares contra pessoas em privação de liberdade.

Em "A central de regulação de vagas no enfrentamento da superlotação carcerária no estado do Acre", Andrea da Silva Brito e Felipe da Silva Freitas expõem um panorama da situação prisional no estado do Acre e apresentam a Central de Regulação de Vagas como uma das estratégias para lidar com a superlotação das unidades daquele sistema. Assim, apresentam o caminho para a adoção da Central e a metodologia por ela utilizada.

Na mesma temática, está o trabalho de Otávio Ribeiro Pimentel: "A criação de uma central de regulação de vagas e o controle da superpopulação carcerária pelo poder judiciário". O autor se debruça sobre problemas e desafios do sistema carcerário brasileiro e analisa os precedentes da ADPF nº 347, que considerou o sistema prisional brasileiro como um "estado de coisas inconstitucional". e o impacto que essa poderia vir a ter na redução da população carcerária. Apresenta, ao final, a central de regulação de vagas como uma ferramenta fundamental nessa tarefa.

Letícia Bodanese Rodegheri se debruçou sobre os Conselhos da Comunidade no trabalho intitulado "O sistema prisional e a aproximação com a sociedade: fundamentos do Conselho da Comunidade". A autora

apresentou, do ponto de vista normativo, o que são os conselhos, sua constituição e função e constatou que eles ainda não alcançaram o máximo de sua potencialidade devido, entre outros fatores, ao baixo engajamento da sociedade.

Em "Homologação da sentença penal estrangeira: a transferência de execução da pena", Débora Valle de Brito analisa as problemáticas em torno da transferência da execução penal e as condições jurídicas para homologação de sentenças estrangeiras, apontando como o regimento interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ) está desatualizado, não prevê condições mínimas para a homologação e não assegura que, no país de origem da condenação, o acusado teve acesso a um conjunto mínimo de garantias processuais penais. Ao final, apresenta uma proposta concreta de alteração do referido RISTJ.

Além dos trabalhos de conclusão de curso, esta publicação conta com dois relatos de experiência de parte de professoras do quadro da especialização. Essas publicações nos convidam a pensar um pouco mais sobre a importância e o caráter transformador do curso não apenas para os estudantes, mas também para os educadores e para toda a equipe pedagógica da Enfam.

Em conjunto, esses artigos e relatos de experiência refletem os principais debates realizados pela primeira turma da Pós-Graduação *lato sensu* em "Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional". A relevância dos problemas abordados nos artigos para pensar a questão prisional e o sistema punitivo hoje evidenciam a importância do curso e desta publicação. Finalizada a primeira turma, temos a certeza de estar entregando à sociedade e, sobretudo, ao Poder Judiciário mais de trinta novos especialistas na temática, os quais, na ponta do processo, poderão se tornar multiplicadores de saber e de práticas inovadoras, atualizadas e voltadas à superação das graves violações de direitos humanos que ainda se multiplicam nas diversas etapas da persecução penal no Brasil.

Esperamos que a leitura seja prazerosa e enriquecedora a todos e todas.

Adrianna Figueiredo Soares da Silva[2]

Américo Bedê Freire Júnior[3]

Julianne Melo[4]

Manuela Abath Valença[5]

Marina Lacerda e Silva[6]

Paula Jardim[7]

[2] Assessora para ações educativas da Coordenação Geral do Programa Fazendo Justiça (CNJ/PNUD).

[3] Juiz Federal titular em Vitória (ES). Professor titular do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdades de Vitória e Professor da graduação da FDV/ES. Coordenador Acadêmico da Pós-Graduação "Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional".

[4] Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Administração e em Ciências Criminais e Estudos do Crime. Coordenadora do Eixo 3 (Controle da Superlotação Carcerária) da Pós-Graduação "Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional".

[5] Professora da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Coordenadora Acadêmica da Pós-Graduação "Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional".

[6] Coordenadora do Eixo 1 (Audiência de Custódia) da Pós-Graduação "Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional".

[7] Coordenadora do Eixo 2 (Alternativas ao encarceramento) da Pós-Graduação "Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional".

SEÇÃO 1 – Trabalhos de Conclusão de Curso

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.197

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA COMO MEIO DE ENFRENTAMENTO À TORTURA E AOS MAUS-TRATOS: ANÁLISE SOCIOJURÍDICA DO ESTADO DE GOIÁS (2015–2022)

CUSTODY HEARING AS A MEANS TO CONFRONT TORTURE AND MISTREATMENT: A SOCIO-LEGAL ANALYSIS OF GOIÁS STATE (2015–2022)

ANA CLÁUDIA VELOSO MAGALHÃES
Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), titular da Vara de Custódia da Comarca de Goiânia, mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. É coordenadora estadual das audiências de custódia no Estado de Goiás desde 2021, integrante do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF) do TJGO e coordenadora do Comitê de Combate à Tortura e outras violações do GMF-TJGO desde 2021. https://orcid.org/0009-0002-4244-0445

RESUMO

A proposta deste artigo é analisar os aspectos de enfrentamento à tortura e aos maus-tratos (exame pericial cautelar, relatos de tortura/maus-tratos e encaminhamentos dos casos para investigação) presentes nas audiências de custódia realizadas no estado de Goiás no período de 2015 a 2021. Para tanto, efetivamos um estudo estatístico do banco de dados das audiências de custódia do estado de Goiás registrado no Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC).

Palavras-chave: violência; tortura; audiência de custódia; Judiciário.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze aspects that deal with torture and mistreatment (precautionary expert examination, torture/ mistreatment accounts and referrals cases for investigation) present in custody hearings held of Goiás State from 2015 to 2021. To this end, we carried out a statistical study of custody hearings database in the Goiás State registered on Custody Hearing System.

Keywords: violence, torture, custody hearing, judiciary

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A audiência de custódia no Brasil. 3 A audiência de custódia no estado de Goiás. 4 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

As audiências de custódia foram implementadas em 2015 no Brasil como estratégia de enfrentamento a dois problemas prementes no âmbito do sistema de justiça criminal: superlotação carcerária e violência institucional perpetrada por agentes do Estado no momento das prisões em flagrante ou por mandado (prisão temporária, preventiva e definitiva)[1]. A apresentação do preso perante uma autoridade judicial para verificação da legalidade da cautelar poderia reduzir o número de prisões provisórias, ou seja, a entrada de novos detentos no sistema penitenciário brasileiro. Perante a autoridade judicial, o segregado também conseguiria relatar as condições da sua prisão e, assim, permitiria que o juiz conhecesse e tomasse providências diante de possíveis casos de tortura e maus-tratos[2].

[1] IDDD. **Audiências de Custódia**: panorama nacional. São Paulo: Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2017.

[2] CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Tortura blindada**: como as instituições do sistema de

Esse ato judicial é posto à lume no país como potencial instrumento de prevenção e combate à tortura ou maus-tratos, possibilitando a coleta e registro dos indícios de sua prática, bem como a realização dos devidos encaminhamentos para os órgãos responsáveis pela apuração das alegações feitas pelo autuado em audiência de custódia[3]. Esse potencial instrumento se consubstancia como temática de análise neste artigo. Especificamente, objetivamos abordar os aspectos de enfrentamento à tortura e aos maus-tratos (exame pericial cautelar, relatos de tortura/maus-tratos e encaminhamentos dos casos para investigação) presentes nas audiências de custódia realizadas no estado de Goiás no período de 2015 a 2021.

Foram realizadas várias pesquisas nos últimos seis anos[4] com o objetivo de analisar a dinâmica de funcionamento das audiências de custódia nos estados brasileiros em geral. Ademias, foram efetivados diagnósticos mais abrangentes (levantamentos sobre a quantidade de atos judiciais realizados em relação aos outros estados)[5], bem como alguns estudos específicos sobre a efetividade do instituto no enfrentamento da prática de tortura dos presos em flagrante[6] como, por exemplo, um estudo pioneiro efetivado na comarca de Goiânia[7], capital de Goiás. Embora esses assentamentos sobre a realidade nacional sejam extremamente ricos em seu detalhamento sobre os mais diversos aspectos envolvidos na dinâmica das audiências de custódia, ainda carecemos de análises detalhadas sobre a experiência de um ente federado em específico.

justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia. São Paulo: Conectas Diretos Humanos, 2017.

3 CNJ. **Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos para audiência de custódia**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020.

4 *Id.* **Relatório audiência de custódia 6 anos**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

5 IDDD. **O fim da liberdade**: a urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia. São Paulo: Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2019.

6 CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2017.

7 FERNANDES, Liciomar. **Efetividade da audiência de custódia no enfrentamento da prática de tortura dos presos em flagrante**. São Paulo: Dialética, 2020.

Este trabalho insere-se, portanto, no contexto genérico de preocupação contemporânea com a violência institucional perpetrada pelos agentes do Estado, no sentido de analisar como, nos últimos seis anos, as audiências de custódia no estado de Goiás têm se constituído como instrumento de enfrentamento à tortura e aos maus-tratos, as providências adotadas, pelo juízo de custódia, para fustigar a subnotificação por parte das unidades policiais e prisionais, a implementação de políticas de acompanhamento e fiscalização da instâncias de controle para apuração de fatos e, no mesmo diapasão de atuação combativa, a supressão das omissões no encaminhamento adequado das denúncias, tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil.

No campo específico da audiência de custódia, o Poder Judiciário de Goiás, em posição de vanguarda, realizou nos últimos anos alterações relevantes em sua organização judiciária, implementado e concretizando diretrizes e ações no sentido de fortalecer o instituto com a criação da Vara de Custódia na comarca da capital, bem como a implantação da primeira Coordenadoria Estadual de Audiências de Custódia do Brasil. Soma-se a isso o fato de que a violência institucional perpetrada pelos agentes públicos no momento das abordagens tem ganhado o status de problema público. Tendo em vista esse cenário, surgem algumas perplexidades: como tem ocorrido a identificação e o enfrentamento da tortura e dos maus-tratos nas audiências de custódia realizadas em Goiás? Como têm operado as instituições e os atores responsáveis pelo enfrentamento a esse problema? Existem obstáculos institucionais para a efetivação das audiências de custódia como instrumento de prevenção e combate à tortura e aos maus-tratos?

Para cumprir com o objetivo proposto, efetivamos um estudo estatístico do banco de dados das audiências de custódia do estado de Goiás registrado no Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC) no período de 2015 a 2021. Foram coletadas informações acerca dos aspectos de enfrentamento à tortura e aos maus tratos, como, por

exemplo, relatos de tortura/maus-tratos e encaminhamentos para investigação.

No presente artigo, traçamos, inicialmente, um breve panorama sobre as garantias ligadas à audiência de custódia no Brasil e, em seguida, foi feita a análise do cenário local, contextualizando o estado de Goiás no cenário nacional quanto às audiências de custódia.

2 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO BRASIL

A pedra de toque do valioso instituto é seu caráter assecuratório. Um conjunto de direitos devem assegurados e tutelados a qualquer pessoa segregada no Brasil por ocasião das audiências de custódia. Está estabelecido expressamente na Resolução n. 213/2015 que o magistrado deverá, na audiência de custódia, questionar a pessoa custodiada "se lhe foi dada ciência e efetiva oportunidade de exercício dos direitos constitucionais inerentes à sua condição" (art. 8°, IV). No que concerne à aferição da regularidade da prisão, o magistrado deve indagar sobre, pelo menos, cinco garantias (garantias mínimas do devido processo legal na audiência de custódia), são elas:

I) Ser informado sobre seus direitos no momento da prisão;
I) Consultar-se com advogado ou defensor público;
II) Ser atendido por médico;
III) Comunicar-se com seus familiares; e
IV) Ser apresentado em juízo no prazo de 24 horas com a presença do Ministério Público e da Defesa (advogado constituído ou defensor público).

No âmbito do art. 8° da Resolução n. 213/2015, também existe um rol de ações a serem praticadas pela autoridade judicial durante a entrevista da pessoa custodiada:

I) Esclarecer sobre o que é a audiência de custódia, ressaltando as questões a serem analisadas pela autoridade judicial;

II) Assegurar que a pessoa presa não esteja algemada, salvo em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, devendo a excepcionalidade ser justificada por escrito;

III) Dar ciência sobre seu direito de permanecer em silêncio;

IV) Questionar se lhe foi dada ciência e efetiva oportunidade de exercício dos direitos constitucionais inerentes à sua condição;

V) Indagar sobre as circunstâncias de sua prisão ou apreensão;

VI) Perguntar sobre o tratamento recebido em todos os locais por onde passou antes da apresentação à audiência, questionando sobre a ocorrência de tortura e maus-tratos e adotando as providências cabíveis;

VII) Verificar se houve a realização de exame de corpo de delito, estabelecendo sua realização nos casos determinados;

VIII) Abster-se de formular perguntas com finalidade de produzir prova para a investigação ou ação penal relativa aos fatos objeto do auto de prisão em flagrante;

IX) Adotar as providências a seu cargo para sanar possíveis irregularidades; e

X) Averiguar, por perguntas e visualmente, hipóteses de gravidez, existência de filhos ou dependentes sob cuidados da pessoa presa em flagrante delito e histórico de doença grave, incluídos os transtornos mentais e a dependência química, para analisar o cabimento de encaminhamento assistencial e da concessão de liberdade provisória, sem ou com a imposição de medida cautelares.

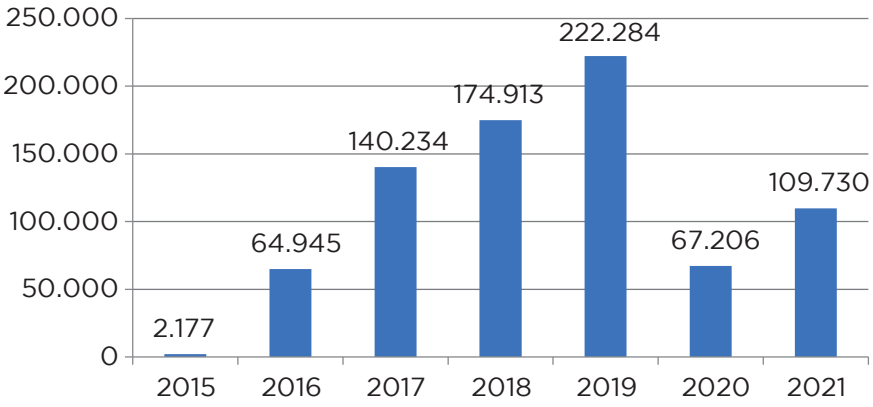
Para a audiência de custódia transcorrer conforme todos os preceitos legais supramencionados, também devem existir condições adequadas para a apresentação da pessoa custodiada, tais como

condições básicas de alimentação, vestuário, saúde física e psicológica da pessoa autuada em flagrante; uso excepcional de algemas ou outros instrumentos de contenção; e limitação da presença de agentes de segurança na sala de audiência.

Na dinâmica da audiência de custódia, após a oitiva da pessoa presa e debate entre o representante do Ministério Público e a Defesa (advogado constituído ou defensor público), o juiz decidirá sobre os seguintes pontos: i) se a prisão foi legal, deve homologá-la, caso contrário, deve relaxá-la, ordenando a expedição de alvará de soltura sem imposição de qualquer condição dentre as previstas no art. 319 do Código de Processo Penal; ii) concessão de liberdade provisória, com ou sem aplicação de medida cautelar diversa da prisão, mediante a expedição de alvará de soltura; iii) decretação da prisão preventiva, que pode, em determinadas hipóteses, ser convertida em segregação domiciliar, caso em que a pessoa permanece presa no curso da instrução processual; e iv) adoção de outras medidas necessárias à preservação de direitos da pessoa segregada, além de providências para apurar possível violência ou abuso policial.

De 2015 a 2021, foram realizadas ao todo 781.489 audiências de custódia no Brasil. O quantitativo de audiências de custódia cresceu exponencialmente desde a sua criação, sofrendo uma redução significativa no ano de 2020 em razão da pandemia do novo coronavírus, conforme ilustrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Quantidade de audiências de custódia por ano, Brasil (2015 a 2021)



Fonte: Sistema de Audiência de Custódia, CNJ.

A Resolução n. 213/2015 do CNJ não apenas determinou a apresentação da pessoa presa diante de uma autoridade judicial em até 24 horas, mas salientou a importância de ser resguardada a integridade física, psicológica e moral do indivíduo, combatendo a tortura e os maus-tratos e tornando primordial o registro das informações relatadas pelo autuado vítima de tortura e maus-tratos no transcorrer da sua prisão e a adoção de providências cabíveis para a investigação da *notitia criminis*, bem como o encaminhamento do autuado para atendimento médico e psicossocial especializado[8]. Todavia, convém salientar que a audiência de custódia não serve para identificar a ocorrência de tortura ou maus-tratos, mas para coletar e registrar indícios de sua prática.

Para tanto, algumas condições mínimas devem ser cumpridas no transcorrer do processo de apresentação da pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas, são elas: i) a realização

[8] GONÇALVES, Carlos Eduardo; LUBE JUNIOR, Carlos Alberto. Audiências de custódia como forma de combate e prevenção à tortura. *In*: SANTORO, Antônio Eduardo Ramires; GONÇALVES, Carlos Eduardo (orgs). **Audiência de Custódia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 125-146.

do exame pericial cautelar e disponibilização do respectivo laudo a tempo da audiência, além de sua avaliação pela autoridade judicial; ii) a oitiva do relato de tortura ou maus-tratos com abordagem receptiva, cordial e minuciosa; e iii) o encaminhamento para as autoridades competentes (Ministério Público, Corregedorias e Polícia Judiciária) para investigação dos fatos relatados ou indícios de tortura ou maus-tratos identificados em audiência[9].

A identificação de indícios físicos e psicológicos da tortura por meio do exame pericial cautelar se constitui como elemento fundamental, sobretudo quando a pessoa custodiada se sente receosa ou com medo de relatar em juízo situações de violência sofridas no transcorrer da sua prisão. Tal exame, por sua vez, deve cumprir pelo menos sete pressupostos para ser atestada validade formal: i) requisição oficial por escrito; ii) transporte da pessoa presa feito por agentes organizacionalmente separados do órgão de segurança pública investigado; iii) espaço adequado que garanta privacidade; iv) ausência de policial ou agente de segurança na sala do exame médico; v) apoio de intérprete, se necessário; vi) laudo pericial elaborado seguindo os parâmetros do Anexo IV do Protocolo de Istambul; e vii) fotografias anexadas ao laudo.

Alguns atos de violência podem não deixar marcas (tortura por asfixia, uso de toalha molhada na tortura por choques elétricos, uso de spray de pimenta, ameaças, detenção em locais não oficiais, privação de sono, nudez forçada, toques íntimos, ameaça de estupro e importunação sexual), e lesões aparentes e determinados indícios físicos podem se desvanecer ou ser corrompidos. Essa ausência de marcas aparentes não significa a inexistência de situações de tortura ou maus-tratos no momento da prisão, por isso, propiciar condições favoráveis para que a pessoa custodiada relate possíveis atos violentos

9 CNJ. **Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos para audiência de custódia**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_tortura-web.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

sofridos pode contribuir sobremaneira para agregar novos elementos ao combate à tortura na audiência de custódia.

O depoimento do custodiado, por seu turno, deve ocorrer em um contexto livre de ameaças ou intimidações. Ou seja, sem o uso de algemas ou instrumentos de contenção e sem a presença de agentes de segurança na sala de audiência. Torna-se importante no momento da interação do juiz com a pessoa custodiada a adoção de uma linguagem simples (evitando termos técnicos ou jargões jurídicos) para coleta detalhada do relato a ser apresentado.

Sete dimensões relativas à prática de tortura são consideradas essenciais para que a oitiva seja completa e adequada: i) dimensão material (O quê? Como?), ii) dimensão temporal (Quando?), iii) dimensão territorial (Onde?), iv) dimensão subjetiva (Quem?), v) dimensão finalística (Por quê?), vi) dimensão de resultado (exame médico ou pericial) e vii) dimensão probatória complementar[10].

No transcorrer da audiência, a autoridade judicial também pode confrontar as informações extraídas da oitiva da pessoa custodiada sobre a prática de tortura ou maus-tratos com os registros documentais disponíveis (relatório médico ou laudo de exame pericial *ad cautelam,* auto de prisão em flagrante, nota de culpa, dentre outros) e, na sequência, tomar as providências cabíveis. O relato de tortura em audiência ou a verificação da existência de outros indícios da ocorrência de atos violentos podem suscitar algumas repercussões jurídicas, tais como: i) a decisão da autoridade judicial de relaxar a prisão, conceder liberdade, sem ou com medidas cautelares, decretar prisão ou substituí-la por segregação domiciliar; ii) a determinação de providências para apuração pelos órgãos competentes; iii) os encaminhamentos para atendimento médico e psicossocial; iv) a aplicação de medidas protetivas de preservação da segurança da pessoa custodiada ou de

[10] *Ibid*.

terceiros; v) a notificação ao juízo de conhecimento do processo penal sobre as medidas adotadas; e vi) a informação à pessoa custodiada sobre encaminhamentos e orientação para que essa possa acompanhar o procedimento de investigação[11].

Desde a implementação das audiências de custódia no país, tanto os registros de *notitia criminis* de tortura e de maus-tratos praticados no ato da segregação (53.904) quanto os encaminhamentos para a investigação da prática (23.649) cresceram substancialmente. Em 2019, atingiu-se o ápice, com o maior número de relatos em audiências (13.884) e encaminhamentos (5.663). Em 2020, ocorreu um declínio em razão da suspensão das audiências devido à emergência sanitária do coronavírus. Porém, quando contrastamos a quantidade de relatos de tortura/maus-tratos com a de encaminhamentos para investigação em cada ano é possível notar uma diferença preocupante.

Em todos os anos analisados, o número de relatos é superior ao de encaminhamentos, conforme ilustrado no Gráfico 2. Ou seja, muitos casos de tortura/maus-tratos narrados em audiência de custódia sequer são encaminhados para apuração aos órgãos competentes.

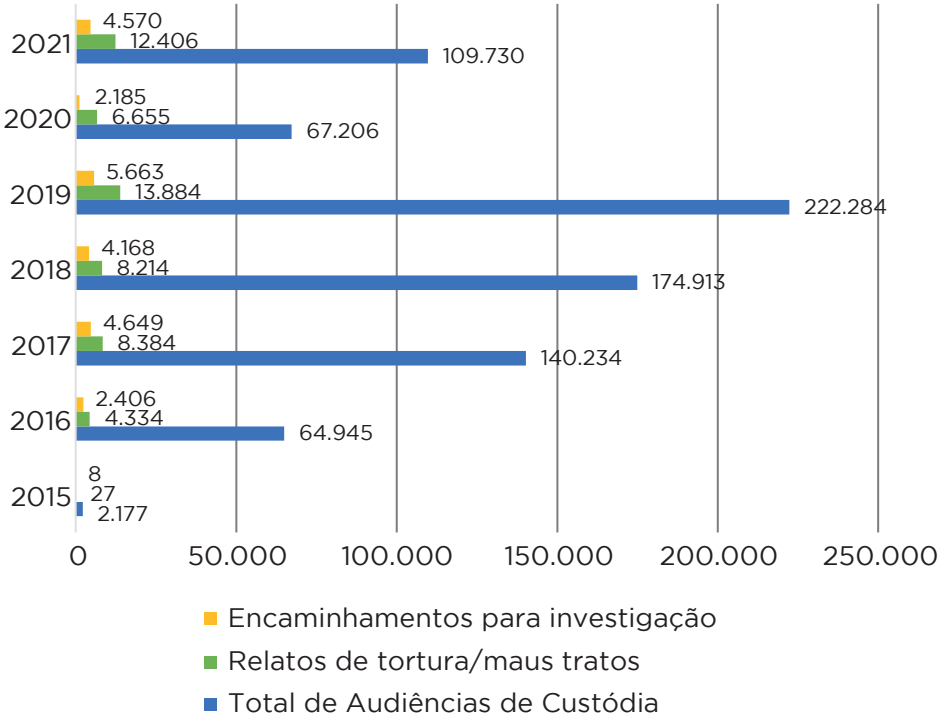
[11] *Ibid*.

Gráfico 2 - Relatos de tortura/maus-tratos e Encaminhamentos para investigação nas audiências de custódia, Brasil (2015 a 2020)

Fonte: Sistema de Audiência de Custódia, CNJ.

No período analisado (2015 a 2021), ocorreram 53.904 relatos de tortura/maus-tratos nas audiências de custódia realizadas no país, porém, apenas 23.649 (44%) foram encaminhamadas para apuração. Ou seja, 56% (30.225) dos casos não seguiram para a próxima fase. Esse contraste se acentua ainda mais quando realizamos o comparativo entre a quantidade de audiências de custódia efetuadas, de relatos de tortura/maus-tratos coletados e de encaminhamentos para investigação realizados, conforme o Gráfico 3. Por exemplo, em 2019, ocorreram 222.284 audiências, 13.884 (6,2%) relatos de tortura/maus-tratos e 5.663 (2,5%) encaminhamentos.

Gráfico 3 - Comparativo de audiências de custódia, relatos de tortura/maus-tratos e encaminhamentos para investigação, Brasil (2015 a 2021)



Fonte: Sistema de Audiência de Custódia, CNJ.

Do total de 781.489 audiências de custódia realizadas no Brasil, relatou-se tortura ou maus-tratos em 53.904 (6,9%) e procedeu-se com encaminhamentos para apuração da prática em apenas 3% dos casos (23.649).

Frente ao panorama exposto sobre o cenário nacional, podemos verificar como o uso reiterado da violência pelas organizações policiais ainda persiste nos momentos das prisões e, sobretudo, como o instituto ainda é subutilizado pelos operadores do direito como meio de enfrentamento à tortura/maus-tratos. Todavia, resta-nos saber

como o enfrentamento à tortura e aos maus-tratos nas audiências de custódia tem ocorrido em uma unidade da federação em específico, qual seja, no estado de Goiás.

3 A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO ESTADO DE GOIÁS

Cronologicamente, o estado de Goiás encontra-se em décimo lugar na implementação das audiências de custódia no país, tendo assinado termo de cooperação técnica com o Conselho Nacional de Justiça e com o Ministério da Justiça (MJ) em 10 de agosto de 2015[12]. Porém, antes dessa data, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) editou a Resolução n. 35, de 22 de julho de 2015, modificando parcialmente a competência da Sétima Vara Criminal da Comarca de Goiânia e instituindo o "Projeto Audiência de Custódia" no âmbito de tal Comarca[13].

Em seguida, ocorreu a aprovação da Resolução n. 53, de 13 de abril de 2016 do TJGO, pondo a lume o sistema de audiências de custódia nas comarcas de entrância inicial e intermediárias do estado de Goiás. Também foi criado, no âmbito do TJGO, o Grupo de Trabalho Interinstitucional voltado à discussão e avaliação das audiências de custódia por meio do Decreto Judiciário n. 2.279, de 04 de outubro de 2017.

Nos primeiros anos de implementação do instituto, as audiências de custódia na comarca da capital (Goiânia) ocorreram diariamente nas 23 varas criminais e no plantão judicial (finais de semana e feriados) do Fórum Criminal. Essa logística judiciária, por seu turno, perdurou até maio de 2020.

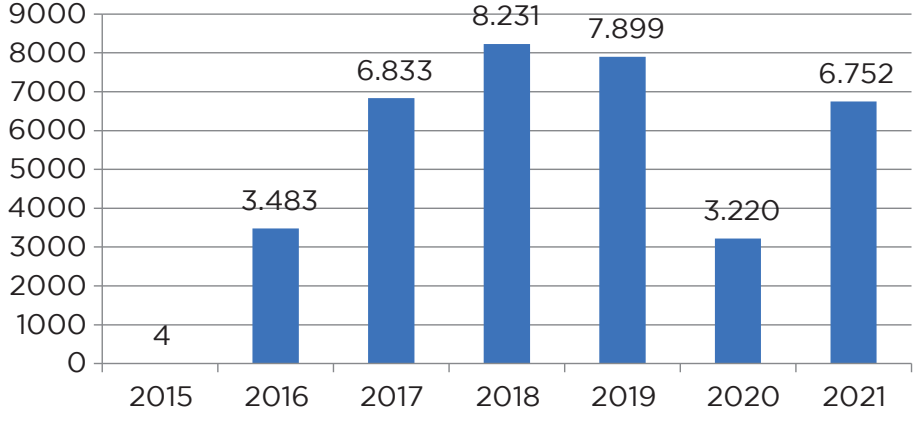
[12] IDDD. **Audiências de Custódia**: panorama nacional. São Paulo: Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2017. Disponível em: http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Audiencias-de-Custodia_Panorama-Nacional_Relatorio.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

[13] FERNANDES, Liciomar. **Efetividade da audiência de custódia no enfrentamento da prática de tortura dos presos em flagrante**. São Paulo: Dialética, 2020.

No contexto da pandemia de covid-19, foi aprovada a Resolução n. 126, de 27 de maio de 2020 do TJGO, alterando a competência da 9ª Vara Criminal da Comarca de Goiânia para a realização exclusiva de audiências de custódia e instituindo a Coordenadoria Estadual de Audiências de Custódia. A competência da Vara de Custódia não abrangia, e ainda não abrange, prisões em flagrante advindas de prática de infrações da competência da Auditoria Militar, dos quatro Juizados da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, de organização criminosa e nas consideradas de menor potencial ofensivo, de competência dos Juizados Especiais Criminais.

De 2015 a 2021, foram realizadas ao todo 36.422 audiências de custódia nas 127 comarcas do estado de Goiás, representando 4,6% do total de audiências de custódia realizadas no país no período considerado, conforme mostra o Gráfico 4. O número bastante reduzido de audiências de custódia em 2020 (2.876) ocorreu devido a sua suspensão em 18 de março de 2020 pelo Tribunal de Justiça do estado de Goiás (Decreto Judiciário n. 584/2020) em função da pandemia de covid-19.

Gráfico 4 - Quantidade de audiências de custódia por ano, Goiás (2015 a 2021)



Fonte: Sistema de Audiência de Custódia, CNJ.

Os estudos[14] sobre os fenômenos da tortura e dos maus-tratos no país têm mostrado como eles se caracterizam pela forte invisibilidade dos atos, silenciamento das vítimas, frágeis investigações e, por consequência, impunidade dos perpetradores, especialmente quando são agentes públicos. As audiências de custódia podem tornar esses casos mais visíveis e estimular as vítimas a relatar minuciosamente e com segurança os constrangimentos, a violência, a ameaça e o perene sofrimento físico, moral psicológico, bem como fortalecer as investigações subsequentes com a produção de provas. No entanto, sabemos como a baixa qualidade ou ausência de elementos probatórios robustos tem se tornado um dos principais óbices para a condenação dos agentes públicos. Essa deficitária produção de acervo probatório robusto e eficaz, por vezes, é resultado do sucateamento dos institutos periciais no país[15].

No ano de 2019, os peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) realizaram inspeção em unidades de privação de liberdade no estado de Goiás e no Instituto Médico Legal (IML), localizado na cidade de Goiânia (GO). O IML é um órgão ligado à estrutura da Secretaria de Segurança Pública (SSP) e, ao todo no Estado, existiam vinte núcleos regionais de polícia técnico-científica (gerência de criminalística e de medicina legal). Na época, o quadro de recursos humanos do IML era composto por: 35 médicos legistas, 29 auxiliares de necropsia, 5 datiloscopistas, 3 odontolegistas, 1 psiquiatra forense, 6 papiloscopistas, 2 ginecologistas, 2 radiologistas, 1 psicólogo, 1 psicólogo forense, 1 psicólogo para atendimento aos servidores,01 assistente social e 1 fotógrafo.

Ao realizar uma análise dos laudos de exame de corpo de delito confeccionados no estado de Goiás, observa-se com clareza a

[14] JESUS, Maria Gorete Marques de. Tortura: como são julgados esses crimes no sistema de justiça. *In*: CARDIA, Nancy; ASTOLFI, Roberta (org.). **Tortura na era dos direitos humanos**. São Paulo: Edusp, 2014. p. 391-436.

[15] COUTO, Lorena de Oliveira; LEMOS, Yara Vieira. Tortura, prova pericial e quesitos. **Brazilian journal of forensic anthropology & legal medicine (BJFA&LM)**, v. 1, p. 95-107, 2020.

lacuna supramencionada. Causa perplexidade a ausência de registros fotográficos em todos os exames, consoante os dados fornecidos pelo Núcleo da Polícia Técnico-científica da Secretaria da Segurança Pública do estado.

No acervo documental em posse do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), constam justificativas por parte do Núcleo de Perícias do estado de que inexiste tempo hábil para convocar o fotógrafo para coleta das imagens dos maus-tratos e da violência corporal em razão da urgência exigida para a concretização do exame (duração média de 20 a 30 minutos) e de sua impressão. No modelo de laudo de exame de corpo de delito, existe a seção "lesões corporais", composta por seis quesitos, dentre os quais o terceiro é o único que se refere à tortura e, mesmo assim, de forma breve e genérica.

Tal fragilidade na documentação da prática da tortura e dos maus tratos evidencia o risco de provocar a não notificação e a perpetuação de inúmeras e gravíssimas violências já que no momento da confecção da prova documental mais robusta que o Poder Judiciário poderia valorar – quando propositura da ação –, ou mesmo corregedorias das Polícias Militar, Civil e da Guarda Metropolitana tivessem de instaurar sindicâncias ou procedimentos administrativos disciplinares, a porta de acesso ao corpo de delito é fechada em razão da omissão governamental.

No que respeita à privacidade na sala no momento da concretização do exame de corpo de delito no estado de Goiás os registros constantes no banco de dados do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), com base nos trabalhos efetivados in loco, são total e amplamente contraditórios. Dependendo da voluntariedade do servidor responsável pela confecção do exame, as algemas eram retiradas e os policiais não ficavam presentes na sala quando da realização do exame, porém, em inúmeros outros casos o(a)(s) segregado(a)(s) ficava(m) sem algemas e os policiais (inclusive os responsáveis pela abordagem-sede da tortura- e condução à Secretaria da Segurança Pública onde o Núcleo da Polícia-Técnico

Científica encontra-se instalado) permaneciam na sala enquanto eram os conduzidos eram examinados. Esse segundo fato registrado fere de morte o primado da privacidade do exame e o *"Protocolo Brasileiro de Perícia Forense no Crime de Tortura".*

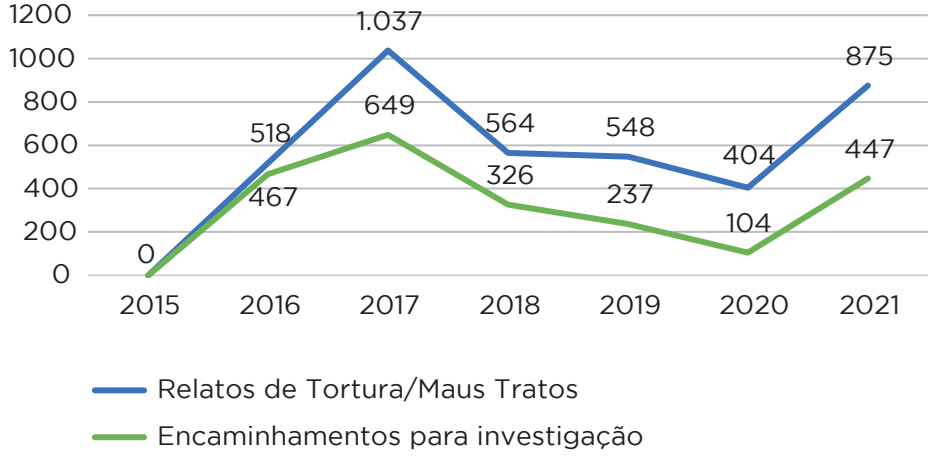
Todos esses problemas na confecção do exame de corpo de delito fragilizam o(a) segregado, vítima invisível de um sistema de subnotificação nefasto, fomentam o estado de coisas inconstitucional combatido pelo Supremo Tribunal Federal, inviabilizam a efetivação e o encaminhamento de *notitia criminis* para coibir a atuação perniciosa dos agentes de segurança pública, deitam por terra o fortalecimento das instituições, e do sistema de justiça irmanados em trabalhar na prevenção e no combate à tortura, por meio de articulação e atuação cooperativa de seus integrantes e o intercâmbio de boas práticas.

No período compreendido entre 2015 e 2021, em Goiás foram apresentados 3.946 relatos de tortura e maus-tratos nas audiências de custódia, representando 7,3% do montante dos contabilizados no Brasil. No entanto, convém destacar que o Estado de Goiás apresenta uma tendência inversa em relação a do Brasil no que pertine aos registros de tortura e de maus tratos. Enquanto nacionalmente, de 2015 a 2019, ocorreu um crescimento exponencial de notícias de prática de tortura e de maus-tratos, no Estado de Goiás se verificou tendência oposta, já que o número de *notitia criminis* desses constrangimentos bárbaros, reduziu drasticamente. De 1.022 relatos em 2017 para 557 em 2018 e o registro de, apenas, 547 em 2019.

Em relação aos encaminhamentos para investigação, totalizam 2.230 e esse quantitativo representa 9,3% do universo de providências de apuração exigidas no país no transcorrer dos seis anos. Como verificado nacionalmente, o número de relatos em audiência de custódia é superior ao de encaminhamentos, conforme ilustrado no Gráfico 5. Tal evidência revela um grave problema nacional e local, pois determinados casos de violência narrados ou identificados em

audiência sequer chegam ao conhecimento dos órgãos responsáveis pela identificação, processamento e, eventual, punição.

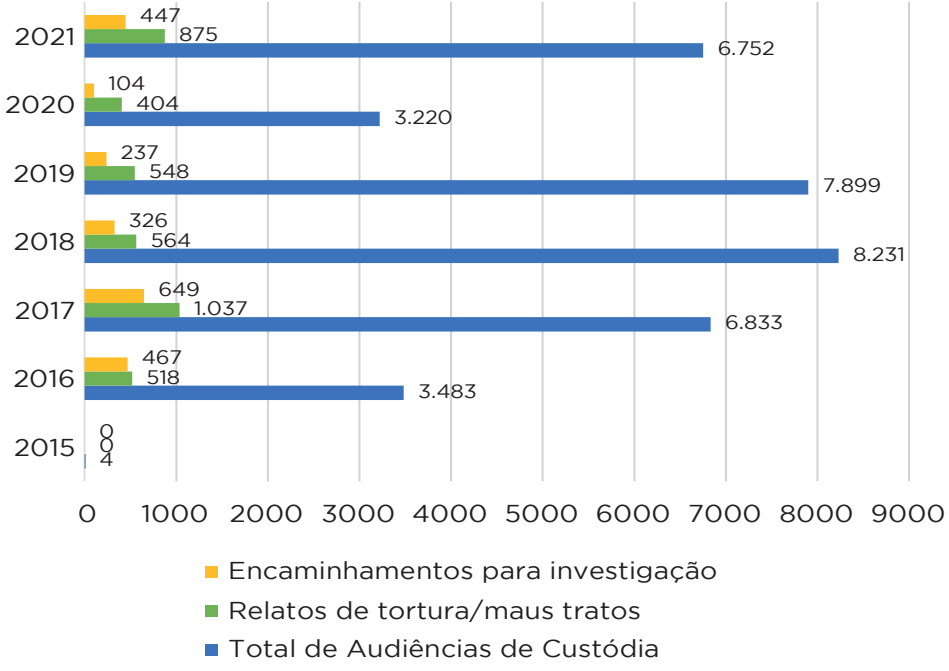
Gráfico 5 - Relatos de tortura/maus-tratos e Encaminhamentos para investigação nas audiências de custódia, Goiás (2015 a 2021)



Fonte: Sistema de Audiência de Custódia – SISTAC, CNJ

No período analisado (2015 a 2021) ocorreram 3.946 relatos de tortura e de maus tratos nas audiências de custódia realizadas nas comarcas do Estado de Goiás, porém, apenas 2.230 (56%) foram encaminhamentos para apuração. Ou seja, 44% (1.716) dos casos não seguiram para a persecução criminal ou investigação administrativa. Esse contraste se acentua quando realizamos o comparativo entre a quantidade de audiências de custódia efetuadas, os relatos de tortura e de maus-tratos coletados e os encaminhamentos para investigação realizados, conforme o Gráfico 6. Em 2018, ocorreram 8.231 audiências, 564 (7%) relatos de tortura/ e de maus-tratos e 326 (4%) encaminhamentos.

Gráfico 6 - Comparativo de audiências de custódia, relatos de tortura/maus-tratos e encaminhamentos para investigação, Goiás (2015 a 2021)



Fonte: Sistema de Audiência de Custódia – SISTAC, CNJ

Do total de 36.422 audiências de custódia realizadas no Estado de Goiás, em 3.946 (11%) ocorreram notícia crime de tortura e de maus-tratos, procedendo-se com encaminhamentos para apuração da prática criminosa em apenas 6% dos casos (2.230).

Concretizando uma hermenêutica zelosa nos Termos de Assentada de inúmeros atos judiciais lavrados nas unidades judiciárias do Estado de Goiás no período de 2015 até início 2020, identificamos que as audiências de custódia tornaram os casos de tortura e de maus tratos mais visíveis, contribuíram para cessar o silenciamento de muitas pessoas ofendidas por práticas desumanas, degradantes e abomináveis de agressões, para fortalecê-las no combate à naturalização da violência" por parte

das pessoas custodiadas e de alguns membros do sistema de justiça, para internalizarem e apropriarem que ser agredido (a), espancado (a), estrangulado (a), receber choque elétrico, tiros com bala de borracha "não é normal", que não pode ser "comum no cotidiano da polícia", que "não é só um tapinha", que "não é só um chute", "não é só uma toalha molhada", "não é só uma paulada na cabeça", que tem que prostituir na frente da polícia por ser travesti, e assim sucessivamente.

Diante do exposto, urgente a confecção de exames de corpo de delito nos padrões da legalidade, premente a escuta qualificada do relato de tortura/maus-tratos, a realização dos devidos encaminhamentos pelos operadores do direito, a coleta de provas robustas para legitimar medidas punitivas, a identificação, o encaminhamento, o monitoramento da violações de direitos humanos, dentre tantas outras medidas de eficácia no enfrentamento de inconstitucionalidades e ilegalidades Brasil afora. Notório que a estrada do efetivo combate à tortura, aos maus tratos, aos tratamentos cruéis, degradantes e a instalação ou restauração do estado de coisas constitucionais tem muitos quilômetros a serem percorridos, exigindo empenho e competência por parte dos "caminhantes" que nessa missão pretendam ingressar.

4 CONCLUSÃO

Como destacamos ao longo desse trabalho, as audiências de custódia não somente têm um potencial desencarcerador, mas também de enfrentamento à tortura e aos maus-tratos. Ou seja, tem um potencial de combater a violência institucional perpetrada pelos agentes da segurança pública. Porém, para que tal potencial seja desenvolvido com a relevância desejada, torna-se imperiosa a confecção de exames periciais cautelares minuciosos em busca de achados clínicos e psicopatológicos, de audiências de custódia com abordagens detalhadas quando ocorre o relato de tortura e de maus tratos pela pessoa custodia ou identificam-se indícios dessas práticas e o encaminhamento célere dos casos para os órgãos responsáveis pela

investigação e responsabilização criminal de práticas dessa natureza. Essas condições são fundamentais para coibir e punir uma modalidade criminosa cuja materialidade e autoria são muito difíceis de serem comprovadas.

Em 15 de dezembro de 2022 comemoraremos o natalício das audiências de custódia.

Menina com seis anos hoje, já presenciou inúmeros relatos dramáticos de afronta aos direitos fundamentais de seus concidadãos, assistiu a um crescimento nacional de relatos de tortura e de maus tratos e, no Estado de Goiás, a um crescimento seguido de uma redução drástica a partir de 2018. Esse número consideravelmente baixo de relatos de tortura e de maus tratos pode levar-nos a inferir que não se trata de uma redução nos casos de violência policial no momento das prisões em flagrante nas comarcas do Estado, mas de subnotificação dramática das "denúncias". Ou seja, a pessoa custodiada pode estar se sentindo temerosa de relatar em juízo as condições da sua prisão ou, por vezes, os operadores do direito (juízes, promotores e defensores, advogados constituídos) não estão dando a devida atenção em relação a possíveis situações de abuso por parte dos agentes públicos.

Outro problema identificado na análise dos dados, consiste na diferença em relação ao número de relatos de tortura, maus tratos e os devidos encaminhamentos aos órgãos competentes para a investigação da prática. Tanto nacional quanto localmente a quantidade de relatos é superior à de encaminhamentos. Na dinâmica da audiência de custódia, convém salientar que a autoridade judicial "(...) não funciona como um "filtro" de alegações de tortura mais ou menos verossímeis. Todo relato e outros indícios de tortura ou maus-tratos deve ser necessariamente encaminhado às autoridades competentes para a investigação dos fatos" (CNJ, 2020, p.141). Os dados em análise, por seu turno, exibem um *modus operandi* completamente oposto aos parâmetros de atuação estabelecidos por organismos transnacionais, nacionais, por normas legais e constitucionais fragilizando o potencial do instituto enquanto

instrumento de prevenção e combate à tortura, aos maus tratos, a todos os tratamentos cruéis, desumanos e degradantes país afora.

As duas situações pontuadas acima (subnotificação e ausência de responsabilização de agente público), se articulam com a inobservância de tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo país – Pacto dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Igualmente, verifica-se a ocorrência do "litígio estrutural", sendo necessária a adoção de outras políticas públicas ou correção daquelas que não vêm alcançando os objetivos desejados quanto à notificação e ao encaminhamento de relatos de agressões, alocação de recursos orçamentários, ajustes nos arranjos institucionais e nas próprias instituições, novas interpretações e aplicações das leis penais, enfim, um amplo conjunto de mudanças estruturais, envolvida uma pluralidade de autoridades públicas.

Por fim, cotejando os cenários nacional e local ao longo desse trabalho, podemos perceber relativos avanços no fortalecimento das audiências de custódia como instrumento de combate à tortura e aos maus tratos, ao resguardo dos direitos fundamentais das minorias impopulares. No entanto, os bloqueios políticos e institucionais – que não possuem qualquer motivação para resolver o problema ante a antipatia da opinião pública relativamente à população carcerária – vêm impedindo o avanço de soluções, o que exige que os membros da magistratura especificamente e do sistema de justiça em sentido amplo cumpram com seus papéis constitucionais e legais de retirar os demais Poderes da inércia, catalisando os debates e a urgente implementação de novas políticas públicas, a coordenação das ações e o monitoramento diuturno dos resultados.

Abster-se de intervir será sinônimo de conjunção de esforços para a permanência das inércias injustificadas, para a inefetividade dos preceitos constitucionais, das convenções transnacionais sobre direitos

humanos, das normas editadas por tribunais de justiça em sede de competência residual, dentre estas aquelas zelosamente postas a lume pela corte de justiça goiana, contribuindo para a cessação do estado de coisas inconstitucional em que ainda nos encontramos. Quedar inerte no avanço de políticas eficientes para o fortalecimento das audiências de custódia como instrumento de combate à tortura e aos maus tratos será impedir que a audiência de custódia, hoje menina, possa debutar e estrelar em sua maioridade, desfilando com maestria, com eloquência, com glamour, com imensa pompa e efetividade na passarela onde apenas os institutos jurídicos pilares do nosso ordenamento conseguem se exibir por serem garantidores das tutelas tidas como celestiais e pétreas, já que frutificam o respeito aos direitos medulares da pessoa humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALDERONI, Vivian; JESUS, Maria Gorete Marques de. **Julgando a tortura**: análise de jurisprudência nos tribunais de justiça do Brasil (2006-2010). São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2015. Disponível em: https://www.conectas.org/publicacao/julgando-tortura/. Acesso em: 27 jul. 2023.

CARDIA, Nancy; SALLA, Fernando. Um panorama da tortura no Brasil. *In*: CARDIA, Nancy; ASTOLFI, Roberta (ed.). **Tortura na era dos direitos humanos**. São Paulo: Edusp, 2014. p. 315-358.

CNJ. **Manual de prevenção e combate à tortura e maus-tratos para audiência de custódia**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_tortura-web.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

CNJ. **Relatório audiência de custódia 6 anos**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-6-anos-audiencia-custodia.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Tortura blindada**: como as instituições do sistema de justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia. São Paulo: Conectas Diretos Humanos, 2017. Disponível em: https://www.conectas.org/publicacao/tortura-blindada/. Acesso em: 10 jul. 2023.

COUTO, Lorena de Oliveira; LEMOS, Yara Vieira. Tortura, prova pericial e quesitos. **Brazilian journal of forensic anthropology & legal medicine (BJFA&LM)**, v. 1, p. 95-107, 2020. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1L2VVMJWtfLZHWTsIJmPrNbaIIWsPYzid/view. Acesso em: 10 jul. 2023.

FERNANDES, Liciomar. **Efetividade da audiência de custódia no enfrentamento da prática de tortura dos presos em flagrante**. São Paulo: Dialética, 2020.

GONÇALVES, Carlos Eduardo; LUBE JUNIOR, Carlos Alberto. Audiências de custódia como forma de combate e prevenção à tortura. *In*: SANTORO, Antônio Eduardo Ramires; GONÇALVES, Carlos Eduardo (org.). **Audiência de Custódia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 125-146.

IDDD. **Audiências de Custódia**: panorama nacional. São Paulo: Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2017. Disponível em: http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Audiencias-de-Custodia_Panorama-Nacional_Relatorio.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

IDDD. **O fim da liberdade**: a urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia. São Paulo: Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2019. Disponível em: https://iddd.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ofimdaliberdade_completo-final.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

JESUS, Maria Gorete Marques de. Tortura: como são julgados esses crimes no sistema de justiça. *In*: CARDIA, Nancy; ASTOLFI, Roberta (org.). **Tortura na era dos direitos humanos**. São Paulo: Edusp, 2014. p. 391-436.

MNPCT. **Relatório de missão a unidades de privação de liberdade no estado de Goiás**. Brasília: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, 2019. Disponível em: https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatriodemissoaunidadesdeprivaodeliberdadedoestadodegois.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

MNPCT. Relatório de inspeção conjunta DPE-GO e MNPCT aos estabelecimentos de privação de liberdade no estado de Goiás localizados no entorno do Distrito Federal. Brasília: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, 2021. Disponível em: https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2021/02/relatorio-de-inspecao-conjunta-goias-entorno-do-df.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.199

A ATENÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA PSICOSSOCIAL NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

ATTENTION TO PEOPLE WITH PSYCHOSOCIAL DISABILITIES IN THE CUSTODY HEARING

FERNANDO MENDONÇA
Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) e mestrando em Ciências Jurídicas na Universidade Autônoma de Lisboa.

RESUMO

Este estudo analisa o atendimento da pessoa com transtorno psicossocial criminalizada na audiência de custódia pelos profissionais que atuam nesse ato judicial, com o objetivo de examinar se lhe estão sendo garantidos a proteção, os ajustes e os suportes na ótica da Constituição e da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A pesquisa traça o avanço universal pelas liberdades e contenção da violência das classes controladoras dos fatores reais de poder, e a força normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esta investigação examina se o Brasil se adequou às diretrizes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), bem como o desempenho do programa de audiências de custódia do CNJ, que estabeleceu os marcos normativos orientadores (Resolução CNJ n. 213/2015 e CPP). Por fim, investiga as experiências jurídicas nacionais que reorientam as medidas terapêuticas judiciais aplicáveis ao paciente judiciário nos moldes do provimento n. 24/2020 da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Maranhão. Este trabalho usa os métodos hipotético-dedutivo e indutivo, posto que se faz no campo teórico-interpretativo

de dados extraídos das audiências de custódia, bem como o método de procedimento histórico, em razão da contextualização da temática no tempo e espaço.

Palavras-chave: Direito internacional dos direitos humanos; pessoa com deficiência psicossocial criminalizada; audiência de custódia.

ABSTRACT

This study analyzes the care of the person with psychosocial disorder criminalized in the custody hearing by the professionals who work in this judicial act, with the objective of examining whether they are being guaranteed protection, adjustments and supports from the perspective of the constitution and the convention on the rights of the disabled person. the research traces the universal advance for the freedoms and containment of the violence of the controlling classes of the real factors of power and the normative force of the international law of the human rights. this investigation examines whether Brazil has adapted the guidelines of the american convention on human rights (pacto de san josé da costa rica) and the convention on the rights of persons with disabilities (cdpd) and the performance of the cnj's custody hearings program, which established the guiding normative frameworks (cnj resolution 213/2015 and cpp). Finally, it investigates the national legal experiences that reorient the judicial therapeutic measures applicable to the judicial patient according to the provision nº 24/2020 of the general affairs of the court of justice of Maranhão. This work uses hypothetical-deductive and inductive methods, since it is carried out in the theoretical-interpretative field of data extracted from custody hearings, as well as the method of historical procedure, due to the contextualization of the theme in time and space.

Keywords: International Human Rights Law; The person with psychosocial disability criminalized; Custody Hearing.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O Direito Internacional dos Direitos Humanos. O Tratado de São José da Costa Rica e as audiências de custódia no Brasil. 3 A Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, a ordem jurídica nacional e a pessoa com deficiência psicossocial. 4 O sujeito de direito com deficiência psicossocial na audiência de custódia: mudança de paradigma e os serviços de suporte; 4.1 A pessoa com transtorno psicossocial criminalizada sob a perspectiva da ordem jurídica nacional; 4.2 O modelo de central integrada de alternativas penais adotado na Comarca Metropolitana de São Luís do Maranhão como uma opção às alternativas penais e às penas em meio aberto (sursis, livramento condicional e regime aberto domiciliar); 4.3 O atendimento psicossocial em audiências de custódia, o atendimento pré e pós AC. A parametrização jurídica e psicossocial nas cartilhas do DMF/CNJ na tomada de decisão judicial; 4.4 A reorientação jurídica sobre as medidas de segurança, a promoção e proteção à pessoa com deficiência psicossocial criminalizada na audiência de custódia; 4.4.1 A obrigação do Apec de relatar a fundada suspeita à autoridade judiciária, prevenir medidas e indicar ao juízo os suportes das redes de proteção psicossociais; 4.4.2 O atendimento de usuários de álcool e outras drogas, e da pessoa com enfermidade psicossocial; 4.4.3 As competências do juízo relacionadas com questões específicas de dependência química e de transtorno psicossocial na audiência de custódia. 5 Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

A audiência de custódia (AC), no geral, é disfuncional e nega à pessoa com deficiência psicossocial em conflito com a lei um tratamento judiciário apropriado, olvidando as premissas e as salvaguardas da reforma psiquiátrica, que decorreu do movimento antimanicomial e que estão consignadas na Lei n. 10.216/2001, a Lei

Antimanicomial (LA). Ademais, a AC ainda não oferece proteção às pessoas com deficiências, mesmo após entrarem em vigor as regras da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), do seu Protocolo Facultativo e da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) (Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015).

Como objetivo geral, esta pesquisa busca verificar em que medida a audiência de custódia garante a promoção e proteção à pessoa com transtorno psicossocial em conflito com a lei, sob a ótica da Constituição e da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Para isso foram estabelecidos como objetivos específicos: analisar a conformidade jurídica das medidas de segurança à luz das normas constitucionais e convencionais, no contexto da verificação de suspeita de insanidade mental na audiência de custódia; pesquisar a existência de alternativas legais, teóricas e práticas aplicáveis à pessoa com transtorno psicossocial em conflito com a lei; e verificar se o judiciário está preparado para oferecer tratamento judicial à pessoa com transtorno psicossocial criminalizada na audiência de custódia.

2 O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. O TRATADO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA E AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, no dia 10 de dezembro de 1948) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (CIDH, 1948) (aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948) estão a inspirar nas Américas os princípios e valores mais consagrados do moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Sob a égide desses documentos fundamentais, a audiência de custódia emerge primeiramente no Pacto Internacional dos Direitos

Civis e Políticos (PIDCP, 1966) e, logo depois, no Pacto de São José da Costa Rica (CIDH, 1969), os quais, usando uma terminologia razoavelmente semelhante, estabelecem a regra de que toda pessoa presa será conduzida, sem demora, à presença de uma autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais.

Durante um largo período, entre a ratificação dos tratados internacionais acima pelo Estado brasileiro (1992) e a Lei n. 13.964/2019 (Pacote Anticrime), havia um limbo legislativo quanto às ACs. Não obstante, ao juiz nada o impedia de usar daqueles diplomas legais para notificar a autoridade custodiante a apresentar a pessoa presa ou relaxar a sua prisão em caso de desobediência, como compreendem Giacomolli e Galícia quando afirmam que:

> É omissa também a jurisdicionalidade brasileira ao não dar interpretação conforme da normatividade ordinária do Código de Processo Penal à normatividade convencional (Pacto de São José da Costa Rica) e considerar ilegal a prisão quando não apresentado o detido, imediatamente, a uma autoridade com jurisdição criminal pré-determinada[1].

Paiva[2] e Lima[3] comentam que o Tribunal do Estado do Maranhão (TJMA) foi pioneiro na regulamentação das audiências de custódia no Brasil, antes mesmo do projeto-piloto do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em São Paulo. Anotam, também, que o Provimento n. 14, de 24/10/2014 (BRASIL, 2014), garantiu oficialmente essa institucionalização. Esse disciplinamento da AC feito pelo TJMA se deu por meio do Provimento n. 21, de 20/11/2014, logo revisto com a edição do Provimento n. 24/2014, com a sua definitiva regulamentação.

---

1 GALÍCIA, Caíque Ribeiro; GIACOMOLLI, Nereu José. Audiência de custódia: a concretização da utopia. **Pensar**, v. 22, n. 3, p. 1-12, 2017. DOI: https://doi.org/10.5020/2317-2150.2017.3937. Acesso em: 10 jul. 2023. p.9.

2 PAIVA, Caio. **Audiência de custódia e o processo penal brasileiro.** Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

3 LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

Oportunamente, o Conselho Nacional de Justiça encampou essa iniciativa para desenvolver o projeto-piloto de audiência de custódia, em cooperação com o Ministério da Justiça (MJ), o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD). Das tratativas havidas entre essas autoridades judiciárias, a Presidência e a Corregedoria Geral do TJSP expediram o Provimento Conjunto n. 03/2015, disciplinando as audiências de custódia, cujo lançamento aconteceu em 15.02.2015.

A regulamentação pelo CNJ ocorreu após o Supremo Tribunal Federal (STF) apreciar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que ficou nacionalmente conhecida como ADPF 347, adotando para tanto a seguinte decisão:

> O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu a cautelar em relação à alínea "b", para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, [...]. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski.[4]

Assim, autorizado judicialmente pela Colenda Corte, o CNJ baixou a Resolução n. 2013, de 15.12.2015, disciplinando a matéria. Até a edição do pacote anticrime, o juízo se valia da ADPF 347 e da Resolução n. 2013 na aplicação da AC para atender aos fins almejados pelo instituto. Essa lei preencheu aquele vácuo legislativo ao modificar o art. 310 do Código de Processo Penal, com a seguinte redação:

[4] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADPF 347/DF**. Requerente: Instituto de Defesa do Direito de Defesa. Interpelado: União. Relator: Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015.

> Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente [...][5].

Inobstante todo esse arcabouço jurídico, o contexto atual da aplicação das ACs no Brasil apresenta um quadro de disfuncionalidade pelas muitas deficiências organizacionais, institucionais e, ainda, normativas do poder estatal, ou pela notável resistência ideológica e classista dos profissionais das carreiras jurídicas. Para ilustrar, veja as conclusões de uma das parcas pesquisas sobre o tema:

> A proximidade da relação entre Ministério Público e magistrados era evidente e preocupante em muitos momentos, como no caso de Paulo, preso pela suposta prática de um roubo. Neste caso, a decisão final destoou do pedido feito pelo Ministério Público, ensejando uma deferência desnecessária por parte da juíza em relação ao promotor. O autuado era pardo, primário, havia estudado até o terceiro ano do ensino médio e trabalhara "buscando votos" para um candidato a vereador [...] tinha contratado um advogado que, na hora da audiência, não apareceu. Ele conta a sua versão [...] segura dos fatos, negando [...], o que convence a juíza, mas não o Parquet, que requer a sua prisão preventiva. A juíza, antes de ditar a decisão para o servidor, vira-se para o promotor e avisa, como que dando uma satisfação, "eu vou fazer a liberdade dele, viu?!". Como todo fim de audiência, [...] o clima de relaxamento e amizade entre os presentes. A juíza, então, continua justificando: "numa sentença condenatória ele dificilmente pegava regime fechado, e também ele fala direitinho, né?! Esse ainda pode ser

[5] BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

> salvo!". O defensor, então, diz: "ele ficou culpando que o advogado dele não veio, aí eu pensei 'fique assim não, rapaz, tu acha que ia fazer alguma diferença?!'" e todos riem[6].

Essa situação disfuncional não era para ocorrer a esta altura, dado que a Resolução n. 213/2015 revelou-se um marco normativo orientador, com fundamento nos variados documentos, tais como: pacto internacional de direitos civis e políticos das nações unidas, mais especificamente em seu art. 9, item 3; convenção americana sobre os direitos humanos (pacto de são josé da costa rica); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 e Ação Direta de Inconstitucionalidade 5240, ambas do STF; Relatório do Subcomitê de Prevenção à Tortura e do Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária, ambos da Organização das Nações Unidas (ONU)[7].

Muitos operadores do Direito não perceberam a importância desse ato processual para a fase preliminar de investigação, no qual é concedida ao preso a oportunidade de expor os fatos segundo a sua ótica, além de oportunizar ao juízo a verificação de circunstâncias de modo a colaborar com a sua decisão acerca da manutenção ou não da prisão[8], tal qual prevê o art. 1º da Resolução 213 do CNJ[9]:

Observando o conteúdo das cartilhas do CNJ (BRASIL, 2020A) relativo à parametrização da atuação da equipe pré e pós audiência

---

6 BORBA, Marcela Martins; CASTRO, Helena Rocha Coutinho de; VALENÇA, Manuela Abath. Audiências de custódia e seus desafios: apontamentos a partir da realidade do Recife. *In*: SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; GONÇALVES, Carlos Eduardo (org.). **Audiência de Custódia**. B. Horizonte: Editora D'Plácido, p. 437-458, 2017, p 453.

7 BECKER, Fernanda E. Nöthen; ROSA, Alexandre Morais. O desafio de implementar a audiência de custódia: a decisão como ela é. *In*: SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; GONÇALVES, Carlos Eduardo (org.). **Audiência de Custódia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, p. 11-28, 2017.

8 FERREIRA, Carolina Costa. Audiências de custódia: instituto de descarcerização ou de reafirmação de estereótipos? **Revista Justiça do Direito**, v. 31, n. 2, p. 279-303, 2017.

9 CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 213**, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234. Acesso em: 20 jun. 2022.

de custódia quanto à atenção biopsicossocial da pessoa conduzida, bem como acerca da tomada de decisão pelo magistrado, verifica-se que elas possuem um detalhamento minudente e capaz de ofertar uma precisão mais objetiva acerca das medidas a serem adotadas na aplicação adequada da lei penal.

3 A CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (CDPD), A ORDEM JURÍDICA NACIONAL E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA PSICOSSOCIAL

A CDPD está mudando o regime das incapacidades das legislações dos estados-membros signatários. Essa mudança repercute na capacidade civil e na responsabilidade penal das pessoas com deficiência psicossocial e, em decorrência, veda as interdições por meio da curatela, que retira da pessoa a condição de sujeito de direito. O artigo 1º da Convenção carrega um propósito radical de alteração na ordem jurídica dos países-membros da ONU, concebendo o seguinte enunciado:

> O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e eqüitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente. Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Essa noção de igualdade entre as pessoas está vinculada à capacidade jurídica plena e daí a valiosa lição de Barranco, Cuenca e Ramiro, que informam que:

> O reconhecimento da capacidade constitui a porta de entrada para o discurso jurídico e, portanto, constitui-se como condição essencial para poder ser titular e exercer direitos e obrigações em todas as áreas. (...) Nesse sentido, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos também sublinhou a 'natureza central' que o artigo 12º tem 'na estrutura da Convenção' e 'seu valor instrumental para o gozo de muitos outros direitos'.[10]

O artigo 1º da CDPD importa em conformar os sistemas jurídicos dos países signatários ao modelo social de direitos humanos em relação às pessoas com deficiência, que suplantou o modelo biomédico. O modelo social olha o ambiente como responsável pela situação de deficiência, indicando que são as barreiras arquitetônicas, de comunicação e atitudinais que bloqueiam a plena inclusão social da pessoa com deficiência, motivo pelo qual devem ser abolidas. Esse modelo exige construir novos espaços, políticas, programas, produtos e serviços, com um desenho que seja universal e inclusivo, para remover as barreiras que impedem a participação da pessoa com deficiência.

Mendonça[11] assinala que a LBI criou o instituto da tomada de decisão apoiada para a pessoa com deficiência com alguma capacidade para exprimir a sua vontade, mas manteve íntegro o instituto da curatela à pessoa incapaz de exprimir a sua vontade. Por isso, afirma que o Brasil está em mora com o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, que expressamente decidiu, nas suas Observações Finais sobre o Relatório Inicial do Brasil[12] aprovadas na 14ª sessão (17 de agosto a 4 de setembro de 2015), que o Brasil:

[10] BARRANCO, María Del Carmen; CUENCA, Patricia; RAMIRO, Miguel Ángel. Capacidad jurídica y discapacidad: el artículo 12 de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. **Anuario Facultad de Derecho** – Universidad de Alcalá V, p. 53-80, 2012. Disponível em: https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/13421/capacidad_barranco_AFDUA_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 jul. 2023. p. 57.

[11] MENDONÇA DE SOUZA, Edimar Fernando. A cidadania das pessoas com deficiência psicossocial: a Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência em Portugal e no Brasil. **Revista Mosaico**, v. 12, n. 3, 2021.

[12] ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da**

> 1º. Ainda prevê a tomada substitutiva de decisão em algumas circunstâncias, em oposição ao artigo 12 da Convenção, conforme explicação firmada no Comentário Geral nº. 1 do Comitê (2014) sobre igual reconhecimento perante a lei;
> 2º. Utiliza procedimentos de tomada de decisão apoiada por meio de aprovação judicial, no caso a curatela no civil e a inimputabilidade no penal, em desfavor da autonomia, vontade e preferências das pessoas com deficiência.

Não obstante tal dessintonia, o país teve muitos avanços na Constituição Federal ao disciplinar as salvaguardas à pessoa portadora de deficiência (art. 7º, inciso XXXI, sobre a garantia da igualdade de direitos no trabalho) e ao fixar, em seus arts. 23 e 24, a atuação do Estado na garantia dos seus direitos, dando competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além da competência concorrente da União, Estados e DF.

Outros importantes textos legais sobre políticas públicas à pessoa com deficiência foram editados a exemplo da Lei Antimanicomial, a mais marcante antes de ser internalizada na ordem jurídica brasileira a CDPD, no ano de 2008, e, por fim, a Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015 (LBI).

4 O SUJEITO DE DIREITO COM DEFICIÊNCIA PSICOSSOCIAL NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA: MUDANÇA DE PARADIGMA E OS SERVIÇOS DE SUPORTE

Analisando o art. 12 da CDPD, que cuida da capacidade jurídica da pessoa com deficiência, observaremos que essa disposição convencional impede qualquer forma de uma tomada substitutiva de

Pessoa com Deficiência. [*S. l.*]: ONU, 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/arquivos/relatorio-do-comite-da-onu-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-traduzido-em-portugues. Acesso em: 10 jul. 2023.

decisão e que tem uma extensão ainda pouco aquilatada pelos juristas pátrios, senão vejamos sua redação:

> Artigo 12 – Reconhecimento igual perante a lei: 1. Os Estados Partes reafirmam que as pessoas com deficiência têm o direito de ser reconhecidas em qualquer lugar como pessoas perante a lei. 2. Os Estados Partes reconhecerão que as pessoas com deficiência gozam de capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas em todos os aspectos da vida. 3. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para prover o acesso de pessoas com deficiência ao apoio que necessitarem no exercício de sua capacidade legal. 4. Os Estados Partes assegurarão que todas as medidas relativas ao exercício da capacidade legal incluam salvaguardas apropriadas e efetivas para prevenir abusos, em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos. Essas salvaguardas assegurarão que as medidas relativas ao exercício da capacidade legal respeitem os direitos, a vontade e as preferências da pessoa, sejam isentas de conflito de interesses e de influência indevida, sejam proporcionais e apropriadas às circunstâncias da pessoa, apliquem-se pelo período mais curto possível e sejam submetidas à revisão regular por uma autoridade ou órgão judiciário competente, independente e imparcial. [...] 5. Os Estados Partes [...], tomarão todas as medidas apropriadas e efetivas para assegurar às pessoas com deficiência o igual direito de possuir ou herdar bens, de controlar as próprias finanças e de ter igual acesso a empréstimos bancários, hipotecas e outras formas de crédito financeiro, e assegurarão que as pessoas com deficiência não sejam arbitrariamente destituídas de seus bens.

Essa norma devolve à pessoa com deficiência a sua condição de sujeito de direito (12.1.), enquanto o art. 12.2 reconhece que tal pessoa tem a mesma capacidade jurídica das demais pessoas, *em todos os aspectos da vida*.

Bach ajuda-nos a entender o diálogo entre o direito (capacidade jurídica) e a saúde mental (incapacidade de exprimir vontade própria), ao

afirmar que as questões humanas concretas e as subjetividades da pessoa com deficiência podem ser compreendidas. Toda pessoa na sua infinita diversidade subjetiva é um caleidoscópio singular que cujo íntimo nenhuma ciência, até aqui, foi capaz de invadir, saber o que pensa e por que age de um modo e não de outro. Isso porque sempre haverá um limite mínimo de agência humana e de capacidade para tomar decisões, em qualquer circunstância, ainda que possa aparentar total ilucidez.

As pessoas que convivem com alguém com deficiência intelectiva, que lhe dão cuidado e amor, são aquelas que podem o auxiliar no exercício da sua capacidade jurídica, seja como apoiador (caso do Brasil), acompanhante (Portugal) ou codecisor (Canadá), sem que se torne objeto do direito. O seguinte ensinamento de Bach ecoa fortemente nesse sentido:

> Se vincularmos o direito à capacidade jurídica a um 'reconhecimento social' que aceita que os direitos individuais possam ser conferidos e exercidos em relação a uma comunidade de pessoas que conhecem e valorizam um indivíduo com deficiência significativa, as limitações das atuais normas legais dos testes de capacidade são clarificados, e abre-se um caminho para critérios mais inclusivos articulados acima do limite mínimo da agência humana e da capacidade de formular decisões[13].

A CDPD recomenda no art. 12 aos Estados Partes que adotem "todas as medidas apropriadas e efetivas para assegurar às pessoas com deficiência o *igual direito de possuir ou herdar bens, de controlar as próprias finanças e de ter igual acesso a empréstimos bancários, hipotecas e outras formas de crédito financeiro*" (grifo nosso).

O Estado brasileiro foi sacudido pela Reforma Psiquiátrica e pelo Movimento Antimanicomial, que geraram práticas antimanicomiais

[13] BACH, M. **El derecho a la capacidad jurídica en la convención de la onu sobre los derechos de las personas con discapacidad: conceptos fundamentales y lineamientos para una reforma legislativa**. 2017. Disponível em: https://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf14/Bach%20-%20Capacidad_Juridica.pdf. Acesso em: 14.06.22.

exitosas na parceria judiciário–saúde, em que foram pioneiros o Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário (PAIPJ–MG) e Programa de Atenção Integral ao Louco Infrator (PAILI–GO). Além disso, fez com que o Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (CNPCP) do Ministério da Justiça editasse a Resolução CNPCP n. 04/2010[14], e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a Recomendação n. 35/2011[15], ambas destinadas a orientar, respectivamente, o sistema penitenciário e o judiciário na aplicação da política antimanicomial.

O art. 8º da Resolução CNJ n. 213, que disciplina a audiência de custódia, previu a obrigação do juiz entrevistar-se com a pessoa presa para averiguar histórico de doença grave, incluídos os transtornos mentais e a dependência química e promover a adoção de medidas de suporte.

4.1 A pessoa com transtorno psicossocial criminalizada sob a perspectiva da ordem jurídica nacional

A nossa arcaica legislação regula as regras sobre a pessoa com transtorno psicossocial criminalizada. Parte delas, todavia, em descompasso com a atual legislação e a CDPD. Examine-se, pois, o nosso Código Penal sobre a inimputabilidade, o qual torna isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente

[14] CNPCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 4, de 30 de julho de 2010**. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais de Atenção aos Pacientes Judiciários e Execução da Medida de Segurança. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/07/resolucao-no-4-de-30-de-julho-de-2010.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

[15] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação CNJ n. 35**, de _12 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas em atenção aos pacientes judiciários e a execução da medida de segurança. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/849. Acesso em: 24 jun. 2022.

incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se com esse entendimento (redação da Lei n. 7.209, de 11.7.1984). Nesse caso, a Lei de Execuções Penais (LEP), através da redação dos artigos 172 e 174, prevê a internação em Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico mediante a expedição da respectiva guia de internação, sendo uma medida de segurança detentiva.

No que concerne à colisão de normas infraconstitucionais nacionais e convenção, vê-se que o Código de Processo Penal e a LEP têm várias situações normativas ainda contrárias à Lei Antimanicomial e à CDPD. Essas inadequações são observadas nos seguintes casos: I) a medida cautelar de internação provisória (art. 319, inciso VII, do CPP), que é uma medida excepcional e de caráter provisório a ser usada na urgência ou emergência clínica, quando recomendada pela equipe psicossocial, e não com base no conceito de periculosidade; II) a internação para realização de exame de insanidade mental (art. 150 do CPP), cuja utilização deve ser quando houver recomendação da equipe de saúde mental; III) a medida de segurança provisória (art. 378 e ss. c/c o art. 751 e ss., todos do CPP) ou definitiva (art. 96 e ss. do CP), atento às normas dos art. 171 e ss. da LEP, que, preferentemente, deverá ser na modalidade de tratamento ambulatorial e, nos casos de internação provisória, se houver prescrição da perícia psiquiátrica para melhor identificação da patologia ou retirada de crise psicótica.

4.2 O modelo de central integrada de alternativas penais adotado na Comarca Metropolitana de São Luís do Maranhão como uma opção às alternativas penais e às penas em meio aberto (sursis, livramento condicional e regime aberto domiciliar)

A Central Integrada de Alternativas Penais (CIAP) foi pensada para que o Poder Executivo desse suporte à execução das alternativas penais, especialmente às varas de execuções com competências para as alternativas penais, no intuito de minimizar a responsabilização penal de caráter prisional, por intermédio de práticas descarcerizadoras em relação aos Poderes Executivo e Judiciário. Além disso, elas reforçam a concepção de mínima intervenção penal estatal, a restauração da pessoa enquanto sujeito de direito, bem como assume um caráter desencarcerador, com apoio da equipe multiprofissional com atribuições para alcançar tais objetivos[16].

> O corpo técnico das Centrais é formado por equipe multidisciplinar com atuação interdisciplinar, composta por profissionais das áreas das ciências sociais e humanas, tendo em seu quadro preferencialmente profissionais da psicologia, do serviço social e do direito. Destaca-se que o profissional do direito em momento algum assumirá as atribuições de um defensor público, apenas atuando na orientação/informação sobre o cumprimento das alternativas penais. Caso a pessoa atendida necessite de defesa técnica, esta deverá ser encaminhada para a Defensoria Pública. O mesmo cabe ao trabalho dos psicólogos, que não assumirão atribuição clínica ou não tem a competência para emissão de laudos psicológicos. Caso seja necessário,

[16] Brasil, 2020d

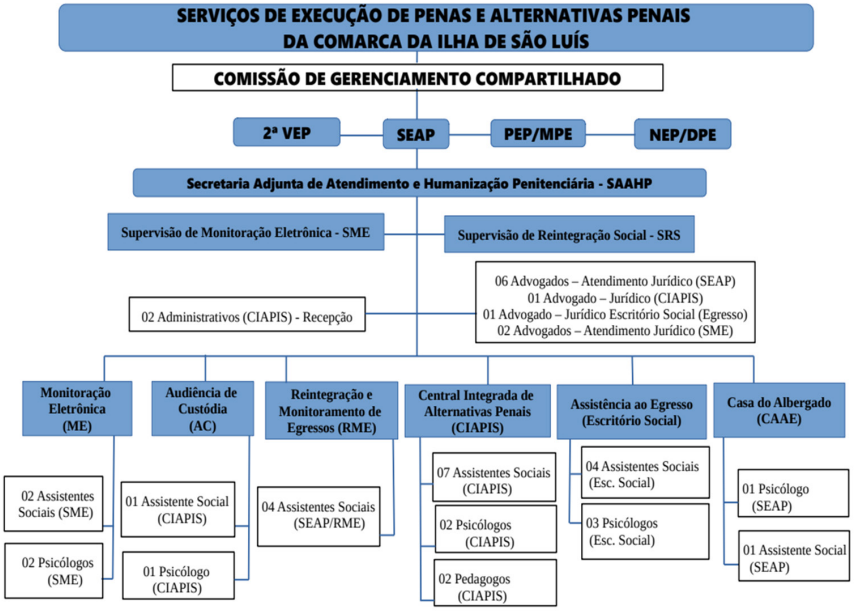
> deve-se encaminhar para a rede especializada e acompanhar os procedimentos.[17]

O projeto básico para implantação da Central Integrada de Alternativas Penais e Inclusão Social (CIAPIS), vinculada à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) da Comarca da Ilha de São Luís, foi submetido em 2015 ao Depen, obteve o apoio financeiro de recursos do Fundo Penitenciário Nacional e teve a sua implantação em 2019. Logo após, a 2ª Vara de Execuções Penais organizou os serviços de execução da fiscalização, monitoramento e acompanhamento das alternativas penais e de atenção ao egresso da Comarca da Ilha, que foram delegados para a CIAPIS/SEAP. Além disso, em conjunto, traçaram a metodologia e os procedimentos previstos no manual de procedimentos (DMF/CNJ e DEPEN/MJ) e desenho de funcionamento, como mostra a Figura 1.

Após a aprovação desse projeto, seguindo a lógica traçada pela UMF, o Tribunal de Justiça, por meio da Lei Complementar n. 188, de 2017, modificou a competência da 2ªVEP – São Luís para incluir a fiscalização das medidas cautelares da Lei n. 12.403/2011, utilizando a fórmula de fiscalização que, posteriormente, o legislador federal usou no Pacote Anticrime quanto ao acordo de não persecução penal; aliás, no mesmo modelo adotado na transação penal e no sursis processual da Lei 9.099/1995.

[17] BRASIL, 2020D, p.52.

Figura 1 – Divisão dos serviços delegados para as equipes da SEAP



Fonte: elaboração própria

4.3 O atendimento psicossocial em audiências de custódia, o atendimento pré e pós AC. A parametrização jurídica e psicossocial nas cartilhas do DMF/CNJ na tomada de decisão judicial

Por força da Organização Mundial da Saúde (OMS) da ONU, o atendimento psicossocial sofreu profunda modificação em sua modelagem dada a nova arquitetura desenhada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, exigindo um tipo diferente de avaliação biopsicossocial para aprimorar o diagnóstico da deficiência, a fim de parametrizar as condições ambientais limitantes e a capacidade funcional da pessoa com deficiência. Por essa razão, a OMS instituiu

a ferramenta da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), no propósito de complementar a Classificação Internacional de Doenças (CID).

O Manual do CNJ prevê o atendimento psicossocial na audiência de custódia[18]. Assim, para melhor identificar a pessoa em sofrimento mental, o atendimento psicossocial, por meio de questionário da equipe técnica multidisciplinar (ETM) ou do Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (Apec), investigará qualquer indício de que a pessoa atendida antes da audiência apresente fundada suspeita sobre a sua integridade mental, quer por força de deficiência psicossocial preexistente, quer por causa da gravidade de uma dependência química.

Observa-se que o trabalho feito pelo Apec não requer minuciosa avaliação diagnóstica acerca da saúde mental da pessoa presa. Entretanto, faz parte do seu ofício conhecer a Convenção, as suas disposições sobre a capacidade jurídica da pessoa com deficiência, as nosologias contidas na CID, a aplicação da CIF e das normas da LA, com o objetivo de produzir um relatório preliminar orientador da tomada de decisão pelo juiz.

Para ciência do juiz, o relatório preliminar do Apec indicador da fundada suspeita de falta de higidez intelectual da pessoa presa conterá o motivo da suspeita, a rede de saúde mental do território e os demais dispositivos de suporte ao paciente judiciário, para nortear os passos seguintes à tomada de decisão judicial aplicável à situação sob análise, sendo que o Apec recomendará a internação em caso de surto psicótico ou necessidade de avaliação minudente.

Antes e depois da audiência de custódia, o atendimento social à pessoa deve ter caráter interdisciplinar para que haja uma escuta qualificada do sujeito. Desse modo, a partir de um caráter humanista do atendimento, o profissional será capaz de perceber quais as necessidades do sujeito[19].

[18] BRASIL, 2020B

[19] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de proteção social na audiência de custódia**: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/

O pré e pós-atendimento é realizado por uma ETM integrada, no mínimo, por um médico especialista em saúde mental, psicólogo, pedagogo, assistente social e advogado, sendo incumbida da tarefa de traçar um perfil biográfico preliminar de caráter socioeconômico, psicológico e sanitário (físico e mental), individual e familiar da pessoa presa e levada à audiência de custódia. Observa-se que o médico especialista em saúde mental pode ser disponibilizado por meio de parceria com a saúde municipal (SUS), não exigindo contratação específica de um psiquiatra, que raramente será chamado a atender a uma situação que envolva transtorno mental.

Além disso, a entrevista feita antes da audiência de custódia constitui-se em um instrumento para evitar que a condição psicossocial da pessoa seja usada como meio de captura por causa da sua "anormalidade". Portanto, trata-se da despsiquiatrização das decisões judiciais baseadas em questões psicossociais, segundo Campos *et al*.[20]. E os olhares e saberes da equipe Apec terão o condão de pesquisar as suas vulnerabilidades socioeconômicas e psicológicas para ofertar os apoios e ajustes estatais ao sujeito de direito, na perspectiva do estado de bem-estar social, e nunca do estado policial.

Especificamente sobre a atuação dos agentes de saúde do Apec, caberá oferecer ao juízo um indicativo da patologia apresentada pelo preso; indicar a necessidade de internação compulsória nos casos de maior gravidade, de tratamento ambulatorial ou de tratamento emergencial para situações de contenção em caso de surto psicótico; e apontar as redes e dispositivos de apoio psicossocial existentes no território onde aquele habita.

Ao psicólogo cabe promover meios para que a autonomia do sujeito seja estimulada, para que a sua individualidade seja expressa sem prejuízos, e para que a pessoa seja capaz de ser protagonista

uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

[20] CAMPOS, Bruno da Silva; ROCON, Pablo Cardozo; SODRÉ, Francis; WANDEKOKEN, Kallen Dettmann. Audiência de custódia e seus paradoxos frente à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei. **Interface** (Botucatu), v. 26, e210166, 2022.

nas decisões referentes à sua vida na execução da medida adotada pelo juiz[21]. Com isso, tendo base inclusive na avaliação psicossocial realizada por profissionais capacitados após a decisão judicial, colabora-se com o "prosseguimento da execução e, eventualmente, da exclusão da medida de segurança"[22].

Assegurar que a equipe Apec extraia as respostas mais confiáveis sobre a biografia de vida da pessoa trazida à audiência, a fim de garantir uma decisão judicial acertada com os princípios e as normas jurídicas que permeiam o caso concreto, certamente permitirá que os encaminhamentos psicossociais às instituições públicas e privadas parceiras sejam efetuados com exatidão adequada às circunstâncias da vida e das necessidades do paciente judiciário criminalizado.

Vale lembrar que, ainda segundo a Resolução n. 213/2015[23], mais especificamente em seu art. 9º, § 3°, a atenção médica e a psicossocial, caso seja necessária, são previstas de forma não compulsória. Com isso, o tratamento depende da aceitação do sujeito.

4.4 A reorientação jurídica sobre as medidas de segurança, a promoção e proteção à pessoa com deficiência psicossocial criminalizada na audiência de custódia

O sistema de justiça criminal sempre apresentou disfuncionalidades, mormente quanto à aplicação das medidas de segurança ou àquilo que delas sobrou, sendo que tais incongruências jurídicas acabaram sendo

[21] GURGEL, Elton Alves. **O trabalho dos psicólogos na política de alternativas penais no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Justiça) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Fernando Pessoa. Porto, p. 141. 2021.

[22] YOSHIMOTO, André Seiji Nishimura. **A garantia dos direitos dos internados nos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e perspectivas de ressocialização**. *In*: SIMPÓSIO LAB 2020, 2021. São Paulo, IBCCrim, 2021.

[23] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 213**, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234. Acesso em: 20 jun. 2022.

mitigadas pelas experiências do PAIPJ/MG, do PAILI–GO e a aplicação do atual Provimento CGJ/TJMA n. 20/2014[24], como parte do Programa de Atenção Integral à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (PAIMA) (BRASIL, 2020), que cria um roteiro jurídico para o incidente de insanidade mental e para as medidas de segurança, de acordo com a LEP, LA, LBI e CDPD.

Certamente, o PAIMA no Maranhão não alcançaria êxito caso o Ministério da Saúde não disponibilizasse as condições previstas na Portaria MS/GM n. 94, de 14 de janeiro de 2014[25], com as Equipes de Avaliação e Acompanhamento das Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei (EAP), que atuam como um serviço conector entre os dispositivos de saúde e os órgãos judiciários, tendo como atribuições, entre outras, realizar avaliações biopsicossociais, mapear os serviços do SUS e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), articular o acesso e corresponsabilização dos cuidados do paciente judiciário no território e acompanhar a execução da medida terapêutica, cf. Artigo 4º e incisos (BRASIL, 2014B).

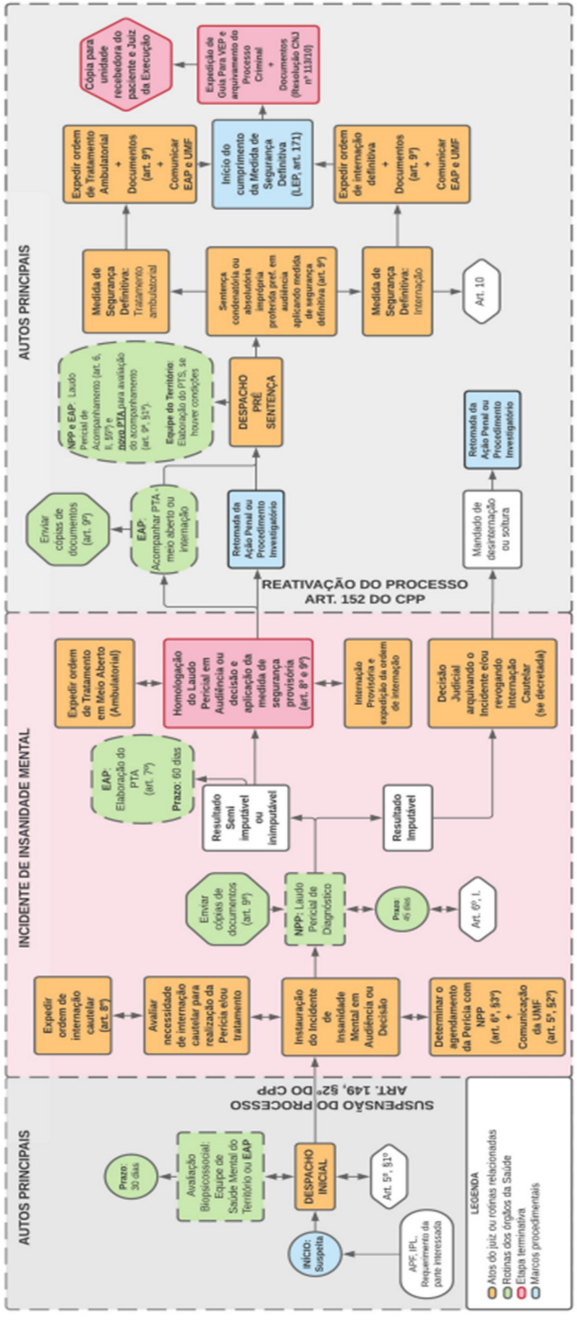
O fluxograma contido na Figura 6 exposto ajuda os operadores do direito e da saúde a compreenderem a funcionalidade do Provimento CGJ/TJMA n. 24 de 2020[26].

[24] TJMA – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Provimento da Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão n. 24**, de 10 de dezembro de 2014.

[25] MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria MS/GM n. 94**, de 14 de janeiro de 2014.

[26] TJMA – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Provimento CGJ/TJMA n. 24/2020**.

Figura 2 – Fluxograma da Medida de Segurança no Processo Criminal – Provimento 24/2020-CGJ/TJMA



Fonte: Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/arquivos_ascom/fluxograma_umf_13_05_2021_20_19_18.pdf

4.4.1 A obrigação do Apec de relatar a fundada suspeita à autoridade judiciária, prevenir medidas e indicar ao juízo os suportes das redes de proteção psicossociais

A fundada suspeita de que uma pessoa presa sofra das suas faculdades mentais pode chegar à ciência do Apec do pré-atendimento por inúmeros meios. Não se vislumbra conflito de interesse quando o Apec traça um relatório preliminar de avaliação de transtorno mental. Afinal de contas, o(a) magistrado(a) necessita dessa orientação para aferição sobre a integridade física e mental do preso, sem que a ETM produza qualquer diagnóstico conclusivo, e muito menos um prognóstico valorativo de uma suposta periculosidade do paciente.

O Apec pré-atendimento deve estar sempre de posse das planilhas com dados circunstanciados sobre os serviços ofertados pelos parceiros da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) que possam contribuir para beneficiar a pessoa em alternativas penais ou não, desde que ela aceite esse apoio. Tal catálogo de benefícios permitirá que o beneficiário receba o melhor dos dispositivos de atenção de cada uma daquelas instituições. O exemplo da rede SUS é exemplar, com informações detalhadas sobre os serviços, responsáveis, endereços e profissionais da saúde da família, incluindo os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) ou hospital especializado no tratamento psiquiátrico de alta complexidade, bem como do Sistema SUAS do território do paciente, tais como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e demais serviços de apoio social localizados no lugar onde mora o paciente ou onde permanecerá preso.

4.4.2 O atendimento de usuários de álcool e outras drogas, e da pessoa com enfermidade psicossocial

O uso de álcool e outras drogas não é um passaporte para impunidade ou inimputabilidade, embora seja, também, problema de

saúde. Nessas situações, e nos casos de transtorno psicossocial, o dilema para o(a) juiz(a) e para o flagranteado é avaliar se, no momento da ação ou omissão, o autor tinha a capacidade de entender o caráter ilícito da sua conduta ou de autodeterminar-se conforme esse entendimento, decorridos meses e meses depois do fato ocorrido.

Se na AC os agentes públicos envolvidos nesse drama usarem as orientações de parametrização psicossocial e jurídica elaboradas pelo CNJ, a solução mais acertada será aquela baseada nos dados recolhidos pela ETM pré-atendimento, que, no calor do fato, mobiliza os recursos necessários para definir as vulnerabilidades biopsíquicas determinantes da conduta do autor.

4.4.3 As competências do juízo relacionadas com questões específicas de dependência química e de transtorno psicossocial na audiência de custódia

Ao juízo compete examinar a legalidade da prisão. Se ilegal, relaxar o auto de flagrante; e, sendo legal, homologar o flagrante e converter ou não a prisão em preventiva. Não convertendo, conceder a liberdade provisória com ou sem medidas cautelares. Se o caso tiver especificidade vinculada ao uso de álcool e outras drogas ou de transtorno mental, segundo os dados recolhidos pela ETM, cabe ao juízo decidir pela abertura do incidente de insanidade mental e requisitar do CAPS ou da saúde básica do território para que proceda à avaliação biopsicossocial para efeito de identificar a patologia, iniciar o tratamento e agendar a perícia psiquiátrica, quando o incidente de insanidade estiver nessa fase.

Deixar de fazer essa avaliação preliminar que investigue o preso que é imputável seria não atender aos parâmetros impostos pela avaliação do quadro nosológico do paciente e pela realidade da rede de saúde territorial, , de modo que ele poderá ser considerado inimputável na perícia chamada “cara-crachá”, e daí gerar distintos resultados em

laudos diagnósticos ao passar por outros serviços de saúde devido ao desconhecimento do seu histórico pessoal e familiar.

Uma das questões mais delicadas nesse assunto é a que trata da internação compulsória de paciente com transtorno psicossocial criminalizado. Sem que haja uma escuta qualificada, atualmente qualquer pessoa que ingressa na audiência de custódia transtornada e agressiva devido ao estresse, déficit de atenção, hiperatividade, ansiedade, desordem comportamental, abuso do álcool ou abstinência de substâncias narcóticas pode ser confundida com alguém com "doença mental", podendo ser esses sintomas erroneamente identificados e tratados na audiência como sendo um transtorno mental que leve indevidamente à internação.

Dessa observação dimana a premência de uma avaliação mais aproximada possível do diagnóstico do transtorno psicossocial, para que não se confunda um psicopata ou um dependente químico com um inimputável ou um semi-imputável devido à deficiência mental, um erro que acarreta um prejuízo avassalador para a execução das medidas de segurança.

Isso porque uma pessoa com um transtorno de personalidade tem absoluta capacidade de entender o caráter ilícito da conduta que pratica, sobretudo quando se trata de sociopata ou psicopata, como se queira, por ter consciência dos seus atos. Na internação, ele costuma abusar criminosamente dos verdadeiros adoecidos mentais. Essa mistura é fatal ao tratamento do deficiente intelectual ou cognitivo.

O juízo necessita que a ETM recolha respostas aos vários aspectos da biografia de vida do preso para deslindar um desfecho milimetrado na sua tomada de decisão. Entre tais questões sugerem-se: 1. Existe uma suspeita fundada sobre a sua sanidade mental? 2. Apresenta sinais de agressividade devido a psicose? Quais? 3. Há histórico de tratamento mental em curso? Qual? 4. Necessita ser encaminhado ao serviço de urgência ou emergência? 5. O crime praticado admite liberdade provisória com ou sem medida cautelar?

6. O crime praticado permite conversão em prisão preventiva? 7. Havendo fundada suspeita de insanidade mental e conversão do flagrante em prisão preventiva é possível substitui-la por internação compulsória por prazo indeterminado se o preso não estiver mais em surto psicótico? 8. Quando é necessário e legal manter preso alguém em crise psiquiátrica? 9. No caso dos itens 7 e 8, não seria prudente encaminhar o preso ao serviço de urgência ou emergência e, passado o surto psicótico, devolvê-lo à custódia e atenção da ETM prisional ou do território do estabelecimento, se presentes os requisitos da preventiva? 10. À pessoa com transtorno de personalidade será dado o mesmo tratamento ofertado à pessoa com transtorno psicossocial? Qual a distinção? 11. Dar-se-á à pessoa usuária de álcool e outras drogas o mesmo tratamento dispensado à pessoa com transtorno psicossocial? Qual a diferença? 12. A partir das indicações da ETM, quais deliberações o juízo incluirá na sua decisão que garantam suporte e apoios psicossociais à pessoa com deficiência psicossocial?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, esta investigação concluiu que o Estado brasileiro possui um rol de alternativas legais, teóricas e práticas dirigidas à promoção e proteção ao paciente judiciário criminalizado; que não se confirmou a conformidade jurídica das medidas de segurança com as normas constitucionais e convencionais, sendo o incidente de insanidade mental inusual na audiência de custódia por ausência de fluxo procedimental orientador; que as experiências do PAIPJ, PAILI e PAIMA têm a perspectiva de reorientar juridicamente as medidas terapêuticas judiciais aplicáveis ao paciente judiciário nos moldes do Provimento n. 24/2020 da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão; e, finalmente, que o Judiciário não está preparado para oferecer tratamento judicial à pessoa com transtorno psicossocial criminalizada na audiência de custódia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACH, M. **El derecho a la capacidad jurídica en la convención de la onu sobre los derechos de las personas con discapacidad: conceptos fundamentales y lineamientos para una reforma legislativa**. 2017. Disponível em: https://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf14/Bach%20-%20Capacidad_Juridica.pdf. Acesso em: 14.06.22.

BARRANCO, María Del Carmen; CUENCA, Patricia; RAMIRO, Miguel Ángel. Capacidad jurídica y discapacidad: el artículo 12 de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. **Anuario Facultad de Derecho** – Universidad de Alcalá V, p. 53-80, 2012. Disponível em: https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/13421/capacidad_barranco_AFDUA_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 jul. 2023.

BECKER, Fernanda E. Nöthen; ROSA, Alexandre Morais. O desafio de implementar a audiência de custódia: a decisão como ela é. *In*: SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; GONÇALVES, Carlos Eduardo (org.). **Audiência de Custódia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, p. 11-28, 2017.

BORBA, Marcela Martins; CASTRO, Helena Rocha Coutinho de; VALENÇA, Manuela Abath. Audiências de custódia e seus desafios: apontamentos a partir da realidade do Recife. *In*: SANTORO, Antonio Eduardo Ramires; GONÇALVES, Carlos Eduardo (org.). **Audiência de Custódia**. B. Horizonte: Editora D'Plácido, p. 437-458, 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DE AMICUS CURIAE PARA PLEITEAR TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REFERENDO. AMPLIAÇÃO DO OBJETO DA CAUSA PRINCIPAL E CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE OFÍCIO. IMPOSSIBILIDADE.

NÃO REFERENDO. 1. O *amicus curiae* não tem legitimidade ativa para pleitear provimento jurisdicional de concessão de medida cautelar em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Ilegitimidade de parte reconhecida. 2. Embora no controle abstrato de constitucionalidade a causa de pedir seja aberta, o pedido da inicial deve ser certo e determinado. Impossibilidade de o julgador ampliar o objeto da demanda de ofício. 3. Medida cautelar referendada na parte em que reconhece a ilegitimidade ativa de terceiro interessado. 4. Não referendo da cautelar quanto à ampliação do objeto da ADPF. Requerente: Instituto de Defesa do Direito de Defesa. Interpelado: União. Relator: Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427675/false. Acesso em: 12 jul. 2023.

CAMPOS, Bruno da Silva; ROCON, Pablo Cardozo; SODRÉ, Francis; WANDEKOKEN, Kallen Dettmann. Audiência de custódia e seus paradoxos frente à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei. **Interface** (Botucatu), v. 26, e210166, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/Interface.210166. Acesso em: 10 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de proteção social na audiência de custódia**: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf.
Acesso em: 28 jul. 2023.

CNPCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 4, de 30 de julho de 2010**. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais de Atenção aos Pacientes Judiciários e Execução da Medida de Segurança. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/07/resolucao-no-4-de-30-de-julho-de-2010.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação CNJ n. 35**, de _12 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas em atenção aos pacientes judiciários e a execução da medida de segurança. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/849. Acesso em: 24 jun. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 213**, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234. Acesso em: 20 jun. 2022.

FERREIRA, Carolina Costa. Audiências de custódia: instituto de descarcerização ou de reafirmação de estereótipos? **Revista Justiça do Direito**, v. 31, n. 2, p. 279-303, 2017. DOI: https://doi.org/10.5335/rjd.v31i2.7153. Acesso em: 10 jul. 2023.

GALÍCIA, Caíque Ribeiro; GIACOMOLLI, Nereu José. Audiência de custódia: a concretização da utopia. **Pensar**, v. 22, n. 3, p. 1-12, 2017. DOI: https://doi.org/10.5020/2317-2150.2017.3937. Acesso em: 10 jul. 2023.

GURGEL, Elton Alves. **O trabalho dos psicólogos na política de alternativas penais no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Justiça) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Fernando Pessoa. Porto, p. 141. 2021.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

MENDONÇA DE SOUZA, Edimar Fernando. A cidadania das pessoas com deficiência psicossocial: a Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência em Portugal e no Brasil. **Revista Mosaico**, v. 12, n. 3, 2021. DOI: https://doi.org/10.21727/rm.v12i3.2503. Acesso em: 10 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria MS/GM n. 94**, de 14 de janeiro de 2014. Institui o serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a Lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0094_14_01_2014.html**.** Acesso em 10 jul. 2023.

ONU — ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência**. [*S. l.*]: ONU, 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/arquivos/relatorio-do-comite-da-

onu-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-traduzido-em-portugues. Acesso em: 10 jul. 2023.

PAIVA, Caio. **Audiência de custódia e o processo penal brasileiro.** Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

TJMA. **A audiência de custódia na Comarca da Ilha de São Luiz do Maranhão**: relatório final. São Luís: Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, 2015. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/anexos/relatorio_central_de_inqueritos_finalizado_15_01_2015_23_07_2022_15_12_18.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

TJMA – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Provimento da Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão n. 24**, de 10 de dezembro de 2014. Disciplina, no âmbito do Termo Judiciário de São Luís, a realização da audiência de custódia prevista no Provimento - 14/2014 da Corregedoria-Geral de Justiça. 2014. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/ac_prov_242014_29042021_1222.pdf. Acesso em: 20 jun. 22.

TJMA – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. **Provimento CGJ/TJMA n. 24/2020**. Disciplina o procedimento judicial para aplicação, execução, avaliação e acompanhamento das medidas terapêuticas cautelares, provisórias ou definitivas, à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e dá outras providências. 2020. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/portalweb/anexo_3418010_online_html_27052020_2101.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

YOSHIMOTO, André Seiji Nishimura. **A garantia dos direitos dos internados nos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e perspectivas de ressocialização**. *In*: SIMPÓSIO LAB 2020, 2021. São Paulo, IBCCrim, 2021. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/media/documentos/doc-07-10-2021-11-42-22-976550.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.211

GRUPOS REFLEXIVOS PARA HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA: ESTUDO DO PROJETO-PILOTO DE PARNAÍBA (PI)

REFLECTIVE GROUPS FOR MEN AUTHORS OF VIOLENCE: STUDY OF THE PILOT PROJECT IN PARNAÍBA-PI

GEORGES COBINIANO SOUSA DE MELO
Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Piauí. Mestre na área de Ensino. Especialista em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional e em Direito Civil e Processual Civil. https://orcid.org/0009-0001-8454-590X

RESUMO

Neste estudo, analisou-se o índice de reincidência entre os participantes do projeto-piloto de grupos reflexivos para homens na 1ª Vara Criminal da Comarca de Parnaíba (PI), concluindo-se que tais grupos são uma alternativa hábil a reduzir a reiteração delitiva em violência doméstica e familiar contra a mulher.

Palavras-chave: grupos reflexivos; violência doméstica; homens; reiteração; Parnaíba.

ABSTRACT

In this study, recidivism was analyzed among the participants of the pilot project of reflective groups for men, in the 1st Criminal Court of the Comarca of Parnaíba-PI, concluding that it is a skillful alternative to reduce the criminal reiteration in domestic and family violence against women.

Keywords: reflective groups; domestic violence; men; reiteration; parnaiba.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Patriarcalismo. 3 A reincidência nos crimes envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher. 4 Grupos reflexivos para homens autores de violência; 4.1 Grupos reflexivos na Lei Maria da Penha; 4.2 Grupos reflexivos como alternativa penal. 5 O projeto-piloto em Parnaíba-PI. 6 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher ainda é realidade alarmante. Embora a Organização Mundial da Saúde tenha declarado como um problema de saúde pública, pouco tem sido feito desde então. A cada ano, no Brasil, 1.300.000 (um milhão e trezentas mil) mulheres são agredidas, com graves consequências físicas e psicológicas[1]. Ainda, entre os anos de 1980 e 2013, foram mortas 106.093 mulheres, numa escala crescente de feminicídios[2].

Algumas das explicações para os índices alarmantes de violência contra a mulher são os estereótipos de gênero, o caráter repetitivo da violência doméstica e familiar contra a mulher e a reincidência dos homens em agressões dessa natureza.

A tolerância para com essa espécie de violência é sintoma de uma sociedade machista, que inferioriza e invisibiliza as mulheres. E, quando se analisam criminalidades cujas causas são culturais, a exemplo da violência doméstica e familiar contra a mulher, percebe-se que os indicadores têm piorado ano após ano, mesmo com o recrudescimento da legislação.

O trabalho desempenhado pelas equipes multidisciplinares mostra-se importante, ante a visão privilegiada que suas integrantes possuem acerca da violência de gênero. Realizam um atendimento

1 OMS. **Relatório Mundial sobre a prevenção da violência**. São Paulo: Organização Mundial de Saúde, 2014.

2 WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2015:** homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: Flacso Brasil, 2015.

holístico às mulheres e produzem pareceres técnicos que subsidiam as tomadas de decisão pelos magistrados. Além disso, o potencial transformador de seu trabalho não é dimensionável na ritualística do processo penal, nem pode ser quantificada[3].

O Conselho Nacional de Justiça, compreendendo que a paz social somente será alcançada tratando-se as causas da violência, dispôs a Justiça Restaurativa como política pública do Poder Judiciário, deixando claro ser necessária a "conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência"[4].

Por outro lado, também define e estimula a adoção de alternativas penais, conceituando-as como "as medidas de intervenção em conflitos e violências, diversas do encarceramento, orientadas para a restauração das relações e a promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade"[5].

Expressamente, a Lei n. 11.340/2006 estabeleceu que uma dessas práticas a serem adotadas são os grupos reflexivos para homens autores de violência (art. 22, VI e VII, c/c o art. 35, V).

No ano de 2019, foi implantado o projeto-piloto de grupos reflexivos para homens autores de violência na 1ª Vara Criminal da Comarca de Parnaíba-PI, a qual possui competência exclusiva para o processamento e julgamento dos feitos envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher. Inicialmente, o projeto abrangeu 16 (dezesseis)

[3] MEDEIROS, Carolina Salazar l'Armée Queiroga de; MELLO, Marilia Montenegro Pessoa de; ROSENBLATT, Fernanda Cruz da Fonseca. Para além do "mundo jurídico": um diálogo com as equipes multidisciplinares de Juizados (ou Varas) de Violência Doméstica. **Revista Direito e Práxis**, vol. 12, n. 1, p. 608-641, 2021.

[4] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289. Acesso em: 14 jul. 2023.

[5] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 288**, de 25 de junho de 2019. Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957. Acesso em: 14 jul. 2023.

participantes[6]. Após a sua realização, foi dada continuidade à consulta aos sistemas processuais, até o mês de junho do ano de 2022, para averiguação do índice de reincidência dentro do grupo.

2 PATRIARCALISMO

Ao longo dos séculos, as sociedades têm representado os papéis de cada sexo, atribuindo determinadas qualidades como masculinas ou femininas. Verifica-se, no caso brasileiro, uma construção social marcada por forte patriarcalismo.

Segundo Amaral, essa construção se caracteriza por "[...] um tipo de violência sistemática e culturalmente assimilada, que rebaixava as mulheres para uma posição de submissão e fragilidade, ao passo que vinculava sua sorte às decisões de seu homem, genitor ou companheiro"[7].

O homem, ao assumir um papel dominador, tende a praticar condutas que violentam e submetem as mulheres a situações constrangedoras. Teles e Melo explicam que a "ideologia patriarcal (que estabelece a supremacia masculina) ainda impede o pleno desenvolvimento das mulheres"[8].

O machismo pode ser conceituado como o conjunto de condutas sexistas e reiteradas, produzidas pelo sistema patriarcal, cujo fim é

6 O autor, desde o ano de 2018, é Juiz de Direito (auxiliar) de uma vara criminal que possui competência exclusiva para o processamento e julgamento dos crimes cometidos no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher – a 1ª Vara Criminal de Parnaíba. No ano de 2019, o autor implantou a sala de depoimento especial para crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência. Outro projeto implementado pelo autor, no mesmo ano, foram os grupos reflexivos para homens, por meio dos quais os agressores de mulheres têm a chance de refletir sobre masculinidades, machismo, Lei Maria da Penha, conflitos e outros temas.

7 AMARAL, Alberto Carvalho. **A violência doméstica a partir do olhar das vítimas**: reflexões sobre a Lei Maria da Penha em juízo. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

8 TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2002.

expropriar as possibilidades das mulheres e instaurar hierarquias entre homens e mulheres, masculinidades e feminilidades[9].

O modelo de masculinidade tradicional é marcado pela

> assimetria de poder nas relações entre homens e mulheres; pela "permissão" de emoções hostis para os homens e suaves para as mulheres; pelo incentivo à prática sexual aos homens e sua interdição às mulheres; pela prevalência do papel de provedor em detrimento do exercício da paternidade e demais aspectos ligados à esfera da saúde reprodutiva; pela violência masculina ante a conflitos; e pela violência de gênero contra as mulheres[10].

Portanto, uma perspectiva histórico-cultural é indispensável para repensar a sociedade e as diversas relações humanas. Os estudos de gênero se propõem, exatamente, a estudar as masculinidades e como elas se relacionam com a violência contra a mulher[11].

3 A REINCIDÊNCIA NOS CRIMES ENVOLVENDO VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Dados do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o programa Justiça Presente, de 2020, mostram que 42,5% das pessoas que tinham processos registrados em 2015 retornaram ao sistema prisional até dezembro de 2019[12].

---

9 FONSECA, Vanessa. **Manual Grupo Refletir**. Brasília: Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF), 2020.

10 ACOSTA, Fernando; ANDRADE FILHO, Antônio; BRONZ, Alan. **Conversas homem a homem**: grupo reflexivo de gênero – metodologia. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2004. p. 12.

11 PRATES, Paula Licursi. **A pena que vale a pena**: alcances e limites de grupos reflexivos para homens autores de violência contra a mulher. 2013. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

12 CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Reentradas e reiterações infracionais**: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

No gênero de crimes envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher, o índice de reincidência é ainda mais elevado, sendo superior a 60%[13]. Esse índice é bastante superior à média geral de 42,5%.

O que explica essa diferença é que a violência contra a mulher é um problema cultural, que se desenvolve principalmente no âmbito doméstico e familiar, não bastando a mera imposição de penas[14].

Com isso, reforça-se a constatação de que existem problemas de grande envergadura ainda não resolvidos pelo Sistema de Justiça.

4 GRUPOS REFLEXIVOS PARA HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA

A violência doméstica e familiar contra a mulher é um problema cultural e que, por essa razão, deve ser combatido também culturalmente, reeducando-se os homens para novas maneiras de enxergar a parceira e suas relações.

Os grupos reflexivos surgiram exatamente da constatação de que muitas mulheres permaneciam em relacionamentos violentos e de que os homens, mesmo com novas companheiras, tendiam a reproduzir as agressões, demonstrando que se tratava de um comportamento aprendido[15].

Em muitas sociedades, a disposição para a violência, seja explícita ou camuflada, é considerada expressão da identidade masculina. Por

[13] CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves; VASCONCELOS, Cristina Silvana da Silva. Caracterização, reincidência e percepção de homens autores de violência contra a mulher sobre grupos reflexivos. **Revista Psicologia & sociedade**, vol. 31, e179960, 2019.

[14] PRATES, Paula Licursi. **A pena que vale a pena**: alcances e limites de grupos reflexivos para homens autores de violência contra a mulher. 2013. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. DOI:10.11606/T.6.2013.tde-10102013-102151. Acesso em: 2 mar. 2022.

[15] SCOTT, Juliano Beck. **Grupos reflexivos com homens autores de violência doméstica contra a mulher**: limites e potencialidades. 2018. Tese (Doutorado em Psicologia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26621. Acesso em: 14 jul. 2023.

isso, mostram-se imprescindíveis os grupos que buscam desconstruir uma masculinidade única e hegemônica, e pensar na pluralidade de expressões das masculinidades, assim como repensar as relações com as mulheres e feminilidades, em uma perspectiva relacional de análise histórica, de crítica social, e de busca de uma sociedade mais justa e diversa para todas as pessoas[16].

Como consequência, a violência praticada contra a mulher dentro do lar acaba sendo naturalizada e não enxergada como tal[17].

Recentemente, um estudo realizado no Brasil demonstrou que o nível de escolaridade é preponderante em relação ao gênero quanto à concordância ou discordância com as regras que de algum modo se relacionam à manutenção da violência contra a mulher[18]. Desse modo, cada vez mais vem se percebendo a importância de trabalhar com os homens em nível preventivo, medida essencial para a problemática da violência de gênero[19].

Nos grupos reflexivos, objetiva-se desnaturalizar a violência e visa-se à responsabilização dos homens, revelando-se que a violência é estimulada pelos sentimentos de insegurança, impotência e medo

[16] BEIRAS, Adriano; HUGILL, Michelle de Souza Gomes; MARTINS, Daniel Fauth Washington; SOMMARIVA, Salete Silva. **Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil:** mapeamento, análise e recomendações. Florianópolis: CEJUR, 2021. p. 22.

[17] FONSECA, Vanessa. **Manual Grupo Refletir**. Brasília: Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF), 2020. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/livro-eletronico-manual-grupo-refletir.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

[18] COSTA, Nazaré; GOMES, Holga Cristina da Rocha. Violência contra a mulher: uma pesquisa empírica sobre regras descritivas comuns na sociedade ocidental. **Acta Comportamentalia**, vol. 22, n. 1, p. 89-100, 2014.

[19] BEIRAS, Adriano; HUGILL, Michelle de Souza Gomes; MARTINS, Daniel Fauth Washington; SOMMARIVA, Salete Silva. **Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil**: mapeamento, análise e recomendações. Florianópolis: CEJUR, 2021.

que surgem no homem quando sua autoridade e poder masculino são ameaçados[20].

A ação reflexiva é realizada pelo grupo quando cada um dos participantes compartilha suas relações, pensamentos e sentimentos. As ideias de masculinidade são comparadas e colocadas em discussão, num ambiente de acolhimento e transformação em que pode surgir a percepção para novos modos de agir e lidar com os conflitos.

Como explanam Vasconcelos e Cavalcante, no decorrer desse processo reflexivo as visões de mundo podem ser ampliadas, com relações de gênero equitativas sendo construídas. O resultado é que, "ao final do processo, [...] a maioria indica a adoção de novas posturas e atitudes frente às situações de conflito, procurando, assim, evitar o uso de violência em seus relacionamentos"[21]. Torna-se, portanto, um "espaço em que os homens compartilham suas dores, temores e o silêncio sobre a sua vida pública e privada"[22].

Como resultado desse processo transformador, os estudos citados acima comprovam a eficácia dos grupos reflexivos para homens autores de violência, apontando que uma margem entre 1 e 3% (um e três por cento) dos participantes voltaram a ingressar no Sistema de Justiça em razão de novas práticas de violência doméstica e familiar contra a mulher[23].

---

[20] ACOSTA, Fernando; ANDRADE FILHO, Antônio; BRONZ, Alan. **Conversas homem a homem**: grupo reflexivo de gênero – metodologia. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2004. Disponível em: https://noos.org.br/wp-content/uploads/2019/03/conversas_homem_a_homem-grupo_reflexivo_de_genero.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

[21] CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves; VASCONCELOS, Cristina Silvana da Silva. **Caracterização, reincidência e percepção de homens autores de violência contra a mulher sobre grupos reflexivos**. Revista Psicologia & sociedade, vol. 31, e179960, 2019. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2019v31179960. Acesso em: 14 jul. 2023.

[22] SCOTT, Juliano Beck. **Grupos reflexivos com homens autores de violência doméstica contra a mulher: limites e potencialidades**. 2018. Tese (Doutorado em Psicologia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26621. Acesso em: 14 jul. 2023.

[23] CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves; VASCONCELOS, Cristina Silvana da Silva.

4.1 Grupos reflexivos na Lei Maria da Penha

A Lei Maria da Penha inovou consideravelmente o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Além de conceituá-la, reconhecendo a importância da definição de gênero, relacionou as formas de violência, previu a criação de juizados de violência doméstica e o instituto das medidas protetivas de urgência.

Trata-se da materialização do dever insculpido na Convenção de Belém do Pará, concernente à obrigação de os Estados-partes tomarem todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, "para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher", bem como de estabelecerem "procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos"[24].

Ademais, a mesma convenção internacional de direitos humanos prevê que os países signatários deverão promover a modificação dos padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, com o fim de combater preconceitos, costumes e estereótipos baseados em gênero.

Nessa mesma senda, a Lei Maria da Penha prevê os grupos reflexivos para homens autores de violência como uma espécie de medida protetiva, conforme dispõe seu art. 22, VI e VII. Também, foi alterada a Lei de Execução Penal, incluindo-se os grupos reflexivos

Caracterização, reincidência e percepção de homens autores de violência contra a mulher sobre grupos reflexivos. Revista Psicologia & sociedade, vol. 31, e179960, 2019. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2019v31179960. Acesso em: 14 jul. 2023.

[24] BRASIL. **Decreto n. 1.973**, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

como uma nova modalidade de pena restritiva de direito, como previsto no art. 152, p. único.

Assim, a participação nos grupos reflexivos tem caráter cogente, podendo ser decretada desde o requerimento de fixação de medidas protetivas de urgência ou da realização da audiência de custódia. Pode ser fixada até o momento da prolação da sentença condenatória, seja como pena restritiva de direito ou como condição para a suspensão condicional da pena.

Dessa maneira, reconhece-se que o mero modelo punitivista não tem sido suficiente para evitar a prática e a reiteração da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Demonstra-se a necessidade de desnaturalizar-se a violência, desvinculando-a da identidade masculina.

Com isso, a legislação pátria avançou no que diz respeito a romper com a ordem que inscreve esse tipo de violência na esfera privada, de maneira que não se aposta no encarceramento como solução única ou principal, mas têm sido construídas "estratégias mais criativas e éticas de modo a gerar uma transformação profunda nas nossas práticas e instituições"[25].

A justificativa apresentada no PL 788/2015 –apensado ao PL 5.001/2016 e que deu origem à Lei n. 13.984, publicada em 3.4.2020, trazendo alterações à Lei Maria da Penha –, foi, justamente, a de que era necessário "provocar mudança de comportamento no agressor" para "evitar a reincidência de homens que cometeram violência doméstica".

É importante ressaltar que a Lei Maria da Penha expressamente previu a existência das equipes multidisciplinares, com o fim de "conferir um atendimento holístico às mulheres em situação de violência e a

[25] FONSECA, Vanessa. **Manual Grupo Refletir.** Brasília: Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF), 2020. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/livro-eletronico-manual-grupo-refletir.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

sua família"[26]. Desse modo, é imprescindível sua atuação em todos os procedimentos envolvendo a temática.

Com isso, almeja-se a "conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência"[27], uma vez que a paz social somente pode ser alcançada tratando-se as causas da violência.

4.2 Grupos reflexivos como alternativa penal

O Conselho Nacional de Justiça define e estimula a adoção de alternativas penais, conceituando-as como "as medidas de intervenção em conflitos e violências, diversas do encarceramento, orientadas para a restauração das relações e a promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade"[28].

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), com a Agenda 2030, adotou dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são interconectados e abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo.

O ODS n. 16 visa a "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e

[26] MEDEIROS, Carolina Salazar l'Armée Queiroga de; MELLO, Marilia Montenegro Pessoa de; ROSENBLATT, Fernanda Cruz da Fonseca. **Para além do "mundo jurídico"**: um diálogo com as equipes multidisciplinares de Juizados (ou Varas) de Violência Doméstica. Revista Direito e Práxis, vol. 12, n. 1, p. 608-641, 2021. DOI:10.1590/2179-8966/2020/57098. Acesso em: 14 jul. 2023.

[27] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289. Acesso em: 14 jul. 2023

[28] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 288**, de 25 de junho de 2019. Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957. Acesso em: 14 jul. 2023.

inclusivas em todos os níveis"[29]. Isso exige, segundo Marcelo Carlin, uma nova governança no sistema penitenciário, trazendo a ideia de sustentabilidade penal[30].

O mesmo autor ainda denuncia que o crescimento da pena de prisão vulnera o princípio da eficácia, encartado na ODS n. 16, bem como viola a dignidade humana, ao dividir o mundo entre bons e maus, amigos e inimigos.

A Psicologia Social explica, justamente, que a Justiça Retributiva trabalha com essa forma de pensar em oposição, com a ideia de nós contra eles. Há a tendência de sermos mais compassivos com aqueles que consideramos pertencentes ao nosso grupo, tornando-nos muito mais punitivistas com os "fora do grupo", a exemplo dos apenados. Isso se reflete em nossa avaliação, no sentimento de justiça e na vontade de ajudar, podendo significar o altruísmo ou a desumanização, a inclusão ou a exclusão[31].

O Sistema de Justiça tem como alvo predileto as populações periféricas. Leva ao cárcere principalmente negros, pobres e pessoas pouco alfabetizadas, com índices alarmantes de reingresso no sistema penitenciário[32]. Portanto, forçoso reconhecer que não se trata de

[29] ONU – Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável – A/RES/70/1. Brasília: Rio de Janeiro: Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil; Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil (UNIC Rio), 2016.

[30] CARLIN, Marcelo. **As alternativas à prisão**: uma abordagem a partir da emergência do estado socioambiental, da sustentabilidade e suas dimensões e da humanização da pena na pós-modernidade. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica e Doctorado en Derecho) –Ciência Jurídica e Escuela de Doctorado em Derecho, Universidade do Vale do Itajaí e Universidad de Alicante, Florianópolis, 2020.

[31] ABRAMS, Dominic; TRAVAGLINO, Giovanni Antonio; VASILJEVIC, Milica; VYVER, Julie Van de. The Group and Cultural Context of Restorative Justice: A Social Psychological Perspective. *In*: GAVRIELIDES, Theo (ed.). **The Psychology of Restorative Justice**: Managing the Power Within. New York, United States: Routledge, 2016. p.

[32] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 288**, de 25 de junho de 2019. Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957. Acesso em: 14 jul. 2023.

política pública de ressocialização, mas sim de efetivo alijamento ou marginalização desses setores da sociedade.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos conceituou a discriminação indireta como a passividade do Poder Público, incluindo o Poder Judiciário, mesmo sem ser intencional, quando afeta em maior grau determinado grupo de pessoas[33]. Ou, ainda, quando a aplicação de uma regra leva a um impacto diferenciado sobre determinado grupo, devendo o Estado provar que isso se deve a fatores objetivos não relacionados com a discriminação[34].

É preciso uma nova abordagem, que evite o reforço de estereótipos e de situações que geram a violência. Os grupos reflexivos, ao trabalharem com a conscientização dos fatores culturais e psicológicos da violência doméstica e familiar contra a mulher, são uma solução criativa para o desafio da "ressocialização", mostrando-se como uma alternativa penal humanizadora, que atende aos reclamos de eficácia e inclusão.

5 O PROJETO-PILOTO EM PARNAÍBA-PI

A 1ª Vara Criminal da Comarca de Parnaíba-PI possui competência exclusiva para o processamento e julgamento dos feitos envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher que tramitam na comarca.

O autor deste trabalho, ao presidir as audiências de instrução e julgamento, percebia que os réus, muitas vezes, demonstravam que se sentiam injustiçados e incompreendidos, como se eles próprios fossem as vítimas. Não raros foram os casos em que eles se mostravam inconformados com a acusação e com as penas impostas. Ficava claro

[33] CORTE IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. .

[34] CORTE IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Espinoza Gonzáles Vs. Peru**Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014.

o desconhecimento deles acerca da violência de gênero e do caráter ilícito de suas condutas.

Por esse motivo, o autor, no ano de 2019, com a parceria da equipe multidisciplinar, implementou o projeto-piloto de grupos reflexivos na Comarca de Parnaíba-PI, com a expectativa de proporcionar aos participantes uma oportunidade para reflexão e mudança de perspectivas.

O projeto ocorreu durante o biênio 2019-2020 e tinha como objetivo constituir grupos com homens em processo judicial, em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, com o fim de sensibilizá-los quanto ao reconhecimento, responsabilização e reflexão acerca de suas atitudes.

O Núcleo de Apoio Multidisciplinar da Comarca de Parnaíba-PI forneceu as facilitadoras para o projeto-piloto. A equipe é composta atualmente por oito analistas judiciárias de apoio especializado, sendo oito assistentes sociais e duas psicólogas. Elas ingressaram no quadro de servidores por meio de concurso público, entre os anos de 2012 e 2019.

Foram selecionados dezesseis homens autores de violência durante as audiências realizadas nos mutirões das Semanas Justiça pela Paz em Casa, programa promovido pelo Conselho Nacional de Justiça. A participação foi decretada tanto em sede de medida protetiva de urgência quanto fixada como pena restritiva de direito em sentenças condenatórias.

O grupo reflexivo funcionou da seguinte maneira: foram cinco encontros semanais, com duração de uma hora e trinta minutos cada um, agendados com 16 (dezesseis) participantes. Participaram como facilitadoras todas as integrantes da equipe multidisciplinar. As facilitadoras e os participantes discutiram temas como Lei Maria da Penha no contexto de violência doméstica e familiar, as relações de gênero, inteligência emocional e inteligência relacional (Tabela 1).

Quadro 1 – Temas dos encontros com os participantes.

1º Encontro	Apresentação dos participantes, esclarecimento do conceito e do propósito dos Grupos Reflexivos, estabelecimentos das regras de convivência. Apresentação de Noções Gerais sobre a Lei Maria da Penha e informar sobre responsabilização prevista na Lei.
2º Encontro	Violência de Gênero
3º Encontro	Abordagem de conceitos e visões sobre masculinidade, masculinidade tóxica estabelecidos na sociedade contemporânea e paternidade.
4º Encontro	Família, funções parentais, sobrecarga do trabalho feminino e sua invisibilidade, suas diversas jornadas de trabalho
5º Encontro	Inteligência emocional, inteligência relacional

Fonte: Núcleo de Apoio Multidisciplinar da Comarca de Parnaíba-PI

Como objetivos específicos, podiam-se relacionar a troca de experiências e a responsabilização subjetiva quanto às ações praticadas; e a promoção de alternativas para comportamento assertivo diante de situações de estresse.

Dentre os dezesseis participantes, quatro não compareceram a nenhum dos encontros; um se ausentou de três encontros; um faltou a dois encontros; quatro se ausentaram de um encontro; e seis compareceram a todos os encontros.

No final do mês de maio do ano de 2022, o autor realizou buscas pelos sistemas de processos judiciais do Tribunal de Justiça do Piauí, a saber, o PJe e o ThemisWeb, em busca de eventuais reentradas dos

participantes. Constatou-se que nenhum deles voltou a ingressar no Sistema de Justiça por novas práticas envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher, seja por via de medidas protetivas de urgência, seja por ações penais.

6 CONCLUSÃO

Nesta pesquisa, logrou-se descortinar como os grupos reflexivos para homens autores de violência podem ser úteis na diminuição dos índices de reincidência em crimes de violência praticada contra a mulher.

A pesquisa bibliográfica permitiu levantar valiosas informações acerca das causas da violência e das desigualdades entre homens e mulheres. O patriarcalismo, que originou a atual cultura machista, subjuga, violenta e mata meninas e mulheres. Sua natureza cultural explica os elevados índices de reincidência.

Além disso, constatou-se que os grupos reflexivos para homens autores de violência são uma alternativa penal e uma ferramenta eficiente na mudança de comportamento de homens autores de violência, com previsão na Lei Maria da Penha e na Convenção de Belém do Pará.

No estudo de caso do projeto-piloto de Parnaíba, a pesquisa documental nos relatórios elaborados pelas integrantes do Núcleo de Apoio Multidisciplinar e nos sistemas processuais permitiu verificar um índice de reincidência 0,0% (zero por cento) entre os homens participantes.

Assim, demonstrou-se que os grupos reflexivos são um instrumento poderoso na superação do estrito racionalismo e objetivismo do Direito Penal, quando aliado à atuação das equipes multidisciplinares. Suas integrantes possuem uma visão privilegiada acerca da violência de gênero, contribuindo com um olhar interdisciplinar à solução da causa,

de modo a dirimir os alarmantes índices de reincidência na violência doméstica e familiar contra a mulher.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, Dominic; TRAVAGLINO, Giovanni Antonio; VASILJEVIC, Milica; VYVER, Julie Van de. The Group and Cultural Context of Restorative Justice: A Social Psychological Perspective. *In*: GAVRIELIDES, Theo (ed.). **The Psychology of Restorative Justice**: Managing the Power Within. New York, United States: Routledge, 2016.

ACOSTA, Fernando; ANDRADE FILHO, Antônio; BRONZ, Alan. **Conversas homem a homem**: grupo reflexivo de gênero – metodologia. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2004. Disponível em: https://noos.org.br/wp-content/uploads/2019/03/conversas_homem_a_homem-grupo_reflexivo_de_genero.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

AMARAL, Alberto Carvalho. **A violência doméstica a partir do olhar das vítimas**: reflexões sobre a Lei Maria da Penha em juízo. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

BEIRAS, Adriano; HUGILL, Michelle de Souza Gomes; MARTINS, Daniel Fauth Washington; SOMMARIVA, Salete Silva. **Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil:** mapeamento, análise e recomendações. Florianópolis: CEJUR, 2021.

BRASIL. **Decreto n. 1.973**, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Depen atualiza Infopen com informações de trabalho e educação no sistema prisional.**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas Penais, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-atualiza-infopen-com-informacoes-de-trabalho-e-educacao-no-sistema-prisional#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%2023%2F03%2F2020,presos%20estrangeiros%20e%20popula%C3%A7%C3%A3o%20ind%C3%ADgena.. Acesso em: 27 jul. 2023.

CARLIN, Marcelo. **As alternativas à prisão**: uma abordagem a partir da emergência do estado socioambiental, da sustentabilidade e suas dimensões e da humanização da pena na pós-modernidade. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica e Doctorado en Derecho) –Ciência Jurídica e Escuela de Doctorado em Derecho, Universidade do Vale do Itajaí e Universidad de Alicante, Florianópolis, 2020.

CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves; VASCONCELOS, Cristina Silvana da Silva. Caracterização, reincidência e percepção de homens autores de violência contra a mulher sobre grupos reflexivos. **Revista Psicologia & sociedade**, vol. 31, e179960, 2019. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1807-0310/2019v31179960. Acesso em: 14 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Reentradas e reiterações infracionais**: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289. Acesso em: 14 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 288**, de 25 de junho de 2019. Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957. Acesso em: 14 jul. 2023.

CORTE IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Espinoza Gonzáles Vs. Peru**Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

CORTE IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Disponível em: . Acesso em: 14 jul. 2023.

COSTA, Nazaré; GOMES, Holga Cristina da Rocha. Violência contra a mulher: uma pesquisa empírica sobre regras descritivas comuns na sociedade ocidental. **Acta Comportamentalia**, vol. 22, n. 1, p. 89-100, 2014. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0188-81452014000100007. Acesso em: 14 jul. 2023.

FONSECA, Vanessa. **Manual Grupo Refletir**. Brasília: Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF), 2020. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nucleo-judiciario-da-mulher/documentos-e-links/arquivos/livro-eletronico-manual-grupo-refletir.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

MEDEIROS, Carolina Salazar l'Armée Queiroga de; MELLO, Marilia Montenegro Pessoa de; ROSENBLATT, Fernanda Cruz da Fonseca. Para além do "mundo jurídico": um diálogo com as equipes multidisciplinares de Juizados (ou Varas) de Violência Doméstica. **Revista Direito e Práxis**, vol. 12, n. 1, p. 608-641, 2021. DOI:10.1590/2179-8966/2020/57098. Acesso em: 14 jul. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável – A/RES/70/1. Brasília: Rio de Janeiro: Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil; Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil (UNIC Rio), 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

OMS. **Relatório Mundial sobre a prevenção da violência**. São Paulo: Organização Mundial de Saúde, 2014. Disponível em: https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/1579-VIP-Main-report-Pt-Br-26-10-2015.pdf. Acesso em: 28 set. 2020.

PRATES, Paula Licursi. **A pena que vale a pena**: alcances e limites de grupos reflexivos para homens autores de violência contra a mulher.

2013. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. DOI:10.11606/T.6.2013.tde-10102013-102151. Acesso em: 2 mar. 2022.

SCOTT, Juliano Beck. **Grupos reflexivos com homens autores de violência doméstica contra a mulher**: limites e potencialidades. 2018. Tese (Doutorado em Psicologia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26621. Acesso em: 14 jul. 2023.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. (2008). **Pesquisa qualitativa**: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. Tradução: Luciane de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. **O que é violência contra a mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2002.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2015:** homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: Flacso Brasil, 2015. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf. Acesso em: 28 set. 2020.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.212

POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL: UMA ANÁLISE DA SUA ESTRUTURAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

NATIONAL POLICY OF ATTENTION TO WOMEN IN SITUATIONS OF LIBERTY DEPRIVATION AND LEAVES FROM THE PRISON SYSTEM: AN ANALYSIS OF ITS STRUCTURE AND IMPLEMENTATION

ANA LÍVIA FONTES DA SILVA
Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Pós-graduanda em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional pela Escola Nacional de Aperfeiçoamento de Magistrados. Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.
https://orcid.org/0000-0002-3172-8569

MARINA LACERDA E SILVA
Mestra em Direito.

RESUMO

A partir da Portaria Interministerial n. 210 de 2014, foi instituída a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – PNAMPE. O Departamento Penitenciário Nacional – Depen e a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres – SNPM compõem o Comitê Gestor da PNAMPE, criado com o intuito de monitorar e fiscalizar as ações da política. Nesse sentido, o patriarcado demonstra influência no que se refere às desigualdades de gênero, fora e dentro dos

muros das prisões, que por sua vez foram construídas por homens e para homens, sem levar em consideração as especificidades das mulheres. Por essa razão, construir políticas públicas direcionadas ao sistema prisional é imprescindível para a garantia de direitos, especialmente no campo da diversidade de gênero. O Comitê, no processo de monitoramento, se configura uma ferramenta de gestão que incentiva a operacionalização da política em todas as esferas de governo e, portanto, merece participação assídua de seus membros.

Palavras-chave: mulheres; PNAMPE; Comitê Gestor; privação de liberdade.

ABSTRACT

From the Interministerial Ordinance nº 210 of 2014, the National Policy of Attention to Women in Situation of Deprivation of Liberty and Egresses of the Prison System – PNAMPE, the National Penitentiary Department – Depen and the National Secretariat of Policies for Women – SNPM make up the PAMPE Management Committee, created with the aim of monitoring and inspecting the Policy's actions. In this sense, patriarchy demonstrates influence with regard to gender inequalities, outside and within the walls of prisons, which in turn were built by men and for men, without taking into account the specificities of women. For this reason, building public policies aimed at the prison system is essential to guarantee rights, especially in the field of gender diversity. The Committee, in the monitoring process, is a management tool that encourages the operation of the Policy in all spheres of government and, therefore, deserves the assiduous participation of its members.

Keywords: Women; PNAMPE; Management Committee; deprivation of liberty

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 As relações sociais de gênero e o aprisionamento de mulheres no Brasil; 2.1 O patriarcado e suas influências; 2.2 Contexto do aprisionamento de mulheres no Brasil. 3 Política Nacional de Atenção às Mulheres em situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – PNAMPE; 3.1 Breve Histórico; 3.2 Objetivos, diretrizes e metas da PNAMPE: percepções sobre a execução da política; 3.3 Fontes de financiamento da PNAMPE por parte do Depen. 4 Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional; 4.1 Análise do processo de implementação do Comitê Gestor da PNAMPE. 5 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

Em que pese os avanços ao longo do tempo, podemos afirmar que pautas como a de mulheres privadas de liberdade demarcam baixos índices de investimentos ou ocupam pouca centralidade nas discussões do sistema de justiça criminal. As políticas públicas voltadas para esse segmento constituído por pessoas que fazem parte da sociedade dos cativos[1], grupo tão particular e com a especificidade de ter passado pelo submundo da prisão, são historicamente rechaçadas socialmente.

A partir da Portaria Interministerial n. 210, de 16 de janeiro de 2014, foi instituída a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional – PNAMPE[2], em complementação a outros normativos, como as Regras das Nações

1 ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **Perspectiva São Paulo**, São Paulo, v. 13, n. 3, 1999.

2 BRASIL. **Portaria Interministerial n. 210**, de 17 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. Disponível em: https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/01/documento-portaria-interm-mj-mspm-210-160114.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, mais conhecidas como Regras de Bangkok[3] (2010).

Levando em consideração que cabe ao Departamento Penitenciário Nacional – Depen, como órgão fiscalizador da execução penal, orientar os estados quanto ao atendimento adequado às mulheres presas, foi editada a Nota Técnica n. 17/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ, com sugestões acerca da custódia de mulheres no sistema prisional brasileiro[4]. As fundamentações legais em comento representam o avanço da atenção às mulheres no contexto da privação de liberdade, mas não demonstram, por si sós, a integralidade do atendimento dessas pessoas em suas singularidades, tão ignoradas na sociedade patriarcal.

Ainda, a PNAMPE institui o seu Comitê Gestor, e fortalecer esse instrumento é um desafio na implementação da política, tendo em vista a necessidade de interlocução de vários órgãos de atenção às mulheres privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, os quais passaram por um gradativo distanciamento na medida em que o comitê se aproximou de uma possível desarticulação no ano de 2019.

Entender como esse processo guiou a política até as condições de implementação e execução encontradas hoje é primordial para uma análise dos desafios enfrentados nesse percurso, os avanços no âmbito do sistema prisional e das demais políticas públicas em suas esferas de governo e no Poder Judiciário. Para tanto, este trabalho se propõe a estudar o histórico de construção da PNAMPE – a partir de

[3] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok**: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2016

[4] DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Nota Técnica n. 17/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ**. Trata dos procedimentos quanto à custódia de mulheres no sistema prisional brasileiro. 2020. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCRIM/nota_tecnica/P_EXECU%C3%87%C3%83O_PENAL/NOTA_T%C3%89CNICA_N%C2%BA_17.2020DIAMGECGCAP.DIRPPDEPEN.MJ.pdf . Acesso em: 17 jul. 2023.

documentos encaminhados pelo Depen, solicitados por meio do Fala BR, plataforma do governo federal –, bem como analisar suas diretrizes, metas e objetivos.

2 AS RELAÇÕES SOCIAIS DE GÊNERO E O APRISIONAMENTO DE MULHERES NO BRASIL

2.1 O patriarcado e suas influências

Desde sua gênese, a história coloca a mulher em um papel assessório às funções executadas pela figura masculina. A função social da mulher desde a Antiguidade até a Idade Média, demonstrou a ausência de legitimidade da mulher sobre o seu próprio corpo, que passava de filha à esposa sem consentimento, com acordos preestabelecidos.

Até o século XVII a mulher era tida como um ser inferior e menos desenvolvido. No século seguinte, o amor passou a nortear as relações afetivas entre homens e mulheres, com expressa decisão das partes; e, no século XIX, a mulher começou a ser enxergada como complementar ao homem. Nesse mesmo período, inicia-se a discussão em torno dos gêneros, como uma construção cultural das características masculinas e femininas[5]. Nesse sentido, o conceito de gênero traz uma especificação que considera os papéis sociais de homens e mulheres em determinado momento histórico.

Sobre a condição de submissão da mulher, Angela Davis explica que, no século XIX, a personagem da dona de casa e mãe se estabeleceu como representação da feminilidade, e aquelas que

[5] COUTO, Silvio César Ribeiro; LUSTOSA, Maria Alice; PAGOTTO, Cânia Pereira Fagundes; SANTOS, Luciana Mateus; SILVA, Glauce Cerqueira Côrrea da; TEIXEIRA, Luciane Alves; VICENTE, Therezinha Alves. A mulher e sua posição na sociedade – da Antiguidade aos dias atuais. **Revista da Sociedade Brasileira de Psicologia Hospitalar (SBPH)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2005.

tralhavam fora, em troca de salário, eram vistas como alienígenas nos espaços predominantemente masculinos[6].

A discussão sobre os papéis sociais do gênero nos remete ao que chamamos de patriarcado. Sem uma definição precisa, este termo perpassa por muitos estudos e teorias, uma das quais denota o patriarcado como sendo:

> uma forma de organização social em que o pai, chefe de família, exerce seu poder sobre os demais membros de sua família ou sobre a comunidade em que vive, e também para denominar regimes políticos mais complexos como a monarquia[7].

Alguns teóricos abandonaram o conceito de patriarcado e passaram a utilizar outros termos, como por exemplo "relações sociais de gênero", que ganhou força a partir de 1980. As funções atribuídas às mulheres ao longo do tempo as afastavam da possibilidade de desempenhar atividades externas, como estudar e trabalhar fora. Assim, a figura feminina poderia seguir entre dois caminhos: o convento ou o casamento. Neste último caso, teria como responsabilidade aprender atividades domésticas como cozinhar, costurar e bordar, no intuito de agradar o marido.

Na sociedade contemporânea, a mulher ocupa espaços de decisão, antes longínquos dos ideais de poder societários ocupados por figuras masculinas. Isso significa que mulheres têm conquistado voz nas deliberações políticas e discussões coletivas, ultrapassando os espaços domésticos e de cuidado da família.

> [...] De um lado, ressalta-se que a visão de que mulheres não fazem parte da esfera produtiva, restringindo-se

6 DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução: Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

7 AGUIAR, 2015 apud AZEVEDO, F. M. C. O conceito de patriarcado nas análises teóricas das ciências sociais: uma contribuição feminista. **Revista Três Pontos**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 12-20, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistatrespontos/article/view/3386/2166. Acesso em: 6 set. 2023, p. 12.

> ao espaço doméstico, não se aplica as mulheres negras, que há muito tempo trabalham fora de suas casas, para sustento de suas famílias – principal exemplo são as atividades que exercem como empregadas domésticas. Por outro lado, há também a denúncia de que são mulheres negras as mais vitimadas pelo processo de aprisionamento [...]. A chance de uma mulher estar presa será 76% superior se ela for negra, se comparada com a mesma probabilidade para as mulheres brancas[8].

Nessa perspectiva, quando nos referimos à mulher negra, relembramos o que dizem Pereira, Veridiano, Eliotério e Souza[9], "trazendo como enfoque que numa sociedade que considera a mulher como um ser secundário, ou como o outro, destinará à mulher negra, formas ainda mais vulneráveis como 'o outro do outro'". Isso significa que ser mulher e negra em uma sociedade patriarcal representa uma dupla discriminação; no caso de mulheres privadas de liberdade, podemos falar em discriminação tripla.

Conforme elucida Angela Davis[10], em sua obra *Mulheres, raça e classe*, um fator preponderante é a suscetibilidade das mulheres aos abusos sexuais, seja na rua, em casa ou no trabalho. Os corpos femininos, são tidos como "terra sem lei", vulneráveis às mais brutais violências e às acusações de promiscuidade e oportunismo, especialmente quando se trata de mulheres negras.

Os estereótipos construídos em torno das questões de gênero, bem como suas interseções, como identidade de gênero, orientação

8 PIMENTA, 2018, p. 81-83, grifo nosso.

9 PEREIRA, G. F.; VERIDIANO, L. I. C.; ELIOTÉRIO, V. M.; SOUZA, C. R. C. A influência da estrutura patriarcal na construção da emancipação feminina na sociedade contemporânea. *In*: SEMANA DE MOBILIZAÇÂO CIENTÍFICA (Semoc), 22., 2019, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Semoc, 2019. p. 1-10. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/546656418/3-a-Influencia-Da-Estrutura-Patriarcal-Na-Construcao-Da-Emancipacao-Feminina-Na-Sociedade-Contemporanea#. Acesso em: 6 set. 2023.

10 DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução: Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

sexual, cor e raça, dentre outros marcadores sociais, atribuem a mulher o seu "papel" historicamente definido nos espaços públicos e privados. A emancipação feminina, portanto, é uma busca que tem se prolongado de geração a geração. Em seu artigo "Mulheres na prisão: uma abordagem a partir de uma perspectiva de gênero", a advogada penitenciarista Maria Noel Rodríguez diz que

> As regras do ordenamento social correspondem a padrões socioculturais, devido a isso, a concepção e aplicação dos Direitos Humanos foram concebidos desde o início com um enfoque no gênero masculino: considerando o homem como centro do pensamento humano, do desenvolvimento histórico e parâmetro da humanidade.
>
> Os Direitos Humanos das mulheres foram pensados como uma particularidade dentro do universo masculino e sobre uma concepção que tratava as mulheres como minoria[11].

Nesse sentido, o padrão societário de convivência delimita os lugares aos quais as mulheres podem pertencer, ao mesmo tempo que oferece as mais amplas possibilidades de atuação para o público masculino.

2.2 Contexto do aprisionamento de mulheres no Brasil

"A atrofia deliberada do Estado Social corresponde a hipertrofia distópica do Estado penal"[12]. Por meio dessa perspectiva, podemos compreender como a valorização da pena com legislações que privilegiam o endurecimento penal[13] vem ganhando cada vez mais

[11] RODRIGUEZ apud CARRANZA, Elías. **Cárcere e justiça penal na América Latina e Caribe**. San José, Costa Rica: ILANUD, 2006. p. 169.

[12] WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução: André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. p. 88.

[13] TORRES, Eli Narciso. **Prisão educação e remição de pena pela leitura**: a institucionalização da política para a educação de pessoas privadas de liberdade. Jundiaí, SP: Paco, 2019.

destaque; em exemplificação, a aprovação do "Pacote Anticrime", em detrimento de investimentos em políticas de enfrentamento às questões sociais que permeiam o crime no Brasil. Dados do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – Sisdepen, referentes à coleta de julho a dezembro de 2021, revelam que o sistema penal brasileiro possui 466.529 vagas para uma população carcerária de 670.714, ou seja, um déficit de 204.185 vagas.

Quanto às mulheres, o Brasil possui 30.625 em celas físicas. Se somadas as que estão em prisão domiciliar, o montante atinge 42.284 mulheres em cumprimento de pena privativa de liberdade. Em que pese apenas 4,57% do sistema prisional brasileiro (celas físicas) ser composto por mulheres, o encarceramento feminino tem aumentado significativamente nos últimos anos, chegando a ser maior que a taxa de aprisionamento masculino. Comparando o ano de 2000 com o de 2017, foi identificado que o crescimento da taxa de aprisionamento feminino chegou a 675%, ou seja, 4,5 vezes maior, de acordo com a quarta edição da Lista Mundial de Prisão Feminina[14].

Corroborando a discussão do tópico anterior, podemos afirmar que as mulheres que rompem com as normas e regras sociais de convivência, neste caso relacionadas ao crime, são tratadas com mais severidade e displicência. A essas mulheres, é imposta uma condenação extra. Primeiro são julgadas por romper com seu lugar social e, segundo, por ingressar num setor produtivo ilícito, majoritariamente masculino, em especial o tráfico de drogas.

Conforme apontam os dados do Sisdepen, (julho a dezembro de 2021), das 30.625 mulheres presas em celas físicas no Brasil, 14.715 são por crimes relacionados às drogas. Mendonça, em sua pesquisa "Um estudo sobre a mulher e o delito: o amor encarcera?", demonstra que das quatro mulheres entrevistadas, três foram presas por tráfico de

[14] WPB – WORLD PRISON BRIEF. **Word Female Imprisionment List**. 2017. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/news/world-female-imprisonment-list-fourth-edition. Acesso: 14 jun. 2021

drogas e uma por denunciação caluniosa também referente ao tráfico de drogas de terceiros. Ainda,

> Os motivos que levaram as entrevistadas, direta ou indiretamente, a cometerem o delito foi a representação social do amor e do afeto das entrevistadas, as quais estão orientadas pela ideologia da ordem patriarcal de gênero. Nesta, o patriarcado identifica o papel social da mulher como aquele responsável pela função afetiva, desta forma, é possível afirmar que a influência das representações sociais de gênero das egressas contribuíram significativamente para a sua inserção no mundo do crime[15].

Isso não significa dizer que as mulheres não possuem capacidade para decidir sobre o crime, mas que, em certa medida, no caso das entrevistadas por Mendonça, as relações sociais de gênero tiveram influência nessa decisão, considerando que, embora houvesse a consciência do risco de serem presas, ainda assim o afeto pelos seus familiares, em especial os companheiros, foram determinantes para a realização do ato ilícito.

No que se refere ao perfil das mulheres privadas de liberdade em celas físicas, vislumbramos que a maioria é negra (56%), com idades entre 18 e 45 anos, solteiras e com ensino fundamental incompleto. No que concerne à reincidência criminal, embora os dados ainda se mostrem incipientes, pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA em cinco unidades da federação estimou que, das reincidências criminais analisadas, apenas 1,5% correspondiam a pessoas do sexo feminino, "demonstrando, portanto, que o fenômeno tende a ocorrer em maior nível entre os homens"[16].

[15] MENDONÇA, Mônica Renata Dantas. **Um estudo sobre a mulher e o delito**: o amor encarcera? 2016. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2016. p. 138.

[16] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Reentradas e reiterações infracionais**: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-das-

Historicamente a submissão feminina é tida como natural e, rebelar-se contra o meio é uma afronta às estruturas sociais construídas em cima da repressão e violência contra as mulheres, que foram LOMBROSO, C. Gli Anarchici. 2. ed. Turim: Fratelli Bocca, 1895. educadas sob a ótica de Lombroso (1895), em que a figura feminina se subdivide em três segmentos distintos: a normal, a prostituta e a criminosa[17]. Assim, não é estranho que as filas de visitantes em presídios masculinos se estendam por quarteirões, especialmente compostas por mulheres (companheiras, mães, filhas, tias etc.), enquanto nas unidades femininas, essas filas são comprimidas pela ideia de que o crime não deve ser cometido, muito menos por mulheres.

> De acordo com o InfoPen Mulheres (Ministério da Justiça, 2018), a média das visitas realizadas por pessoa ao longo do semestre nos presídios masculinos é de 7,8, em contrapartida, nas unidades femininas e mistas, essa média cai para 5,9 por pessoa presa. Não obstante, nos estados do Amazonas, Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte, a média de visitas realizadas nas unidades masculinas é 5 vezes maior que a média nos estabelecimentos femininos[18].

Além disso, as estruturas da maioria das unidades prisionais do país foram construídas a partir das necessidades masculinas, não levando em consideração as especificidades das mulheres enquanto pessoas com características biológicas distintas dos homens. Nessa mesma linha, Cortina explica que

> Isso se confirma pelo fato de que a estrutura prisional precisou, paulatinamente, passar por adaptações arquitetônicas para atender as especificidades

Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf. Acesso em: 6 set. 2023.

17 LOMBROSO, C. **Gli anarchici**. 2. ed. Turim: Fratelli Bocca, 1895.

18 SANTOS, Jessika Borges Lima; SILVA, Márcio Santana da. Encarceramento feminino: reflexões acerca do abandono afetivo e fatores associados. **Revista Psicologia Política**, v. 19, n. 46, p. 459-474, 2019. p. 462.

> femininas, como a criação de creches, até hoje inexistentes nas penitenciárias masculinas, reforçando o padrão cultural de que a tarefa de cuidar dos/as filhos/as ainda é quase que exclusivamente feminina. Além de critérios específicos para a seletividade da punição de mulheres, observa-se o tratamento diferenciado que elas recebem nos cárceres, o que lhes impõem uma dupla subordinação[19].

Diante disso, a mulher, apesar do encarceramento, se apresenta muitas vezes como a única responsável pelos filhos e mesmo como chefe da família, demandando, por parte da administração pública, a elaboração de estratégias para que essas pessoas não sejam violadas em determinados aspectos, inclusive no que concerne ao vínculo entre mães e filhos/as. Os dados apresentados corroboram com as informações demonstradas pelo relatório "O que entendemos por feminização da pobreza?"[20], cabendo a reflexão sobre o encarceramento massivo de mulheres e como ele atinge, principalmente, mulheres provenientes das camadas menos favorecidas socioeconomicamente na sociedade, especialmente aquelas que ocupam o posto de chefes do lar/mães solo.

A pessoa em situação de cárcere sofre com o estigma de presidiária (condição presente durante o cumprimento da pena) e ex-presidiária (condição presente após o cumprimento da pena) e, em sua maioria, localiza-se à margem da sociedade, antes mesmo de adentrar ao sistema.

> [...]. Em comparativo realizado entre os anos de 1995 e 2010, dentre os cinquentas países do mundo com maior população prisional, o Brasil foi o segundo com maior crescimento da taxa de aprisionamento, sustentando um ritmo inferior apenas ao da Indonésia

[19] CORTINA, Monica Ovinski de Camargo. Mulheres e tráfico de drogas: aprisionamento e criminologia feminista. **Estudos Feministas**, Florianópolis, vol. 23, n. 3, p. 761-778, 2015. p. 6.

[20] COSTA, Joana; MEDEIROS, Marcelo. **O que entendemos por "feminização da pobreza"?** Brasília, DF: Centro Internacional de Pobreza, 2008.

> [...]. Somente entre 2008 e 2016, o Brasil cresceu sua taxa de aprisionamento em 56%. No mesmo período [...]. Os países com maior população prisional no mundo – EUA, China e Rússia – reduziram sua taxa de encarceramento em respectivamente, 12%, 2% e 28%[21].

As questões inerentes ao aprisionamento feminino destoam quase que drasticamente daquelas que comumente são visualizadas no masculino. Corroborando com essa afirmação, Drauzio Varella traz que os problemas de saúde entre as unidades destinadas à alocação de um gênero e outro se mostravam muito diferentes, bem como o respeito as hierarquias. A maturidade da escrita de Varella acentua que, independentemente do lugar que a mulher ocupa em situações passíveis de punição, principalmente a privação de liberdade, deve-se lutar para que todos os seus direitos continuem válidos[22].

Outra questão importante é dita por Nana Queiroz em seu livro *Presos que menstruam*, no qual é relatada a difícil vida das mulheres tratadas como homens em unidades prisionais do país. Para ela, a homossexualidade nas prisões femininas se mostra maior que em unidades masculinas, apontando que, na prisão, as mulheres buscam suprir a solidão por meio das relações afetivas e sexuais com aquelas que compartilham das mesmas angústias e necessidades. Essa perspectiva se diferencia do que ocorre em presídios masculinos, em que os homens, em sua maioria, se relacionam "homossexualmente por meio da prostituição, do estupro e das aventuras passageiras"[23], já as mulheres, "constroem relações sólidas e de laços emocionais muito intensos"[24].

---

[21] PIMENTA, 2018, p. 72.

[22] VARELLA, Drauzio. **Prisioneiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

[23] QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam**: a brutal vida das mulheres – tratadas como homens – nas prisões brasileiras. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019. p. 251

[24] *loc. cit*.

Assim, a PNAMPE surge com o objetivo de reformular as práticas do sistema prisional brasileiro, contribuindo para a garantia dos direitos das mulheres, nacionais e estrangeiras, previstos nos arts. 10, c/c 14, § 3º, c/c 19, parágrafo único, c/c 77, § 2º, c/c 82, § 1º, c/c 83, §§ 2º e 3º, e 89, todos da Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Além disso, é importante frisar os avanços no que concerne à maternidade e à primeira infância, com a edição dos Habeas Corpus Coletivos 143.641 e 165.704 e a promulgação da Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016, conhecida como "Marco Legal da Primeira Infância", sendo que, a partir dela, como afirma Ramos[25], de forma tímida "o ordenamento jurídico começa a ter um olhar mais voltado para a questão das crianças que permanecem dentro dos presídios", apesar de, segundo a mesma autora, o encarceramento ainda ser uma regra na determinação da pena, principalmente pela medida ser considerada quase uma "obrigação" na resposta a ser dada para a sociedade.

3 POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL – PNAMPE

3.1 Breve Histórico

Aqui, trataremos sobre o histórico da PNAMPE e o seu contexto de elaboração, tendo como base os documentos enviados pelo Depen, após solicitação por meio da plataforma Fala BR, do governo federal.

A PNAMPE foi instituída em 2014, por meio da Portaria Interministerial n. 210, assinada pelo então Ministro de Estado da

[25] RAMOS, Alice Maria Santos. **Cárcere e infância**: o direito das crianças de mães Encarceradas. João Pessoa: [*s. n.*], 2017.

Justiça, Eduardo Cardozo, e pela Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Eleonora Menicucci. Em que pese o ato normativo ter sido divulgado em 2014, as tratativas se iniciaram em 25 de maio de 2007, conforme a Nota Técnica n. 10/2016/DIRPP/DEPEN, quando a Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM coordenou o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, composto por dez órgãos do governo federal e instituições da sociedade civil (Associação dos Juízes para a Democracia, Instituto Terra Trabalho e Cidadania, Pastoral Carcerária e Instituto de Defesa do Direito de Defesa). A intenção do GTI era elaborar uma proposta que possibilitasse a reformulação do sistema prisional feminino.

No ano de 2011, a SPM incluiu o tema das mulheres encarceradas no Eixo III do seu Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, com destaque para as ações de qualificação, humanização de equipamentos e serviços, e superação de violações e omissões sofridas por mulheres privadas de liberdade[26]. Já em 2012, o Depen instituiu a Comissão Especial do Projeto Mulheres, vinculada à Diretoria de Políticas Penitenciárias, com o intuito de tratar sobre os direitos das mulheres no contexto da privação de liberdade, promovendo a igualdade de gênero e enfrentamento às invisibilidades do sistema prisional.

Em maio de 2012, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial composto pelos Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego, do Esporte, da Cultura, bem como pelas Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Nacional da Juventude, todas vinculadas à Presidência da República – PR, para elaborar a Política Nacional

[26] SPM. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência conta as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE).

No dia 3 de janeiro de 2014, a SPM encaminhou à Casa Civil da Presidência da República a minuta da portaria interministerial que instituía a PNAMPE, consubstanciada em 13 artigos, com diretrizes, objetivos e metas. Nesse sentido, a PNAMPE foi instituída com base em um modelo de cogestão – SPM e Depen –, de modo que cada instituição assumiu um importante papel na garantia dos direitos das mulheres privadas de liberdade, especialmente no que concerne aos objetivos, metas e diretrizes constantes na portaria interministerial. Com a instituição da PNAMPE, foi instituído também o seu Comitê Gestor, no âmbito do Ministério da Justiça, com o intuito de monitorar e avaliar o cumprimento da política, sobre o qual falaremos adiante.

3.2 Objetivos, diretrizes e metas da PNAMPE: percepções sobre a execução da política

Neste ponto, discutiremos acerca da estruturação da política e como suas proposições têm se apresentado na prática da execução penal, a partir de ações elencadas no plano de trabalho e nas políticas públicas implementadas pelo Depen.

Conforme o art. 2º da portaria que a instituiu[27], as diretrizes da PNAMPE vislumbram a prevenção de todos os tipos de violência contra as mulheres no contexto da execução penal, levando em consideração os normativos nacionais e internacionais ratificados pelo Estado brasileiro; atuação articulada entre as esferas de governo; incentivo à participação da sociedade civil no controle social da política; dignidade

[27] BRASIL. **Portaria Interministerial n. 210**, de 17 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. Disponível em: https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/01/documento-portaria-interm-mj-mspm-210-160114.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

no cumprimento da pena, com acesso às assistências preconizadas na Lei de Execução Penal – LEP; atenção aos marcadores sociais, como gênero, idade, etnia, cor ou raça, sexualidade, orientação sexual, nacionalidade, escolaridade, maternidade, religiosidade, deficiências física e mental, entre outros; fomento aos processos de pesquisa e divulgação de informações; indução às capacitações sobre o tema, bem como à construção de unidades adaptadas e regionalizadas ao público feminino; e incentivo à identificação e monitoramento da condição de presas provisórias, pré-egressas e egressas do sistema prisional.

Nesse sentido, ressaltamos que tais diretrizes se mostram importantes a partir da percepção de que mulheres estão mais suscetíveis a sofrerem violações de direitos durante o cumprimento da pena, bem como a terem suas particularidades invisibilizadas, uma vez que o sistema prisional é pensado como um todo idêntico, sem os recortes sociais que a sociedade livre impõe e que inevitavelmente são reproduzidos dentro do cárcere.

A regionalização tratada na política diz respeito fundamentalmente à alocação de mulheres em locais próximos das suas famílias de modo que enseje maiores possibilidades de reinserção social e comunitária. O aprimoramento dos dados e pesquisas sobre mulheres encarceradas também é posto no documento como ação primordial para o entendimento da perspectiva de gênero e a construção de uma política que atenda às reais condições do sistema prisional feminino.

Sobre os objetivos da política, o Comitê Gestor – CG da PNAMPE elaborou indicadores e metas a serem atingidas até 2023, após a Controladoria-Geral da União – CGU indicar a ausência de um plano de trabalho e insuficiência dos instrumentos de planejamento. Assim, os indicadores e metas foram produzidos com base no plano de trabalho, com vigência de dois anos, produzido pelo próprio comitê, como é possível observar na figura a seguir:

Quadro 1 – Indicadores e metas do Comitê Gestor da PNAMPE

Objetivo (PNAMPE)	Ação	Indicador	Meta até 2023
I - Fomentar a elaboração das políticas estaduais de atenção às mulheres privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, com base nesta Portaria;	Estimular ações de cidadania, com foco nas especificidades das mulheres nas unidades federativas.	Quantidade de ações de cidadania	4 ações 2 por ano
	Realizar reuniões com os estados, para entender suas principais necessidades acerca do encarceramento feminino, inclusive com o Comitê Gestor do estado.	Quantidade de reuniões	12 reuniões 1 a cada dois meses
	Construir nota orientativa a ser direcionada às gestões estaduais sobre a necessidade de visualizar os recursos do FUNPEN em atenção às mulheres presas.	Nota técnica concluída	1 nota técnica
	Incentivar a construção dos 27 Planos Estaduais de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.	Planos vigentes	No mínimo 24 planos vigentes nas unidades federativas.
	Incentivar convênios, doações e acordos de cooperação técnica que contemplem a pauta de mulheres no sistema prisional	Quantidade de convênios, doações e acordos de cooperação técnica.	No mínimo, 20.
	Incentivar o aumento em 5% de mulheres em atividades educacionais.	Número de mulheres em atividades educacionais	15.157[1] mulheres
	Incentivar o aumento em 5% de mulheres em atividades laborais	Número de mulheres em atividades laborais	10.093[2] mulheres
	Incentivar o aumento em 5% no acesso aos procedimentos de saúde.	Número de mulheres que realizaram atendimento de saúde	291.559[3] mulheres
II - Induzir para o aperfeiçoamento e humanização do sistema prisional feminino, especialmente no que concerne à arquitetura prisional e execução de atividades e rotinas carcerárias, com atenção às diversidades e capacitação periódica de servidores;	Ofertar cursos/formações para profissionais da Educação e Execução Penal.	Quantidade de cursos oferecidos	4 cursos 2 por ano
	Realizar Webinário para discutir ações relativas ao encarceramento feminino.	Quantidade de Webinários	2 webinários 1 por ano
III - Promover, pactuar e incentivar ações integradas e intersetoriais, visando à complementação e o acesso aos direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal e Lei de Execução Penal, voltadas às mulheres privadas de liberdade e seus núcleos familiares;	Realizar ações intersetoriais para estruturação de fluxos, ações e entendimentos acerca do encarceramento feminino.	Quantidade de reuniões	10 reuniões 5 por ano
IV - Aprimorar a qualidade dos dados constantes nos bancos de dados do sistema prisional brasileiro, contemplando a perspectiva de gênero;	Realizar levantamentos periódicos sobre dados relativos à mulheres e grupos específicos.	Quantidade de levantamentos semestrais	2 levantamentos 1 por ano
	Realizar gestão junto a COSISDEPEN para publicar no Power BI o quantitativo de mulheres em atividades educacionais.	Informações sobre mulheres em atividades educacionais no Power BI	Informação publicada.
V - Fomentar e desenvolver pesquisas e estudos relativos ao encarceramento feminino.	Realizar estudos sobre encarceramento feminino	Quantidade de artigos, notas técnicas e informações produzidas acerca do encarceramento feminino.	8 documentos 4 por ano

Fonte: Documento encaminhado pelo Depen.

As ações descritas foram sugeridas pelo Comitê Gestor para a execução e fomento por meio dos órgãos que o compõem. A maioria das ações é de responsabilidade do Depen, sendo percebida uma maior atuação da Coordenação de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos – COAMGE, que coordena o Comitê. Ademais, cumpre ressaltar que a PNAMPE modificou a estrutura das políticas estaduais, de modo que se estabelecesse como um normativo amplo, contendo diretrizes, objetivos e metas. Em paralelo à publicação da política, os estados produziriam um plano operacional com as ações que deveriam ser realizadas em determinado prazo.

Nessa perspectiva, a construção dos planos estaduais, conforme elencado na tabela acima, é uma ação do Depen iniciada em 2017 com o intuito de fomentar a visibilidade do aprisionamento feminino e a atenção na resolução das demandas específicas de mulheres presas e

egressas, baseadas na PNAMPE, que qualifica a assistência às mulheres e promove a adaptação das políticas penitenciárias às especificidades desse público.

Com a publicação da Portaria Interministerial n. 210, de 2014, foi atribuída ao Depen a função de articular com os órgãos estaduais de administração prisional a constituição de comissões intersetoriais específicas para tratar dos assuntos relacionados às mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional. Questionado sobre os documentos balizadores que direcionam a política, o Depen demonstrou que a sua participação tem sido ativa e baseada nos normativos vigentes, como mostra a Nota Técnica n. 17/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ, que trata dos procedimentos quanto à custódia de mulheres no sistema prisional brasileiro.

Com isso, os objetivos da PNAMPE têm sido balizadores para a atuação do Depen, especialmente da Diretoria de Políticas Penitenciárias – DIRPP, onde está vinculada a COAMGE que, resumidamente, presta apoio técnico e financeiro aos entes federados com orientações e atividades que abordam desde a porta de entrada da mulher na unidade prisional até seu retorno à sociedade, incluindo todas as mulheres no contexto de privação de liberdade, inclusive com atenção às demandas inerentes a identidade de gênero e orientação sexual.

No que concerne às metas da política, vislumbra-se uma gama de ações que estão sendo executadas pelo Depen em articulação com os órgãos de administração prisional dos estados e outras instituições que compõem a rede de atendimento à mulher. Nesse contexto, uma das metas estabelecidas no art. 4º diz respeito à criação e reformulação de bancos de dados em âmbito estadual e nacional sobre o sistema prisional, contemplando diversos recortes que envolvem o público feminino.

Ainda, sobre o incentivo aos órgãos estaduais de administração prisional para que promovam a efetivação dos direitos fundamentais

no âmbito dos estabelecimentos prisionais, o Depen possui, além da COAMGE, coordenações direcionadas para cada temática, como Coordenação de Saúde – COS, Coordenação de Apoio ao Trabalho e Renda – COATR, Coordenação Nacional de Monitoração Eletrônica – CONAME, Coordenação Nacional de Alternativas Penais – CONAPE, Coordenação de Educação, Cultura e Esporte – COECE e Coordenação de Assistência Religiosa, Jurídica e Social – COARJUS. Elas tratam de temas afetos às múltiplas questões que envolvem o contexto da execução penal e possuem metas dadas pela PNAMPE, como acesso à assistência material, alimentação, vestuário, serviços de saúde, educação, atividade laboral, entre tantas outras.

Outrossim, a formação dos profissionais é uma lacuna que necessita ser preenchida quando se fala de encarceramento feminino, uma vez que o sistema prisional tem se mostrado carente de equipes técnicas, o que dificulta o acesso aos serviços oferecidos no interior das unidades e a articulação com a rede de atendimento extramuros. Em consonância com o que preconiza a política, o Depen firmou dois acordos de cooperação técnica com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com o intuito de ofertar cursos direcionados aos servidores da execução penal sobre cor e raça no sistema prisional, e acerca do encarceramento feminino no contexto da dependência química.

Da análise geral acerca da estruturação teórica da PNAMPE, não se observa a citação de mulheres que compõem a comunidade LGBTI, especialmente as mulheres transexuais e travestis, que trazem em sua permanência no sistema prisional uma série de vulnerabilidades. Segundo a Nota Técnica n. 28/2021/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ, o Brasil possui 559 mulheres presas autodeclaradas transexuais e 876 travestis, totalizando 1435 mulheres com especificidades relacionadas à identidade de gênero[28]. Essa questão transpassa as

[28] DEPEN. DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Nota Técnica n. 28/2021/DIAMGE/DIRPP/DEPEN/MJ**. 2021.

condições de estrutura física, gerando a necessidade de atenção ao processo transexualizador que vai desde o acesso a hormonioterapia à cirurgia de redesignação sexual – serviços já considerados de difícil acesso para aquelas pessoas em liberdade, e que têm essa dificuldade potencializada ao se tratar de pessoas inseridas nos sistemas prisionais.

Já levando em conta a análise prática, observa-se um esforço do Depen em incluir essa população nas discussões para implementação de ações e projetos junto às unidades federativas, como a orientação para que as mulheres transexuais e travestis tenham suas especificidades levadas em consideração na elaboração dos eixos estruturantes dos Planos Estaduais de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.

3.3 Fontes de financiamento da PNAMPE por parte do Depen

Neste subtítulo, trataremos de maneira breve sobre as possibilidades de financiamento da política por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP. É válido mencionar que outros ministérios, como o da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, possuem investimentos para execução da PNAMPE. Contudo, nos deteremos apenas ao que compete à política penitenciária por meio do Depen, sem aprofundar nas demais políticas do governo federal.

Assim, inicialmente, cabe mencionar a Lei Complementar n. 79, de 07 de janeiro de 1994, que institui, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), a ser gerido pelo Depen com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional[29]. O FUNPEN, entre outras modalidades de investimento, pode ser aplicado em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos

[29] BRASIL. **Lei Complementar n. 79**, de 7 de janeiro de 1994 (2022).

penais; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados; formação educacional e cultural do preso e do internado; programa de assistência às vítimas de crime; implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais; bem como mediante convênio, acordos ou ajustes que contemplem o artigo 3º da referida lei.

Dessa forma, a partir da análise posta, vislumbramos que não existem, nos planos de aplicação do FUNPEN, porcentagens mínimas de investimentos com projetos que envolvam mulheres e seus filhos no ambiente prisional e fora dele, deixando a cargo de cada unidade federativa a destinação de determinados recursos ou de investimentos voluntários, como no caso de convênios e Termos de Execução Descentralizadas – TED.

4 COMITÊ GESTOR DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL

4.1 Análise do processo de implementação do Comitê Gestor da PNAMPE

A criação da PNAMPE projetou uma atuação com o intuito de garantir os direitos das mulheres em situação de privação de liberdade, de modo que seu Comitê Gestor passou a se configurar como uma importante ferramenta de acompanhamento dessas atuações, a partir de um processo de estruturação que nos confirma a complexidade das políticas públicas direcionadas às mulheres encarceradas.

Outrossim, observamos que o comitê foi bastante atingido nesse processo, tendo em vista que, em 2018, ocorreram apenas duas

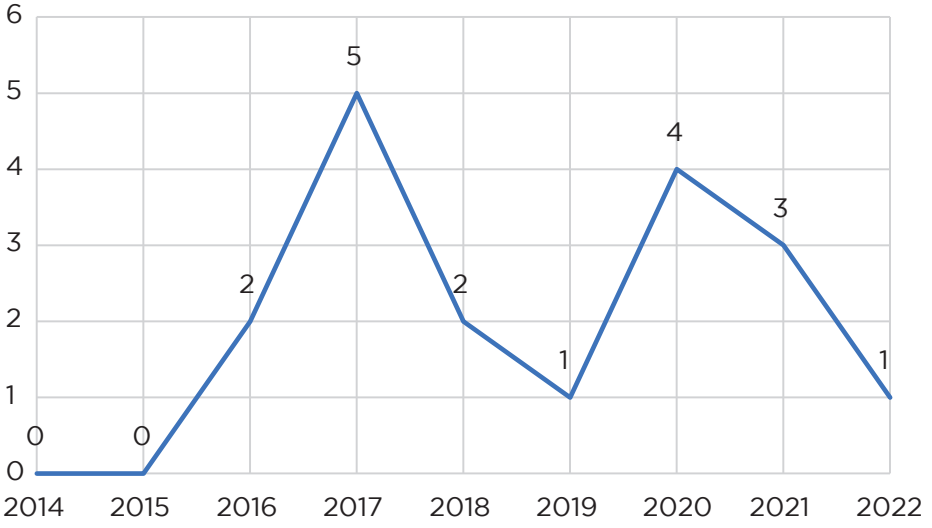
reuniões entre seus membros. Em 2019, o cenário também se mostra prejudicado, pois há registro de apenas uma reunião, isso porque, neste período, foi publicado o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, exigindo do Depen um parecer técnico e uma exposição de motivos para manutenção do colegiado.

A ação citada motivou a publicação do Decreto n. 9.871, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional. Com isso, vislumbramos que, em acordo com Portaria Interministerial n. 210/2014, o Comitê Gestor foi criado para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento da PNAMPE; já o decreto atribui ao comitê a função de prestar assessoria na formulação de propostas referentes aos objetivos, metas e diretrizes da PNAMPE e na elaboração de políticas públicas para garantia de direitos das mulheres presas, independentemente da nacionalidade.

A partir da análise das atas de reuniões, das publicações em Diário Oficial e dos documentos administrativos, identificamos que, após algumas discussões envoltas da elaboração do regimento interno e do plano de trabalho, o primeiro foi publicado por meio da Portaria GAB-Depen n. 438, de 20 de novembro de 2020, que aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor da PNAMPE; e o segundo foi finalizado no mesmo mês, após a deliberação dos membros do comitê, com ações a serem executadas até dezembro de 2022.

Diante disso, é possível afirmar que, durante a implementação da PNAMPE e de seu Comitê Gestor, o processo enfrentou uma série de percalços que vão da não formalização de seus membros à possibilidade de inativação de suas atividades com a publicação do Decreto n. 9.759 de 11 de abril de 2019. Como é possível perceber no gráfico abaixo, entre 2014 e 2022 a periodicidade das reuniões se deu de maneira instável, com a gradativa ausência de participação dos órgãos e setores que compõem o colegiado.

Gráfico 1 – Reuniões do Comitê Gestor



Fonte: produzido pela autora

Ademais, a publicação dos nomes que compõem o Comitê Gestor ocorreu por meio da Portaria do Ministro n. 267/2021, publicada no Diário Oficial do dia 27 de julho de 2021. A Divisão de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos passou por uma reestruturação e foi elevada à coordenação, denominando-se Coordenação de Atenção às Mulheres e Grupos Específicos – COAMGE do Depen. Além de o número de pessoas na composição permanente do colegiado ter diminuído com a edição do Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, a participação nas reuniões também se mostra incipiente, o que é demonstrado na ata do dia 20 de dezembro de 2021, quando não foi possível nenhuma deliberação por falta de quórum.

5 CONCLUSÃO

De acordo com o que foi possível analisar da política e da atuação do Depen, vislumbramos que é necessária a revisão de alguns

elementos. Isso porque, de 2014 em diante, foram publicados novos normativos, com modificação ou atualização de alguns entendimentos. Ademais, a atualização deve abranger ainda a composição do Comitê Gestor da PNAMPE, que foi revisada pelo Decreto n. 9.871, de 27 de junho de 2019. O Depen, enquanto órgão fomentador da política, vem assumindo um papel essencial na garantia de direitos das mulheres privadas de liberdade, tendo em vista sua atuação junto aos entes federados. Embora haja muito o que avançar nas ações voltadas às mulheres no contexto da execução penal, percebemos que os projetos desenvolvidos pelo Departamento Penitenciário Nacional ocupam centralidade na condução da PNAMPE, considerando sua governança nas atividades que englobam as diversas assistências, como de acesso à saúde, educação e trabalho e renda.

O acompanhamento dos recursos aplicados, por parte do Comitê Gestor, não se mostrou eficiente, uma vez que, nos últimos anos, as reuniões têm ocorrido de maneira limitada aos membros do Depen e SNPM, sem participação de outros ministérios ou organizações da sociedade civil. Além disso, percebemos que a participação dos membros permanentes do comitê também é insuficiente, chegando a não haver deliberação em determinado momento devido à ausência de quórum na reunião.

Não há, no âmbito do Fundo Penitenciário Nacional, um plano de aplicação com percentuais mínimos a serem investidos com ações para mulheres, exigindo do Depen, a partir da perspectiva de implementação da PNAMPE, uma atuação direcionada aos objetivos, diretrizes e metas propostas na Portaria Interministerial n. 210 de 2014.

Nesse sentido, o fortalecimento do Comitê Gestor se mostra uma estratégia para melhor monitorar as ações da PNAMPE, não apenas em nível de Depen, mas no âmbito dos estados, juntamente com os comitês estaduais, que passaram a ser estruturados a partir dos planos estaduais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, F. M. C. O conceito de patriarcado nas análises teóricas das ciências sociais: uma contribuição feminista. **Revista Três Pontos**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 12-20, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistatrespontos/article/view/3386/2166. Acesso em: 6 set. 2023.

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: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. Jun. 2017. 74 p. Disponível em: < http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 210**, de 17 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. Disponível em: https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/01/documento-portaria-interm-mj-mspm-210-160114.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

CARRANZA, Elías. **Cárcere e justiça penal na América Latina e Caribe**. San José, Costa Rica: ILANUD, 2006.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok**: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eecdc40afbb74.pdf. Acesso em: 17 jun. 2021.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Reentradas e reiterações infracionais**: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf. Acesso em: 6 set. 2023.

CORTINA, Monica Ovinski de Camargo. Mulheres e tráfico de drogas: aprisionamento e criminologia feminista. **Estudos Feministas**, Florianópolis, vol. 23, n. 3, p. 761-778, 2015. DOI: 10.1590/0104-026X2015v23n3p761. Acesso em: 14 jun. 2021.

COSTA, Joana; MEDEIROS, Marcelo. **O que entendemos por "feminização da pobreza"?** Brasília, DF: Centro Internacional de Pobreza, 2008.

COUTO, Silvio César Ribeiro; LUSTOSA, Maria Alice; PAGOTTO, Cânia Pereira Fagundes; SANTOS, Luciana Mateus; SILVA, Glauce Cerqueira Côrrea da; TEIXEIRA, Luciane Alves; VICENTE, Therezinha Alves. A mulher e sua posição na sociedade – da Antiguidade aos dias atuais. **Revista da Sociedade Brasileira de Psicologia Hospitalar (SBPH)**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2005. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_issues&pid=1516-0858&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 jul. 2023.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução: Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: atualização – junho de 2017. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf/view. Acesso em: 24 jul. 2023.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Nota Técnica n. 17/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ**. Trata dos procedimentos quanto à custódia de mulheres no sistema prisional brasileiro. 2020. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCRIM/nota_tecnica/P_EXECU%C3%87%C3%83O_PENAL/NOTA_T%C3%89CNICA_N%C2%BA_17.2020DIAMGECGCAP.DIRPPDEPEN.MJ.pdf . Acesso em: 17 jul. 2023.

DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Nota Técnica n. 28/2021/DIAMGE/DIRPP/DEPEN/MJ**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/populacao-carceraria/presos-lgbti/presos-lgbti-2021.pdf. Acesso em: 18 jul. 2023.

GOMES, Bianca Helen de Lima. **Ressocialização do indivíduo após egressar do sistema prisional brasileiro**: inclusão social ou reincidência criminal? 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Departamento de Ciências Jurídicas, Universidade de Taubaté, Taubaté, 2019. Disponível em: http://repositorio.unitau.br:8080/jspui/bitstream/20.500.11874/3605/1/TG-Bianca-Helen.pdf. Acesso em: 6 jul. 2020.

LOMBROSO, C. **Gli anarchici**. 2. ed. Turim: Fratelli Bocca, 1895.

MENDONÇA, Mônica Renata Dantas. **Um estudo sobre a mulher e o delito**: o amor encarcera? 2016. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufms.br:8443/jspui/handle/123456789/3036. Acesso em: 6 abr. 2022.

PEREIRA, G. F.; VERIDIANO, L. I. C.; ELIOTÉRIO, V. M.; SOUZA, C. R. C. A influência da estrutura patriarcal na construção da emancipação feminina na sociedade contemporânea. *In*: SEMANA DE MOBILIZAÇÂO CIENTÍFICA (Semoc), 22., 2019, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Semoc, 2019. p. 1-10. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/546656418/3-a-Influencia-Da-Estrutura-Patriarcal-Na-Construcao-Da-Emancipacao-Feminina-Na-Sociedade-Contemporanea#. Acesso em: 6 set. 2023.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam**: a brutal vida das mulheres – tratadas como homens – nas prisões brasileiras. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.

SANTOS, Jessika Borges Lima; SILVA, Márcio Santana da. Encarceramento feminino: reflexões acerca do abandono afetivo e fatores associados. **Revista Psicologia Política**, vol. 19, n. 46, p. 459-474, 2019.

SPM. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência conta as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 18 jul. 2023.

RAMOS, Alice Maria Santos. **Cárcere e infância**: o direito das crianças de mães Encarceradas. João Pessoa: [*s*. *n*.], 2017.

TORRES, Eli Narciso. **Prisão educação e remição de pena pela leitura**: a institucionalização da política para a educação de pessoas privadas de liberdade. Jundiaí, SP: Paco, 2019.

VARELLA, Drauzio. **Prisioneiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução: André Telles. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WPB – WORLD PRISON BRIEF. **Word Female Imprisionment List**. 2017. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/news/world-female-imprisonment-list-fourth-edition. Acesso: 14 jun. 2021.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **Perspectiva São Paulo**, São Paulo, v. 13, n. 3, 1999.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.213

O PAPEL DO JUIZ DA EXECUÇÃO PENAL CONTEMPORÂNEO NO PROCESSO DE REINSERÇÃO SOCIAL DE APENADOS

THE ROLE OF THE CONTEMPORARY CRIMINAL EXECUTION JUDGE IN THE PROCESS OF THE SOCIAL REINTEGRATION OF THE INCARCERATE

CANDICE QUEIROGA DE CASTRO GOMES ATAÍDE
Mestre em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário de João Pessoa (Unipê). Juíza de Direito do Estado da Paraíba. Pós-graduada em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional pela Enfam. Graduada pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
https://orcid.org/0000-0002-8680-7301.

RESUMO

A crise no sistema prisional brasileiro tem privado os apenados do exercício de direitos mínimos à execução digna da pena. Considerando que o Estado não presta a assistência devida aos presos promovendo a ressocialização, o presente artigo tem por escopo analisar se o juiz da execução penal contemporâneo tem contribuído para o êxito de ações, programas e projetos sociais que objetivem a reinserção social de apenados. Parte-se da hipótese de que magistrados com essa competência, para além de meros aplicadores da lei, têm atuado com vistas a promover a finalidade preventiva especial da pena. O método escolhido foi o dedutivo, com o emprego de uma abordagem qualitativa, baseada em técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: execução penal; ressocialização; juiz.

ABSTRACT

The crisis in the Brazilian prison system has deprived the victims of the exercise of minimum rights to the execution worthy of the penalty. As the State does not provide the due assistance to prisoners, promoting resocialization, the purpose of this arthicle is to analyze whether the judge of contemporary criminal execution has contributed, in the exercise of his function, to the success of actions, programs and social projects, aiming at the social reintegration of the incarcerate. It is based on the hypothesis that magistrates with this competence have acted in addition to a mere applicator of the law, promoting the special preventive purpose of the sentence. The method chosen was the deductive, with the use of a qualitative approach, based on bibliographic and documentary research technique.

Keywords: criminal execution; resocialization; judge.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O sistema carcerário brasileiro: um estado de coisas inconstitucional. 3 A Lei de Execução Penal: uma norma restrita ao campo do dever ser e em descompasso com a realidade prisional brasileira. 4 Ressocialização: um caminho a ser perseguido com a colaboração do juiz contemporâneo. 5 O protagonismo do juiz da execução penal em programas, ações e projetos voltados direta ou indiretamente à reinserção penal de apenados e egressos do sistema prisional. 6 Considerações finais. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

Com o crescimento exponencial da população prisional nas últimas décadas, tornou-se a superlotação o principal problema gerador da crise carcerária do Brasil.

O quadro caótico vivenciado nos presídios brasileiros, marcado por violação maciça de direitos fundamentais, conduziu o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF 347, a reconhecer o sistema penitenciário brasileiro como um estado de coisas inconstitucional, denotando-se que a realidade do cárcere destoa do apregoado nos documentos internacionais, na ordem constitucional e na Lei de Execução Penal.

Por outro lado, as políticas penais adotadas pelo Estado, voltadas para o recrudescimento das penas e a criação de novos tipos penais, com o incentivo da cultura do medo disseminada pelo monopólio midiático, têm incutido, na sociedade, uma falsa percepção de que afastar o transgressor da lei penal do meio social constitui o caminho para o fim da violência e da criminalidade.

Olvidando-se o Estado de que, além do *jus puniendi*, detém também o dever de prestar a assistência devida às pessoas reclusas, a execução digna da pena resta comprometida. Em razão disso, funcionam os estabelecimentos prisionais como verdadeiras escolas do crime, insuscetíveis de promover reintegração social de apenados.

Sabendo que, no atual modelo penal, não há como conceber um sistema de justiça criminal dissociado da pena privativa de liberdade, é de fácil compreensão que a pena privativa de liberdade não visa tão somente à repressão ao crime perpetrado, tendo também por escopo prevenir a prática de novos delitos, com o fito de promover a reinserção social.

A despeito de a toga impor um comportamento compatível com o que se espera do cargo ocupado por um magistrado, o juiz da execução penal, sendo um dos atores do sistema de justiça criminal com papel de grande relevância, bem como exercendo função jurisdicional no processo executivo, pode dar o seu contributo para minimizar o quadro apontado.

Assim, pergunta-se: o juiz da execução penal contemporâneo tem contribuído, no exercício da sua função, para o êxito de ações,

programas e projetos sociais objetivando a reinserção social de apenados?

Parte-se da hipótese de que os juízes da execução penal, para além de meros aplicadores da lei, têm atuado com o respaldo do Conselho Nacional de Justiça com objetivo de cumprir o seu papel contemporâneo de servir à sociedade, contribuindo para a promoção de direitos sociais comezinhos no cárcere, que possam efetivar a reinserção social.

Pretende-se, ao longo do texto, discorrer sobre a crise carcerária no Brasil, para, após explicar a autonomia da execução penal e a colaboração do juiz da execução penal na busca pela ressocialização, ao final, apresentar ações, programas e projetos sociais, nos quais a atuação do magistrado trilha caminhos rumo ao êxito.

2 O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO: UM ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Nas últimas décadas, a população carcerária mundial tem crescido exponencialmente, contando, nos dias hodiernos, com mais de 10 milhões de pessoas reclusas, estimando-se que, por ano, cerca de 30 milhões de pessoas passam pelo sistema penitenciário. De acordo com o *World Prison Brief*, levantamento mundial sobre dados prisionais realizado pelo ICPR (*Institute for Crime & Justice Research*) e pela *Birkbeck University of London*[1], o Brasil encontra-se no ranking como o terceiro país que mais encarcera no mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e China, respectivamente, com 2,1 milhões e 1,7 milhão de presos.

Para Garland, o atual quadro de superlotação carcerária existente nos estabelecimentos prisionais dos Estados Unidos e Grã-Bretanha é fruto de problemas institucionais e inseguranças subjacentes que surgiram ao longo dos últimos 30 anos, resultando em reações políticas

[1] *World Prison Brief.* Disponível em: https://www.prisonstudies.org/news.

diversas, como, por exemplo, o declínio do ideal de reabilitação, o ressurgimento de sanções retributivas, um novo discurso da política criminal invocando a revolta do público para exigir medidas fortes de punição e proteção, contenção do perigo e gerenciamento dos riscos[2].

A despeito de desenvolver sua pesquisa no cenário contemporâneo do controle do crime dos citados países, é de fácil inferência que a análise da realidade britânica e estadunidense, guardadas as devidas proporções, reflete a análise da realidade latino-americana, aí incluído o Brasil.

Em Conferência Magna realizada no âmbito das atividades promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), na Especialização Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional, Zaffaroni assevera que há uma "criminologia midiática", cujo monopólio contribui para incrementar a insegurança em toda a sociedade, a partir de uma imagem falsa do que é o sistema penal, e esse monopólio midiático acaba interferindo na prolação de decisões incompatíveis com a realidade[3].

Por essa razão, prepondera, no Brasil, um discurso de ódio e vingança, por meio de sentenças do cenário popular de que "bandido bom é bandido morto" e "cura pra bandido é a morte", calcado na ideia tão somente de retributividade punitiva. Cruz destaca que, "no imaginário popular, parece que somente quando o criminoso é recolhido a uma prisão há, efetivamente, a esperada punição"[4].

Inspirada também nesse monopólio midiático, a criação de novos tipos penais e o recrudescimento de penas de figuras típicas já previstas

---

2 GARLAND, David. **A cultura do controle:** crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

3 ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *In*: CONFERÊNCIA MAGNA: normas e experiências internacionais na redução do encarceramento, 2019, On-line. **Conferência magna**. [*S.l.*]: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

4 CRUZ, Rogerio Schietti. **Prisão cautelar:** dramas, princípios e alternativas. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 28.

na legislação, em vez de servirem como um meio de intimidação ou de redução da violência e da criminalidade, tem se prestado para expandir os níveis de encarceramento[5].

Apesar de não ser justificável o envolvimento de um indivíduo em práticas delituosas sob o argumento de ser pobre, não se pode negar que, "quando camadas inteiras da sociedade passam fome, surge uma grande criminalidade da pobreza"[6]. No Brasil, dados do Censo Penitenciário Nacional revelam que 95% da clientela do sistema prisional é formada de presos pobres e negros[7], isto é, "com exceção de uma minoria composta por alguns psicopatas e neuróticos graves, há uma enorme maioria de pessoas dos extratos sociais inferiores"[8], não podendo ser descartada, assim, a existência de uma correlação entre criminalidade e populações menos favorecidas econômica e socialmente.

Segundo Wacquant[9], esse fenômeno chamado de criminalização da pobreza, com origem nos Estados Unidos, produziu o "escurecimento" contínuo da população carcerária nos Estados Unidos, tornando os afro-americanos, desde 1989, maioria entre os novos admitidos no cárcere, inovando, assim, o sistema de justiça penal para conter a pobreza e a negritude.

Assim como nos Estados Unidos, a criminalização da pobreza também é visivelmente presente no Brasil. Durante a palestra mencionada

5 Não há registro de que o Pacote Anticrime, que majorou a reprimenda prevista para o delito de roubo perpetrado com emprego de arma de fogo, tenha dissuadido indivíduos de cometerem esse crime patrimonial nem que tenha impactado na redução da criminalidade.

6 ROXIN, Claus. **Estudos de Direito Penal.** 2. ed. Tradução: Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 4.

7 CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. p. 11.

8 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Direito penal humano e poder no século XXI**. Salvador: EDUFBA, 2021. p. 84

9 WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. 3. ed. rev. e ampl. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 101-103

alhures, Zaffaroni enfatiza que, nas cadeias brasileiras, vê-se muita riqueza de melanina, contrastando com muita pobreza de melanina nas universidades; e, nesse ponto, conclui o autor que o sistema penal não deveria agir, embora o faça, como fator de dissociação nacional[10].

Como se sabe, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, traz dispositivos proibindo a submissão do homem à tortura e a penas ou a tratamentos cruéis, desumanos e degradantes (artigo 5º), preceptivos que foram reproduzidos em diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a exemplo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como o Pacto São José da Costa Rica, de 1969; do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 1966; da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; bem como das Regras Mínimas para Tratamento de Presos[11], de 1957, conhecidas, desde 2015, após serem atualizadas, como Regras de Mandela, em homenagem ao líder negro sul-africano.

Vislumbra-se, assim, que a superlotação constitui o principal componente desencadeador da crise carcerária experimentada em todo o mundo, na qual grassam violações sistemáticas aos direitos humanos reconhecidos nos mencionados documentos internacionais, sobretudo aqueles afetos à dignidade da pessoa humana. Veja-se o exemplo da Corte Europeia de Direitos Humanos que, no ano de 2013, no julgamento da causa *Torregigiani e outros v. Itália*, condenou o país por tratamento desumano e degradante, por manter um grupo de presos em celas de dimensões reduzidas (cada preso ocupava uma cela de 9m² com outras duas pessoas), submetidas a inadequada iluminação e ventilação, em total afronta ao disposto na Convenção Europeia de Direitos Humanos.

---

[10] ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *In*: CONFERÊNCIA MAGNA: normas e experiências internacionais na redução do encarceramento, 2019, On-line. **Conferência magna**. [*S.l.*]: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=vjPk-X8mygk. Acesso em: 10 jun. 2022.

[11] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. p. 11.

Consoante destaca Roig, a Corte entendeu que as medidas privativas da liberdade trazem para o preso alguns inconvenientes[12]. Porém, não lhe retiram o benefício dos direitos consagrados na aludida convenção, razão pela qual "deveriam ser indenizados pela Itália, dentro do prazo de três meses da data em que a sentença se tornar definitiva"[13].

No tocante aos dados estatísticos brasileiros, segundo o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)[14], realizado entre janeiro e junho de 2021, o Brasil mantém sob custódia 673.614 pessoas, sendo 207.151 delas ainda sem condenação definitiva[15].

No período de 1990 a 2014, o aumento da população prisional foi de 575%, o que demonstra a curva ascendente do encarceramento no país, seguindo tendência mundial sinalizada desde o início dos anos 1980[16].

Nos dois anos que antecederam a pesquisa, é bem verdade que a taxa da população carcerária havia sofrido um decréscimo, contando os estabelecimentos prisionais em todo o Brasil com 748.000 presos, no ano de 2019; 717.322, no primeiro semestre de 2020; 694.622, no segundo semestre de 2020, além dos 673.614 reclusos, no primeiro semestre de 2021, acima mencionados[17].

Muito embora não tenha impactado sobremaneira na redução do número de presos, tal diminuição pode ser atribuída ao período pandêmico, que, tão logo se iniciou, impulsionou o CNJ a editar a Recomendação n. 62/2020, orientando os tribunais e magistrados a adotarem as medidas preventivas necessárias no intuito de evitar a disseminação do coronavírus

[12] ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria Crítica**.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 436.

[13] *Ibid*., p. 438.

[14] Sistema Penitenciário de Informações.

[15] DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de janeiro a junho de 2021, [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2022.

[16] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. p. 11.

[17] BRASIL. **Sisdepen – Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário**. [Brasília]: Secretaria Nacional de Políticas Penais, [*s.d.*].

no âmbito dos sistemas de justiça penal, "tornando o debate sobre o desencarceramento uma questão de saúde pública"[18].

Urge salientar, partindo da visão de cidadania de Marshall[19], que o preso, como todo e qualquer ser humano, ao ser condenado por sentença transitada em julgado e privado de liberdade, não perde o status de cidadão. Ao revés, exerce a cidadania de forma limitada, à medida que se vê temporariamente privado da liberdade de locomoção e do exercício dos direitos políticos – neste último caso, por força do disposto no artigo 15, III, da CF. Nesse contexto, mantém incólume o exercício dos demais direitos de cidadania, ainda que, na prática, tais direitos lhes venham sendo denegados sistematicamente em todo o país, pelas condições absolutamente degradantes do nosso sistema carcerário[20].

Considerados literalmente verdadeiros infernos dantescos, os presídios brasileiros não têm estrutura e são compostos por celas superlotadas, sujas e insalubres, nas quais as pessoas privadas de liberdade são submetidas a tratamento desumano, tortura, expostos a doenças infectocontagiosas (HIV, tuberculose, covid-19), sem acesso à alimentação adequada, água potável, produtos higiênicos básicos, assistência judiciária devida, educação, saúde e trabalho.

Não é demais lembrar que, em um presídio feminino no Estado de São Paulo, detentas são obrigadas a usar miolos de pão para conter

[18] ATAÍDE, Candice Queiroga de Castro Gomes; BRAGA, Romulo Rhemo Palitot. A atuação do Poder Judiciário no enfrentamento da pandemia da covid-19 no sistema prisional paraibano. *In*: CORDEIRO, Glauber de Lucena; SILVA, Paulo Henrique Tavares da (orgs.). **Estado, sociedade civil e desenvolvimento sustentável:** estudos em homenagem ao centenário de nascimento de Celso Furtado. João Pessoa/PB: DigitalPub, 2020. p. 93-110. p. 101.

[19] T. H. Marshall enxerga a cidadania sob as dimensões dos direitos civis, políticos e sociais. A teoria por ele desenvolvida na Inglaterra embasa-se em uma sequência lógica que reforça a convicção democrática, segundo a qual, a partir do exercício dos direitos civis (século XVIII), os ingleses reivindicaram o direito de votar e participar do governo de seu país (século XIX) e, por sua vez, a participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, os quais foram responsáveis pela introdução dos direitos sociais (século XX).

[20] SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2. ed. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

o fluxo menstrual, em razão de o Poder Público não lhes fornecer absorventes[21].

Nesse contexto, no ano de 2015, foi ajuizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347 perante o Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu o estado de coisas inconstitucional relativamente ao sistema carcerário brasileiro, adotando providências estruturais, com vistas a sanar as gravíssimas lesões a preceitos fundamentais da Constituição, decorrentes de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal[22].

Não obstante a referida decisão da Corte Suprema, continuam sendo muitos os entraves para o cumprimento integral e digno da pena de prisão. No ano de 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), após inspeções realizadas no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Complexo Penitenciário de Bangu, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, por meio da Resolução CIDH, de 22 de novembro de 2018, proibiu o ingresso de novos presos na aludida unidade prisional. Nesse sentido, considerando que o estabelecimento prisional tinha capacidade para 1.699 internos e, em 2016, albergava 3.478 detidos – uma superlotação de 198% –, a CIDH determinou o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido para todas as pessoas ali alojadas que não estivessem sendo acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, nem tivessem sido por eles condenadas[23].

Em razão de o Brasil estar sujeito à CIDH, as providências ali determinadas produziram efeitos em sede de controle de

[21] QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam:** a brutal vida das mulheres – tratadas como homens – nas prisões brasileiras. Rio de Janeiro: Record, 2015.

[22] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na ADPF 347/DF.** Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015.

[23] CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução de 22 de novembro de 2018**. Medidas provisórias a respeito do Brasil: assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2018.

convencionalidade, quando, por ocasião do julgamento pela Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça do AgRg no RHC n. 136961/RJ, da relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, em junho de 2022, tal Corte Superior deu cumprimento à referida decisão, determinando o cômputo em dobro de todo o período em que um apenado esteve preso na aludida unidade prisional, aplicando o princípio da fraternidade e reconhecendo o efeito vinculante da sentença da CIDH para todos os órgãos e poderes internos do País, obrigando-os a cumpri-la[24].

3 A LEI DE EXECUÇÃO PENAL: UMA NORMA RESTRITA AO CAMPO DO DEVER SER E EM DESCOMPASSO COM A REALIDADE PRISIONAL BRASILEIRA

A Lei n. 7.210/84, conhecida como Lei de Execução Penal (LEP), foi promulgada no Brasil em 11 de julho de 1984, em decorrência de reestruturações no Código Penal (CP) de 1940, com o propósito de inserir prescrições que abarcassem a proteção de direitos humanos aos indivíduos privados de liberdade, adequando o Brasil, ainda que tardiamente, a um cenário mais humanista já observado entre outros países.

Naquele momento, o Estado de bem-estar social, que havia vivenciado um período de franca expansão após a Segunda Guerra Mundial, já experimentava a crise instalada desde a segunda metade da década de 1970: em razão da impossibilidade de continuar implementando as políticas sociais até então existentes ante a supressão de boa parte dos recursos econômicos, "problemas sociais, tais como violência, crimes de rua e abuso de drogas, pioraram, especialmente naquelas áreas em que se concentravam as carências econômicas e

[24] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **AgRg no RHC 136961/RJ**. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Osmar Oliveira de Souza. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 15 de junho de 2021.

sociais"[25]. Por causa disso, a execução do modelo ressocializador restou inviabilizada e o Estado-Providência foi se transformando, paulatinamente, em um Estado-Penitência[26], a partir de uma política penal predominantemente punitiva, resultando em um aumento descomunal da população prisional.

Mesmo tendo sido instituída em meio ao contexto apresentado, não restam dúvidas de que a LEP constitui o marco definidor para implementação e obrigatoriedade de apoio à população carcerária e aos egressos do sistema prisional brasileiro. Considerada uma das leis mais avançadas do mundo, é pautada na noção de uma execução de pena privativa de liberdade justa e nos moldes humanitários, sem que haja quaisquer transgressões a direitos humanos básicos dos apenados.

Todavia, a assistência ao preso, extensiva aos egressos inclusive, é preconizada como um dever do Estado, para o fim de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade (arts. 10 e 11), o que não reflete a realidade do sistema prisional brasileiro já explanada. Isso porque a adoção de políticas criminais repressivas nos Estados Unidos e em países europeus, com a finalidade de reduzir a criminalidade, inspirou o Brasil a também as reproduzir no sistema de justiça criminal, e isso resultou no grande encarceramento, mas não impactou, como se pretendia, na redução da violência e criminalidade.

Considerando a retribuição como meio de realização de objetivos secundários de prevenção geral e especial, é inolvidável que o Brasil adotou a teoria mista ou unificadora – retributiva e preventiva, reconhecendo-a expressamente no Código Penal e, posteriormente, na LEP (art. 59 do CP, c/c o art. 1º da LEP).

Assim, a execução, segundo Roig, significa "a colocação em prática do comando contido em uma decisão jurisdicional penal, em regra, contra a vontade do condenado"[27]. No momento da prolação

[25] GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

[26] WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. São Paulo: Zahar, 2001.

[27] ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria Crítica. 6. ed. São Paulo: Revista

da sentença condenatória, o juiz do processo de conhecimento deve estipular uma reprimenda, conforme seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. Por conseguinte, no processo executivo da pena, deve efetivar as disposições da sentença, proporcionando condições para a harmônica integração social do condenado.

Em que pese tenha sido desenvolvida inicialmente uma concepção referente ao caráter administrativo da execução penal, tal percepção hodiernamente resta superada, mormente quando o próprio texto da Lei n. 7.210/1984 estabelece que a jurisdição penal é exercida no processo de execução (art. 2º), mediante um procedimento judicial (art. 194) cuja competência é do juiz indicado na lei local de organização judiciária ou, na sua ausência, ao da sentença (art. 65).

No âmbito dessa atividade jurisdicional, cumpre salientar que a competência do juiz da execução penal não se exaure nas atribuições elencadas na LEP. Além disso, ainda que desempenhe competência recursal, deve se atentar a esse estado de coisas inconstitucional retratado anteriormente, buscando suplantar os entraves existentes para o cumprimento integral e digno da pena privativa de liberdade, tendo em mente o ideal ressocializador[28].

4 RESSOCIALIZAÇÃO: UM CAMINHO A SER PERSEGUIDO COM A COLABORAÇÃO DO JUIZ CONTEMPORÂNEO

Mesmo a realidade carcerária não se coadunando com o que é necessário para o cumprimento do ideal ressocializador, este não pode ser abandonado, sob pena de se esvaziar a função preventiva especial positiva da pena e reforçar tão somente o seu caráter exclusivamente

dos Tribunais, 2022.

[28] Veja-se as decisões exaradas nos Resp n. 1666637/2017, RE n. 592.581/2015 e RE n. 580.252/2017.

punitivo; além disso, é impossível cogitar em abolicionismo penal[29] no Brasil, considerando o ordenamento jurídico penal e constitucional atualmente em vigência.

Ao explicar o fenômeno da sociedade de risco, Beck adverte que boa parte do crescimento do medo generalizado é decorrente de uma intensa cobertura midiática de um mundo digital e conectado em rede[30].

Registre-se que a reação irracional e irrefletida da sociedade tem ensejado o poder crescente da justiça sobre a vida coletiva e, em decorrência disso, para Garapon, "o juiz torna-se o último guardião das promessas, tanto para o indivíduo como para a comunidade política"[31]. Eis o efeito preocupante dessa judicialização, ao impor a lei penal como resposta imediata para toda e qualquer relação: endurecimento da política criminal no século XXI, superpopulação carcerária geradora de tantas outras mazelas no sistema prisional, agravamento da violência e da criminalidade. Todos esses fatores constituem óbices impeditivos à concretização da ressocialização.

Nessa ordem de ideias, é preciso esclarecer que o juiz não exerce o poder punitivo formal, pois os candidatos à criminalização são selecionados pelas agências executivas (polícias). Possui, assim, um limitado poder jurídico, basicamente de eventual contenção.

No contexto acima apresentado, é de fácil compreensão que não mais se sustenta a figura do juiz trazida por Montesquieu, de mero aplicador da lei, como se exercesse atividade meramente técnica, sendo induvidoso que sua atividade é também social e politicamente

[29] O movimento abolicionista configura a antítese máxima do movimento Lei e Ordem (MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. **Direito Penal racional**: propostas para a construção de uma teoria da legislação e para uma atuação criminal preventiva. Curitiba: Juruá, 2016. p. 191).

[30] BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo:** novos conceitos para uma nova realidade. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

[31] GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas:** justiça e democracia. Tradução: Francisco Aragão. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 20.

determinada, não se confundindo, é bem verdade, com o papel desempenhado pelo político profissional[32].

Corroborando esse pensamento, Lorenzetti ensina que:

> O Judiciário não é importante para os juízes, mas para os cidadãos, porque eles esperam que os juízes protejam seus direitos, que lhes garantam uma proteção para viver em paz e em segurança, independentemente das ideias que eles tenham, se da direita ou da esquerda, do interior ou da capital, ricos ou pobres, poderosos ou fracos. O atraso da justiça, a falta de segurança, a exclusão social, as ansiedades da vida diária, afetam a todos, seja qual for o partido político, seja qual for a sua ideia. E para que isso seja possível, é necessário um Poder Judiciário independente. Portanto, o modelo do Poder Judiciário deve ser baseado em uma mudança no ponto de vista: os juízes para servir à sociedade[33].

As lições trazidas pelo citado membro da Corte Suprema da Argentina nos reportam aos Princípios de Conduta Judicial de Bangalore, elaborados pelo Grupo de Integridade Judicial[34], constituído sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2002[35].

Com a finalidade de orientar a atuação do juiz, tais princípios florescem a partir da evidência de que:

> [...] o Judiciário, um dos três pilares da democracia, é o último refúgio do cidadão contra leis injustas e decisões arbitrárias. Se aos jurisdicionados lhes falta

[32] CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a democracia no Brasil. **Revista USP**, n. 21, p. 116-125, 1994.

[33] LORENZETTI, Ricardo Luis. **A arte de fazer justiça:** a intimidade dos casos mais difíceis da Corte Suprema da Argentina. Tradução: María Laura Delaloye. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 36.

[34] Sua elaboração teve início no ano de 2000, em Viena (Áustria). Os princípios foram formulados em abril de 2001, em Bangalore (Índia), e oficialmente aprovados em novembro de 2002, em Haia (Holanda).

[35] UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Tradução: Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

> a confiança em sua Justiça, restará ferido o próprio Estado democrático de Direito, cujo fundamento é a aplicação, a todos os atos e atores sociais, de leis e regras preestabelecidas[36].

A independência foi o primeiro dos seis valores eleitos como as bases de um código que viesse a permear a atividade judicante a nível mundial, sendo um pré-requisito do Estado de Direito e uma garantia fundamental a um julgamento justo. Os demais são, na sequência: a imparcialidade, essencial para o apropriado cumprimento dos deveres do cargo de juiz; a integridade, indispensável para a apropriada desincumbência dos deveres do ofício judicial; a idoneidade, imprescindível ao desempenho de todas as atividades do juiz; a igualdade; e, por fim, a competência e a diligência, necessárias para a devida execução do ofício judicante.

Além de prover os juízes dos necessários balizamentos no exercício de suas funções, tais princípios servem de inspiração para a elaboração de códigos de conduta judicial, a exemplo do Código de Ética da Magistratura Nacional (Resolução n. 60 de 19/09/2008).

É bem verdade que exercer a judicatura penal nos dias hodiernos não tem sido uma tarefa tão fácil, sobretudo quando a já examinada criminologia midiática age com a finalidade de depreciar a todo instante a imagem do magistrado, que desagrada a opinião pública. Mesmo nesses tempos estranhos, há, ainda, magistrados que permanecem fiéis aos compromissos deontológicos e aos deveres que impõem a altivez do cargo e a supremacia da Constituição Federal.

Nesse sentido, não se deixam contaminar, no momento da prolação da decisão, por vieses ideológicos, ou até mesmo se os litigantes são populares ou não com o público ou com a mídia, não temendo quaisquer críticas, porquanto preocupados somente em cumprir o compromisso assumido quando da investidura no cargo de juiz. De igual modo, o magistrado que exerce seu mister em varas de execução penal, ciente da função de servir à sociedade, não pode deixar de levar em consideração

[36] *Ibid*., p. 7.

a crise permanente e duradoura do sistema penitenciário, que constitui o grande opróbrio de todo o sistema de justiça criminal.

Tendo em vista o notório déficit material e humano de todo o sistema penitenciário, deve o juiz minimizar os efeitos danosos que recaem sobre as pessoas submetidas direta ou indiretamente às agruras do cárcere, oferecendo não somente uma jurisdição qualificada, mas também participando de projetos, programas e ações implementadas com o fito de reduzir índices de reincidência e alcançar a ressocialização.

Enquanto medidas eficazes não são implementadas, é possível identificar "ilhas de graça nos mares de desgraças que assolam os sistemas prisionais do nosso planeta"[37]. E o juiz da execução penal, sem exceder a competência e os poderes que lhe foram conferidos pela Constituição Federal de 1988, observando os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore acima examinados, pode, sim, partindo também de uma visão holística do sistema prisional, ser um agente de transformação, no exercício de suas funções, colaborando, no aspecto que interessa a este trabalho, para o processo de reinserção social de apenados.

5 O PROTAGONISMO DO JUIZ DA EXECUÇÃO PENAL EM PROGRAMAS, AÇÕES E PROJETOS VOLTADOS DIRETA OU INDIRETAMENTE À REINSERÇÃO PENAL DE APENADOS E EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL

Dados do CNJ de 2021 dão conta de que 10,5% dos estabelecimentos penitenciários brasileiros estão em condições ruins (271), e 28,2%, em condições péssimas (727)[38]. Dessa maneira, não se pode exigir que um apenado, ao deixar o cárcere, aja como um ser humano plenamente apto ao convívio social, se foi tratado como um ser irracional ao longo do

[37] OLIVEIRA, Edmundo. **O universo da segurança humana.** Curitiba: Juruá, 2019. p. 210

[38] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas:** manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

cumprimento de sua reprimenda. Daí dizer-se que a prisão não se presta à reintegração social, mas sim à escolarização do crime.

Retomando a já citada palestra de Zaffaroni, o aludido autor destaca que o processo do grande encarceramento na América Latina não ocasionou o aumento do número de policiais penais. Assim, se o padrão da ONU é de um policial para cada 6 presos, aqui se tem um para cada 30 detentos; por isso, a ordem interna das cadeias passou para a mão dos presos nos estabelecimentos prisionais dos países dessa região, difundindo-se a criminalidade organizada.

Mesmo diante dessa conjuntura apontada, os juízes criminais, notadamente os atuantes na execução penal, mostram-se dispostos a dar o seu contributo e cumprir o seu papel contemporâneo de servir à sociedade, para além de exercerem o papel de meros aplicadores da lei.

O CNJ, no ano de 2019, contratou a Universidade de São Paulo (USP), por meio de Edital de Convocação Pública e de Seleção, para a produção da pesquisa intitulada "Encarceramento, políticas públicas e atuação da justiça em territórios de vulnerabilidade social", buscando compreender, a partir da coleta e análise dos dados em municípios integrantes de sete unidades da federação, em que medida as condições de vulnerabilidade socioeconômicas de alguns indivíduos podem elevar as chances de envolvimento em condutas ilegais ou de ser objeto da atuação das agências de persecução penal no curso da vida[39].

A pesquisa contou com a participação de diversos profissionais da justiça criminal. Dentre os juízes entrevistados, alguns relataram que as dificuldades de se promover a reinserção social de detentos cingem-se aos problemas existentes no sistema penitenciário, que estão fora de suas esferas diretas de atuação, não obstante exista uma expectativa no sistema de justiça criminal para resolver problemas sociais que fogem do seu alcance; outros magistrados destacaram que as situações de vulnerabilidade social estão associadas a contextos de ausência do Estado em disponibilizar direitos comezinhos às camadas

[39] *Ibid*., p. 9

menos favorecidas da sociedade; e outros juízes ouvidos reconhecem a repercussão negativa do encarceramento na vida da pessoa que, devido ao estigma e preconceito da sociedade, não consegue se reintegrar ao convívio social nem ser reinserido no mercado de trabalho e, por essa razão, atuando na execução penal, procuram reverter esse quadro, em busca da ressocialização[40].

É preciso destacar que, sem a atuação do CNJ, o Poder Judiciário não teria assumido o protagonismo com resultados mais substanciais por impactar a porta de entrada, a execução e a porta de saída dos ciclos penal e socioeducativo. Exemplo disso é o programa Justiça Presente[41], atualmente denominado programa Fazendo Justiça, que parte da premissa de ser possível obter melhorias no sistema penal com responsabilização em meios adequados, maior eficiência na gestão com o apoio da tecnologia e atenção às pessoas egressas para garantir direitos e fomentar a quebra do ciclo criminal. Assim, é possível vislumbrar potenciais oportunidades de mudança de vida e abandono de práticas delitivas outrora perpetradas.

A instituição da audiência de custódia, hoje regulamentada no Código de Processo Penal (CPP), é considerada um instrumento essencial para qualificar a porta de entrada no sistema prisional e integra o aludido programa.

No tocante à execução penal propriamente dita, a política nacional de monitoração eletrônica constitui uma ação importante inserida no programa Justiça Presente. Por meio da Resolução n. 418, de 23 de agosto de 2021, o CNJ excluiu a sua utilização quando o apenado estiver cumprindo pena em regime aberto, permitindo o cumprimento da reprimenda em domicílio sem a instalação do equipamento. Não deixa de ser uma medida restritiva da liberdade, mas, ao permitir o cumprimento da pena no regime domiciliar, exime

40 *Ibid*.

41 CNJ; DEPEN; PNUD. **Relatório anual 2019**: Justiça Presente. Brasília: Conselho Nacional de Justiça; Departamento Penitenciário Nacional; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2019.

o apenado do convívio no interior do estabelecimento prisional e, pelo menos em parte, dos estigmas ali existentes. Sob esse aspecto, além de facilitar o trabalho do magistrado da execução penal, pode contribuir no processo de reinserção social.

A prática da Justiça Restaurativa, cuja política nacional no âmbito do Poder Judiciário encontra-se disposta na Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016, também compõe o programa Fazendo Justiça, visando a ampliar e fortalecer os núcleos existentes em diversos tribunais, para o fim de construir a paz social a partir de mudanças de paradigma – da culpa para a responsabilização, do castigo para a reparação –, podendo evitar o surgimento de novos conflitos mediante uma atuação preventiva.

De igual modo, a Central de Regulação de Vagas, apesar de estar relacionada a uma política de gestão prisional, permite ao Poder Judiciário, através do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – composto também por juízes da execução penal –, o exercício de um papel central no controle da demanda dessa política prisional, colaborando intensamente na governança dessa central de vagas[42].

A sobredita central encontra arrimo no princípio do *numerus clausus* (número fechado ou capacidade prisional taxativa), segundo o qual cada nova entrada de uma pessoa no âmbito do sistema carcerário deve necessariamente corresponder ao menos a uma saída, de forma que a proporção presos-vagas se mantenha sempre em estabilidade ou tendencialmente em redução[43]. Nessa ordem de ideias, além de propiciar uma execução mais digna da pena, a Central de Regulação de Vagas permite que os investimentos estatais na construção de mais e mais presídios sejam deslocados para programas de controle e auxílio

[42] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf. Acesso em: 06 ago. 2022.

[43] ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria Crítica. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

aos egressos, como bem pontua Batista[44], podendo, assim, ainda que indiretamente, ser um instrumento de concretização da ressocialização.

O Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA), o governo estadual, a Escola Superior de Magistratura do Maranhão e o CNJ assinaram, no dia 18 de julho de 2022, cooperação técnica para a criação da primeira Central de Regulação de Vagas do Brasil, permitindo que o Poder Judiciário tenha mais elementos ao decidir casos que envolvem fluxos de pessoas encarceradas, reduzindo a superlotação de forma definitiva e, ainda, equilibrando gastos públicos com o sistema prisional[45].

Em relação à porta de saída do sistema prisional, o CNJ, por meio do programa Fazendo Justiça constatou que apenados e egressos têm maior dificuldade de acesso a políticas de cidadania e de trabalho, daí por que a instituição tem incrementado políticas, através de parcerias com universidades, para oferta de cursos profissionalizantes no formato EAD, bem como através dos Escritórios Sociais, com gestão compartilhada entre os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, já em funcionamento em diversas unidades da federação. Assim, o juiz da execução penal pode encaminhar apenados e egressos para esses programas de educação e capacitação profissional, realizando a fiscalização necessária, sempre em busca da reintegração social.

Não é demais lembrar do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), que, desde 2020, é a única plataforma nacional para tramitação de mais de 1,5 milhão de processos de execução penal em todo o país, permitindo que o apenado tenha acesso a uma jurisdição qualificada e mais célere, evitando atraso nas concessões de direitos estabelecidos na LEP, em razão dos sinais de alerta que o sistema emite ao juiz, dando conta da proximidade do preenchimento de requisitos para a concessão de benefícios[46].

[44] BATISTA, Nilo. **Novas tendências do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

[45] MARANHÃO é o primeiro Estado a aderir à iniciativa contra a superlotação em presídios. **Conselho Nacional de Justiça**, 2022.

[46] CNJ; DEPEN; PNUD. **Relatório anual 2019**: Justiça Presente. Brasília: Conselho Nacional

Nesse mesmo diapasão, a inspeção mensal nos estabelecimentos penais que o CNJ impõe aos juízes da execução penal (art. 1º), para além do fim de realizar diagnósticos das condições da unidade prisional inspecionada, tem o condão de aproximar o magistrado da realidade vivenciada por milhares de detentos, mantendo-os bem informados acerca de seus direitos, por meio de um tratamento mais humanizado.

Não se pode olvidar, também, que o engajamento do juiz da execução penal é fundamental para que as Apacs (Associação de Proteção e Assistência ao Condenado) obtenham êxito em uma comarca, a fim de concretizar a reinserção social. Em sendo entidades civis de direito privado sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria, são parceiras dos Poderes Executivo e Judiciário, atuam na execução penal e na administração das penas privativas de liberdade.

A partir de um método diferenciado do sistema comum de execução da pena, os recuperandos, como são chamados os apenados, são corresponsáveis pela sua recuperação e recebem toda a assistência espiritual, médica, psicológica e jurídica garantida pela Lei de Execução Penal. Ademais, inexiste a presença de policiais penais e de armas nos centros de recuperação, em razão de a segurança e a rígida disciplina, baseadas no respeito, na ordem, no trabalho, na capacitação profissional, no estudo e no envolvimento familiar, ficarem a cargo dos próprios recuperandos, com o suporte de funcionários e voluntários[47].

Com a proposta de restringir a liberdade do sentenciado sem retirar-lhe a dignidade, os resultados positivos podem ser visualizados analisando o índice de reincidência dos recuperandos, que, segundo dados do CNJ, gira em torno de 10%, enquanto no sistema penitenciário comum esse número ultrapassa os 42,5%, além de representar um custo de manutenção menor ao Estado, qual seja, menos da metade do valor

de Justiça; Departamento Penitenciário Nacional; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2019.

47 ALVES, Emanuelly Lucio. **A APAC como método de cumprimento da pena:** o papel do Judiciário e do Ministério Público em Minas Gerais. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2018.

mensal gasto com um preso sob custódia na unidade prisional. E o juiz que tem a oportunidade de exercer a execução penal e administrar penas privativas de liberdade em espaços físicos que adotem essa metodologia pode constatar os resultados de efetiva reinserção social.

Com efeito, não haveria espaço para elencar neste trabalho as diversas parcerias e convênios firmados entre as Varas de Execução Penal em todo o Brasil, a sociedade civil e a iniciativa privada, com o fito de promover educação e capacitação profissional a apenados e egressos do sistema prisional, alcançando, assim, a ressocialização[48]. E o que mais chama a atenção é perceber que há juízes conscientes do seu papel contemporâneo, preocupados em servir à sociedade. Participar e se engajar na execução penal é mais do que servir à sociedade: é contribuir para o cumprimento mais humanizado da pena e constatar que o modelo ressocializador pode sim, com a colaboração do magistrado, deixar de ser um ideal para se tornar realidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou reunir elementos teóricos e práticos em defesa da importância da função do juiz da execução penal, sobretudo pelo papel social exercido no processo executivo em busca da reinserção social de apenados.

Nesse contexto, pretendeu-se demonstrar que o expansionismo do sistema punitivo não diminuiu a criminalidade e a violência, tendo, ao revés, incrementado a população carcerária em números outrora inimagináveis.

[48] Na penitenciária feminina Júlia Maranhão, situada em João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, a título ilustrativo, o Projeto Castelo de Bonecas resultou de uma parceria entre a Vara de Execução Penal da Capital e a Fundação Cidade Viva, entidade integrante do terceiro setor, tendo esta última fornecido os profissionais aptos a acompanhar e efetivar todo o processo de compras, implantação e funcionamento do projeto, e a citada unidade judiciária, repassado o valor dos equipamentos e materiais a serem adquiridos elencados no projeto, fornecendo todo o suporte financeiro, oriundo das prestações pecuniárias.

Partindo da ideia de que a superlotação dos presídios constitui a principal causa agravadora da crise penitenciária no Brasil, constatou-se que esse problema, de natureza sistêmica e estrutural, tem sido fonte de violação de direitos humanos inerentes ao preso. Alinhando-se tais direitos aos fins da execução penal, vislumbrou-se que o descaso estatal tem dificultado a reintegração social de apenados.

Reconhecendo a autonomia e natureza jurisdicional da execução penal e, ainda, atentando para o fato de que o sistema penitenciário não pode permanecer indefinidamente como um estado de coisas inconstitucional, observou-se que o juiz da execução penal pode contribuir para a concretização da finalidade preventiva especial positiva da pena. Consciente da função social que exerce em unidades judiciárias dessa natureza, o magistrado da execução penal, como ator do sistema de justiça criminal, pode não somente decidir, fiscalizar, supervisionar e coordenar as atividades no processo executivo, mas também atuar de uma maneira participativa, para que tal desiderato seja alcançado.

Nesse cenário, viu-se, a partir dos exemplos apresentados, que o juiz, com o respaldo do CNJ, tem exercido um protagonismo importante em ações, programas e projetos direcionados à redução dos índices de reincidência e à diminuição da população carcerária, bem como no atendimento a egressos do sistema penitenciário, trazendo esperança para aqueles que cumprem pena privativa de liberdade e contribuindo para o resgate da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Emanuelly Lucio. **A APAC como método de cumprimento da pena:** o papel do Judiciário e do Ministério Público em Minas Gerais. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2018. Disponível em: <http://177.105.2.222/bitstream/1/33912/1/Emanuely%20L%C3%Bacio%20Alves%20-%20TCC.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

ATAÍDE, Candice Queiroga de Castro Gomes; BRAGA, Romulo Rhemo Palitot. A atuação do Poder Judiciário no enfrentamento da pandemia da covid-19 no sistema prisional paraibano. *In*: CORDEIRO, Glauber de Lucena; SILVA, Paulo Henrique Tavares da (orgs.). **Estado, sociedade civil e desenvolvimento sustentável:** estudos em homenagem ao centenário de nascimento de Celso Furtado. João Pessoa/PB: DigitalPub, 2020. p. 93-110.

BATISTA, Nilo. **Novas tendências do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo:** novos conceitos para uma nova realidade. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BRASIL. **Sisdepen – Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário**. [Brasília]: Secretaria Nacional de Políticas Penais, [*s.d.*]. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/servicos/sisdepen. Acesso em: 22 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO [...]. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Min. Marco Aurélio. 9 de setembro de 2015. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339101/false. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus 136961/RJ**.

Agravo regimental. Ministério público estadual. Legitimidade. Ippsc (rio de janeiro). Resolução corte idh 22/11/2018. Preso em condições degradantes. Cômputo em dobro do período de privação de liberdade. Obrigação do estado-parte. Sentença da corte. Medida de urgência. Eficácia temporal. Efetividade dos direitos humanos. Princípio pro personae. Controle de convencionalidade. Interpretação mais favorável ao indivíduo, em sede de aplicação dos direitos humanos em âmbito internacional (princípio da fraternidade - desdobramento). Súmula 182 STJ. Agravo desprovido [...].Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Osmar Oliveira de Souza. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 15 de junho de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%22AgRg+no+RHC%22+com+%22136961%22. Acesso em: 20 jul. 2023.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a democracia no Brasil. **Revista USP**, n. 21, p. 116-125, 1994. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/reusp/article/view/26940. Acesso em: 7 out. 2020.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas:** manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf. Acesso em: 06 ago. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf. Acesso em: 19 jul. 2023.

CNJ; DEPEN; PNUD. **Relatório anual 2019**: Justiça Presente. Brasília: Conselho Nacional de Justiça; Departamento Penitenciário Nacional; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/12/Relatorio_Justi%C3%A7aPresente2019_v2.pdf. Acesso em: 19 jul. 2023.

CNJ; DEPEN; PNUD. **Relatório final:** Justiça Presente. Brasília: Conselho Nacional de Justiça; Departamento Penitenciário Nacional; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2020. Disponível em:

https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/RELATORIO-FINAL-JP.pdf. Acesso em: 08 ago. 2022.

CORTE IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução de 22 de novembro de 2018**. Medidas provisórias a respeito do Brasil: assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/ medidas/placido_se_01_por.pdf> Acesso em 24 mai. 2022.

CRUZ, Rogerio Schietti. **Prisão cautelar:** dramas, princípios e alternativas. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de janeiro a junho de 2021, [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-jun-2021.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

EM DECISÃO colegiada inédita, STJ manda contar em dobro todo o período de pena cumprido em situação degradante. **Conselho Nacional de Justiça**, 2021. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/18062021-Em-decisao-colegiada-inedita--STJ-manda-contar-em-dobro-todo-o-periodo-de-pena-cumprido-em-situacao-degradante.aspx. Acesso em: 25 mai. 2021.

GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas:** justiça e democracia. Tradução: Francisco Aragão. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GARLAND, David. **A cultura do controle:** crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional:** colapso atual e soluç**ões** alternativas. 5. ed. rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2020.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **A arte de fazer justiça:** a intimidade dos casos mais difíceis da Corte Suprema da Argentina. Tradução: María Laura Delaloye. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARANHÃO é o primeiro Estado a aderir à iniciativa contra a superlotação em presídios. **Conselho Nacional de Justiça**, 2022.

Disponível em: https://www.cnj.jus.br/maranhao-e-primeiro-estado-a-aderir-a-iniciativa-contra-superlotacao-em-presidios/. Acesso em: 08 ago. 2022.

MONTENEGRO, Manuel Carlos. Apac: método de ressocialização de preso reduz reincidência ao crime. **Conselho Nacional de Justiça**, 17 abr. 2017. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/apac-metodo-de-ressocializacao-de-preso-reduz-reincidencia-ao-crime/. Acesso em: 26 jan. 2021.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. **Direito Penal racional:** propostas para a construção de uma teoria da legislação e para uma atuação criminal preventiva. Curitiba: Juruá, 2016.

OLIVEIRA, Edmundo. **O universo da segurança humana.** Curitiba: Juruá, 2019.

QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam:** a brutal vida das mulheres – tratadas como homens – nas prisões brasileiras. Rio de Janeiro: Record, 2015.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria Crítica**.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

ROXIN, Claus. **Estudos de Direito Penal.** 2. ed. Tradução: Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Tradução: Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios_aos_Principios_de_Bangalore.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2. ed. 3. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

USP – Universidade de São Paulo. **Encarceramento, políticas públicas e atuação da justiça em territórios de vulnerabilidade social.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio-Final-USP.pdf. Acesso em: 06 ago. 2022.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria.** São Paulo: Zahar, 2001.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. 3. ed. rev. e ampl. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Direito penal humano e poder no século XXI**. Salvador: EDUFBA, 2021.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *In*: CONFERÊNCIA MAGNA: normas e experiências internacionais na redução do encarceramento, 2019, On-line. **Conferência magna**. [S.l.]: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=vjPk-X8mygk. Acesso em: 10 jun. 2022.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.214

A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA E A JURIDICIDADE DAS INSPEÇÕES JUDICIAIS: O CASO DE PORTO NACIONAL — TO

PRISON OVERCROWDING AND THE LEGALITY OF JUDICIAL INSPECTIONS: THE CASE OF PORTO NACIONAL — TO

UMBELINA LOPES PEREIRA RODRIGUES
Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins desde 11 de abril de 2002, é titular da 2ª Vara Criminal e de Execução Penal da Comarca de Porto Nacional. https://orcid.org/0009-0008-6394-5825

RESUMO

O presente artigo retrata a realidade da unidade penal de Porto Nacional, a superlotação do sistema prisional do município e a ausência de separação de presos provisórios e definitivos. Parte-se da perspectiva dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988 e utiliza-se como metodologia pesquisa empírica etnográfica e bibliográfica. Os resultados refletem a situação das pessoas presas na referida unidade, bem como a administração e a importância das inspeções judiciais.

Palavras-Chaves: Superlotação; garantias fundamentais; presos provisórios; presos definitivos; gestão com governança.

ABSTRACT

This article portrays the reality of the Penal Unit of Porto Nacional, the overcrowding of the prison system in the municipality and the absence of separation of provisional and definitive prisoners. It starts from the

perspective of Fundamental Rights enshrined in the Federal Constitution of 1988 and uses ethnographic and bibliographic empirical research as a methodology. The results reflect the situation of people imprisoned in that unit, as well as the administration and importance of judicial inspections.

Keywords: Overcrowding; Fundamental Garanties; Provisional Prisoners; Definitive prisoners; Management with Governance.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Garantias constitucionais e sistema prisional no Brasil; 2.1 Direitos humanos e a Constituição Federal de 1988; 2.2 Regras de Mandela; 2.3 Estado de coisas inconstitucional; 2.4 Encarceramento em massa – superlotação e superpopulação carcerária; 2.5 A falta de separação de presos provisórios e presos definitivos; 2.6 Punição na visão de Michel Foucault. 3 Unidade penal de Porto Nacional; 3.1 Estrutura física; 3.2 Gestão administrativa da unidade; 3.2.1 Servidores e serviços; 3.3 Apresentação de dados; 3.3.1 Das inspeções judiciais. 4 Discussão dos dados. 5 Considerações Finais. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa realizada evidenciou a superlotação na unidade prisional do município de Porto Nacional, em Tocantins, e o descumprimento da lei pela falta de separação entre presos provisórios e definitivos. A partir daí, faz-se uma análise da gestão da unidade, identificando o que está em descompasso com a Lei de Execução Penal (LEP) e com os princípios de direitos humanos.

A realidade das unidades prisionais brasileiras coaduna com o pensamento majorante, consciente ou não da população, de que o preso deve ser submetido a condições severas, a um castigo físico e

mental, em total apartamento do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, da Constituição Federal). Assim, o preso sofre uma dupla sanção: uma decorre da pena imposta pelo Estado-Juiz; e outra das condições degradantes das prisões, seja pela superlotação, seja pela falta de condições dignas. Às vezes até mesmo a alimentação é insuficiente, sendo muitas prisões ainda semelhantes às masmorras medievais.

Nesta pesquisa, a partir de uma metodologia investigatória, etnográfica sistemática e quantiqualitativa, sob o ponto de vista teórico e bibliográfico, utilizamos quadros teóricos-jurídicos-filosóficos, como Michel Foucault, bem como análise de documentos e dados, com fundamento nas teorias filosóficas e sociológicas que embasam o surgimento e adequação do sistema prisional e as normas básicas de funcionamento e administração de unidades prisionais brasileiras. Expusemos, ainda, a problemática da superlotação do sistema prisional e as diversas mazelas que decorrem da inadequação dos sistemas prisionais, destacando-se a falta de separação de presos condenados e presos provisórios e a má gestão penitenciária.

2 GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E SISTEMA PRISIONAL NO BRASIL

O ordenamento jurídico brasileiro está alicerçado no princípio da dignidade da pessoa humana e na prevalência dos direitos humanos, tal como rege a Constituição Federal (CF) de 1988, do art. 1º ao 4º. Em especial, o art. 1º afirma que "a República Federativa do Brasil... constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana"[1]

[1] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988 (2022).

2.1 Direitos humanos e a Constituição Federal de 1988

A Constituição da República Federativa Brasileira garante, no artigo 5º, LIV, a liberdade como regra. É valor constitutivo da pessoa humana a sua liberdade individual, além de ser a fundação de seus deveres e direitos, por meio da qual há autonomia sobre questões individuais, devendo para tanto cada indivíduo responsabilizar-se pelas consequências de seus atos e ações perante a sociedade.

2.2 Regras de Mandela

A Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em dezembro de 2015, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Reclusos, que também são chamadas de Regras de Mandela, com o objetivo de estabelecer regras e práticas no tratamento dos reclusos e na gestão dos estabelecimentos prisionais, sem a pretensão de descrever, de maneira pormenorizada, um modelo de sistema prisional.

O sistema prisional não deve agravar o sofrimento da privação da liberdade, pois a detenção por si só já exclui a pessoa do contato com o mundo exterior; é penosa e retira o direito de autodeterminação tal como expresso na Regra 3 de Mandela, da Organização das Nações Unidas[2].

2.3 Estado de coisas inconstitucional

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) 347/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, declarou o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, em razão das condições desumanas que

[2] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

o assolam e da violação dos direitos fundamentais nas prisões brasileiras[3]. Na aludida ADPF 347/DF[4], o pedido era de que fosse reconhecida a expressa violação aos direitos fundamentais das pessoas presas e a adoção de providência no tratamento do sistema prisional brasileiro.

O Relator do caso destacou a falência do sistema prisional com gravíssimas violações à dignidade e a outros direitos fundamentais dos presos.

2.4 Encarceramento em massa – superlotação e superpopulação carcerária

São péssimas as condições das unidades prisionais no Brasil: aprisionamos muito e mal. A superlotação é um dos problemas, porém não é o único e, em regra, decorre da falta de uma política pública eficiente. A superlotação é um gargalo que enfrentamos juntamente com problemas como água, higiene, alimentação de qualidade, insetos, doenças, e outros.

De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário do Ministério da Justiça, havia um total de 833.176 pessoas presas, no período de julho a dezembro de 2021[5] Nesse ponto, importa destacar a distinção entre os termos "superencarceramento" e "superlotação".

---

[3] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADPF 347/DF**. Requerente: Instituto de Defesa do Direito de Defesa. Interpelado: União. Relator: Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015.

[4] O "estado de coisas inconstitucional" é uma figura jurídica surgida na Corte Nacional da Colômbia, a qual identificou um quadro caótico e permanente de violação de direitos fundamentais a exigir intervenção do Poder Judiciário de caráter estrutural e orçamentário. Segundo consignado no julgamento da ADPF 347/DF, pode ser reconhecido em situações nas quais haja violação generalizada de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar o quadro; e em que a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades.

[5] DEPEN. [Relatório analítico nacional do] 11º ciclo – Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: jul-dez 2021. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2021.

Segundo Ana Carolina Bartolamei Ramos, o termo ”superencarceramento” refere-se ao Poder Judiciário e à sua atuação de encarceramento exponencial. Já a terminologia “superlotação”, refere-se a um presídio lotado[6]. Nesse sentido, o superencarceramento é a causa da superlotação das unidades prisionais brasileiras. A Universidade de Londres, que mapeia os sistemas prisionais no mundo por meio da plataforma *World Prision Brief*[7], informa que o Brasil ocupa a terceira posição em um ranking dos 223 países que mais encarceram no mundo, com uma população carcerária de 811.707, ficando atrás apenas dos Estados Unidos da América e da China, que ocupam primeiro e segundo lugar no ranking, respectivamente.

O encarceramento em massa, conforme explica Semer[8], está longe de ser apenas uma questão de lei criminal; é, sobretudo, consequência das escolhas políticas e, por isso, não pode estar dissociado das mudanças socioeconômicas que envolveram o período, como as crises e a guinada do capitalismo – em uma relação que, na verdade, acompanha a prisão desde o seu nascedouro. Por sua vez, o sistema penal tornou-se o território sagrado da nova ordem socioeconômica: sobram braços e corpos no mercado de trabalho, aumentam os controles violentos sobre a vida dos pobres[9].

Entre os anos de 1990 e 2014, houve no país um crescimento da população carcerária de 575%. Colocando os anos 2000 em perspectiva, o percentual de pessoas privadas de liberdade aumentou em 161%, enquanto o crescimento da população brasileira foi de 16%[10].

6 RAMOS, Ana Carolina Bartolamei. **Neoliberalismo e a expressão da subjetividade fascista no sistema penal brasileiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.

7 WPB – WORLD PRISON BRIEF. Highest to Lowest – Prison Population Total. [*s.d.*].

8 SEMER, Marcelo. **Sentenciando o tráfico**: o papel dos juízes no grande encarceramento. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019, p. 24.

9 BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011, P. 100.

10 DEPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen – junho de 2014. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2015.

A prisão é, nesse viés, um método de controle social por parte do Estado. Contudo, este 'controle' não se aplica a todos os fins. Ao colocar os dados disponíveis no que tange ao encarceramento brasileiro em perspectiva, nota-se que não há consistência metodológica ou até mesmo preocupação com a divulgação oficial do número de pessoas encarceradas[11].

2.5 A falta de separação de presos provisórios e presos definitivos

Diante das tensões e conflitos em uma unidade prisional, a falta de separação dos presos pode contribuir para surgimento e fortalecimento de facções criminosas, violência e reincidência em razão da sociabilidade prisional. A convivência entre presos provisórios e definitivos em uma casa de prisão contraria dispositivo de lei. O art. 300 do Código de Processo Penal é taxativo no sentido de que "as pessoas presas provisoriamente ficarão separadas das que já estiverem definitivamente condenadas, nos termos da lei de execução penal"[12].

Não obstante a legislação contemple a separação dos presos provisórios e definitivos no cárcere, e que seja taxativa e clara sobre a proibição de deixar juntos, numa mesma cela, os reclusos provisórios e os condenados, haja vista as consequências nefastas do contato no cárcere, a situação encontrada nas prisões brasileiras é de não separação. A lógica da gestão está mais em observar o comportamento dos presos e ir separando-os nas celas conforme se imagina ser o melhor para a "paz na cadeia". O constatado nas prisões evidencia uma realidade baseada mais na ordem e segurança da prisão, na reserva do possível, mesmo que isso custe a dignidade de alguém que está sob custódia, mas que pode até a vir ser absolvido posteriormente. A situação é típica de um sistema opressor de dominação, em que os

[11] RAMOS, Ana Carolina Bartolamei. **Neoliberalismo e a expressão da subjetividade fascista no sistema penal brasileiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.

[12] BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

presos são tidos como uma raça de indesejáveis. Nesse ponto, fazemos uma ligação com a interseccionalidade, pois o que vemos não é só o recluso sendo privado da liberdade, mas sim a submissão total de seus direitos como consequência da segregação.

2.6 Punição na visão de Michel Foucault

Na obra *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*, Michel Foucaultaponta, por meio de uma abordagem filosófica e social, o surgimento das prisões nas sociedades antigas e a manutenção de sistemas de encarceramento atuais como meios de coerção e punição, através da disciplina, e o encarceramento humano como forma de controle social. Destaca-se a transformação das punições aplicadas no século XVIII, com a mudança no paradigma de que a justiça deveria punir os criminosos, não somente se vingar, pensamento que deu início ao período humanitário inspirado nas concepções do pensador Cesare Beccaria[13], renunciando os aspectos cruéis de aplicação das penalidades e atribuindo ponderação entre a contravenção e a sanção.

O retratado pelo filósofo Michel Foucault persiste nos dias atuais, motivo pelo qual propomos o projeto de pesquisa para analisar o cumprimentodos princípios e regras inerentes à execução penal na unidade prisional de Porto Nacional, especialmente a quantidade de presos custodiados, fator que pode resultar em uma superlotação, e a não separação de presos provisórios e condenados. O evidenciado nas inspeções mensais revela a contrariedade ao que determina a legislação pátria e documentos internacionais.

3 UNIDADE PENAL DE PORTO NACIONAL

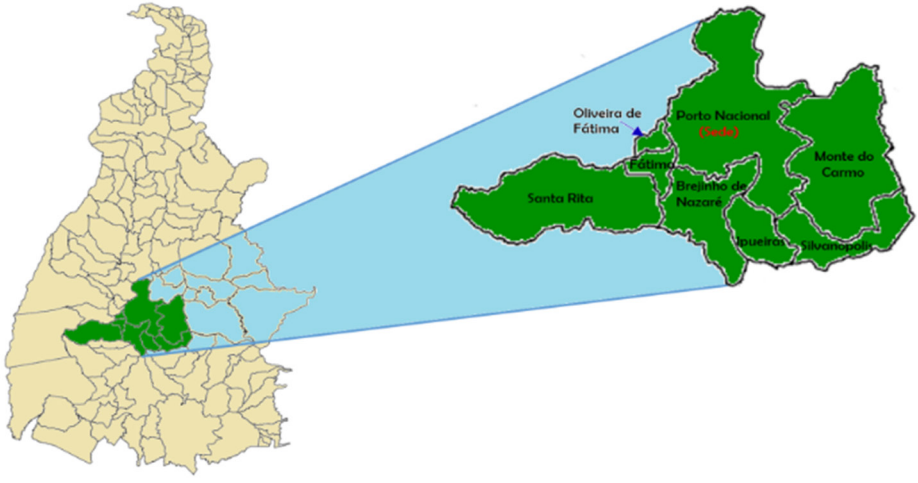
Com objetivo de analisar o funcionamento do sistema prisional do município de Porto Nacional entre abril de 2021 e junho de 2022, de

[13] BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução: Flório de Angelis. São Paulo: Edipro, 1999.

forma empírica, como pesquisadora e Juíza de Direito titular da Vara de Execução Penal da localidade, foi possível examinar e catalogar as condições da unidade prisional local, registrar os dados e fazer a análise epistemológica, baseada na metodologia de observação participante, com uma diversidade de informações coletadas, principalmente nas inspeções realizadas na unidade – que permitiram o acesso a documentos, registros de presos e rotinas dos processos –, viabilizando a verificação de vulnerabilidades e deficiências do estabelecimento prisional.

O município de Porto Nacional está localizado na região central do Estado do Tocantins com uma população, segundo dados de 2021 do IBGE, de 53.618 mil habitantes[14]. A Figura 1 mostra um mapa da comarca.

Figura 1 – Mapa da comarca de Porto Nacional



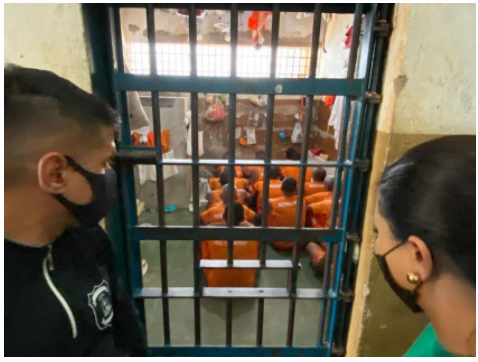
Fonte: Silvania Carvalho, 2021.

[14] IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE**, [*s.l.*], [*s.d.*]. Cidades e Estados..

3.1 Estrutura física

A unidade prisional de Porto Nacional foi construída no ano de 1995, com capacidade para 36 presos do sexo masculino, contando com um terreno de espaço físico satisfatório, no total de 3.600m² (60m x 60m), porém com apenas sete celas de aproximadamente 16,6m², construídas para abrigar seis presos em cada uma. No entanto, com frequência tem sido alocada uma média de 20 presos por cela. A estrutura física comporta as seguintes especificações: unidade escolar: 437m² (19m x 23m); alojamento horta: 24m² (3m x 8m); cozinha: 154m² (22m x 7m=154); pavilhão e administração: 1170m² (45m x 26m); banho de sol: 1350m² (45x30); galpão da fábrica de concretos: 400m² (20x20); celas: 16,68m² (4,70m x 3,55m), também com uma horta e um pequeno campo de futebol.

Figura 2 – Compilado de fotos da carceragem da unidade penal pesquisada



Fonte: Acervo de fotos das inspeções carcerárias da 2ª Vara Criminal de Porto Nacional

3.2 Gestão administrativa da unidade

3.2.1 Servidores e serviços

A unidade prisional tem quadro de servidores composto por 33 policiais penais concursados, dos quais 29 são homens e quatro mulheres, que trabalham em regime de escala de plantão tanto na carceragem como na parte administrativa.

O diretor é de livre escolha do Secretário de Cidadania e Justiça e possui formação em Gestão de Recursos Humanos. Atua no sistema prisional desde o ano de 2006 e tornou-se efetivo do quadro de servidores do governo estadual como policial penal após aprovação em concurso público no ano de 2014, demonstrando ter habilidades para desempenhar a função, que pode ser aperfeiçoada com capacitações sobre governança e legislação.

Atende na unidade uma equipe de saúde do município composta por um médico, uma enfermeira e uma técnica de enfermagem, que presta atendimento médico uma vez por semana na unidade penal, além de uma profissional dentista que emprestou para unidade um gabinete odontológico. Na cozinha, que é terceirizada, atuam quatro cozinheiras

que se revezam em escala a cada dois dias e contam com auxílio de reeducandos para efeito de remição. A unidade conta ainda com quatro salas de aulas onde é desenvolvido o projeto de Educação de Jovens e Adultos – EJA, sendo todas equipadas com carteiras escolares e ar-condicionado. As aulas são ministradas pelos professores de uma escola do município que cuida da educação prisional na localidade.

3.3 Apresentação de dados

As inspeções mensais na unidade prisional possibilitaram uma imersão na realidade do estabelecimento, constando dos termos das inspeções realizadas de abril de 2021 a julho de 2022 os principais dados que registramos aqui e que evidenciam o descumprimento da lei em relação à superlotação e várias deficiências, demonstrando também os esforços e impactos das intervenções realizadas ao longo da pesquisa. Ainda, foram analisados os termos de inspeção de janeiro, fevereiro e março de 2021, bem como realizadas reuniões e entrevistas durante a investigação empírica.

Antes de cada inspeção, a situação processual de cada interno foi analisada, dando impulso processual e sanando eventuais situações atípicas. A título de exemplo, realizamos transferências de presos que não respondiam a processos ou tinham execução penal na comarca, tal como disciplina a regra 89 de Mandela, o que permitiu deixar na unidade apenas aqueles que são do próprio município; e analisamos prisões com excesso de prazo ou até mesmo alvará de soltura pendente de cumprimento.

Como Juíza de Direito titular da 2ª Vara Criminal e Execuções Penais da Comarca de Porto Nacional desde o dia 29 de março de 2021, realizei em abril de 2021 a primeira inspeção na unidade penal da comarca, o que tem ocorrido mensalmente sempre com elaboração de relatórios, os quais atestam as condições da referida unidade, quantidade de presos, ausência de separação, condição da estrutura física. Também são tomadas medidas

para dar andamento a diligências necessárias e identificadas quando da inspeção, com encaminhamento para a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, para o Grupo de Monitoramento e Fiscalização Carcerário do Estado do Tocantins e para o Conselho Nacional de Justiça, além de ofícios à Secretaria de Cidadania e Justiça, cobrando as providências de correção necessárias.

No que tange à alimentação, o fornecimento dos alimentos é feito por uma empresa terceirizada escolhida por meio de processo licitatório promovido pelo Governo do Estado do Tocantins. Durante as inspeções também foram determinadas readequações no cardápio de alimentos fornecidos aos apenados, especialmente no que diz respeito à quantidade de alimento; à frequência das distribuições, devendo ser observados os intervalos estabelecidos no contrato de prestação do serviço, e, ainda, ao rigor na qualidade do preparo e armazenamento dos alimentos.

A remição de pena pela leitura ou atividade laboral já acontece, porém carece de melhor sistematização, é dizer, de um fluxo eficiente de informações para apreciação em período de tempo mais breve, o que pode contribuir para que os reeducandos consigam mais rapidamente a progressão de regime. Existe na unidade uma pequena biblioteca com um acervo de alguns livros utilizados no projeto de Remição de Pena pela Leitura, como preconizado pela Resolução 391/2021 do CNJ. Há uma escassa oferta de trabalho na unidade. Foi constatado um esforço para manter uma fábrica de blocos de concreto e uma horta, além dos serviços de manutenção da unidade e limpeza, e cortes de cabelo, que são feitos pelos próprios internos, não ficando muito claros os critérios de escolha e seexiste remuneração dessas pessoas.

Impende consignar que o Conselho da Comunidade tem elaborado projetos de melhoria das condições da unidade prisional com a destinação dos valores de penas pecuniárias. Com essa forma de gestão, a própria unidade tem encaminhado demandas ao Conselho da Comunidade, que viabiliza o projeto com a Central de Penas e Medidas Alternativas – CEPEMA de Porto Nacional. Esta, por sua vez, cadastra o respectivo projeto para,

após anuência do Ministério Público, dar prosseguimento no levantamento de valores e expedição do alvará de pagamento pela magistrada.

Por meio dessa iniciativa já foi possível realizar a aquisição de colchões para uso dos detentos da unidade, em atenção ao princípio da dignidade dos presos como pessoas de direitos, visto que muitos deles estavam dormindo no chão, cenário que foi verificado durante as inspeções judiciais.

Outros projetos que foram executados por meio dessa parceria entre direção prisional, Conselho da Comunidade e CEPEMA, como a instalação de aparelhos de ar-condicionado nas salas de aula onde são realizadas as oficinas de leitura e de produção de artesanato, e as aulas da EJA. Também se verificou, através de vistorias *in loco*, que não havia um local apropriado para receber os familiares dos reeducandos no momento das visitas, de modo que, enquanto aguardavam, eram expostos a uma situação inapropriada de exposição a sol e chuva. Isso porque esse acolhimento era realizado na recepção da unidade penal, onde não havia espaço suficiente, gerando tumulto e desconforto aos familiares. Em análise do espaço disponível, observou-se a possibilidade de calçamento e cobertura de uma área externa, para abrigar os visitantes que aguardam atendimento, bem como cobertura e local para sentar-se na área interna, o que foi realizado também com recurso de penas pecuniárias.

A alimentação também é um problema crônico, que tem causado muita preocupação, principalmente diante das reclamações de escassez e insuficiência. A água é restrita tanto para higiene quanto para ingestão, não há bebedouros e o fornecimento é realizado por poucas horas durante o dia. Para o consumo, precisam armazenar em garrafas pets ou contar com auxílio de um preso que desempenha a função de "correria". Não detectamos pessoas com deficiência ou sofrimento mental na unidade.

O emprego de castigos físicos foi relatado na inspeção do mês de janeiro, quando alguns presos chegaram a mencioná-los, tendo sido encaminhado o caso para o Ministério Público para apuração, cabendo

aqui reconhecer que muitos temem represálias quando o assunto é esse, sobre denúncia de maus tratos.

Não há cela para isolamento. Há um espaço entre a carceragem e o setor administrativo que é destinado aos presos por dívidas de alimentos, uma cela improvisada. Outro ponto que merece maior investigação é sobre as rotinas carcerárias e documentação interna, pois não ficou claro como são registradas as faltas disciplinares dos detentos. A prática repetitiva de colocação em "procedimento", que consiste em manter os presos sentados no chão em fuleiras com as mãos na cabeça e de costas para a grade da cela, incomodou a magistrada pesquisadora, pois, mesmo para procedimentos de segurança, é necessário verificar seu cabimento, pois a medida é justificável em situação-limite, chamada posição de estresse, conforme documentos e relatórios internacionais. Parece existir a metodologia de "contato zero"; no entanto, o diretor da unidade e o chefe de segurança demonstram conversar com os presos.

Durante o período da pesquisa qualquer intervenção na parte física da unidade foi feita por iniciativa do Executivo estadual. Levantamentos gráficos apontam que uma gestão eficiente e dedicada à melhoria das condições pode refletir no desencarceramento qualificado, especialmente quando comparamos os dados das inspeções realizadas nos meses de janeiro de 2021 a julho de 2022.

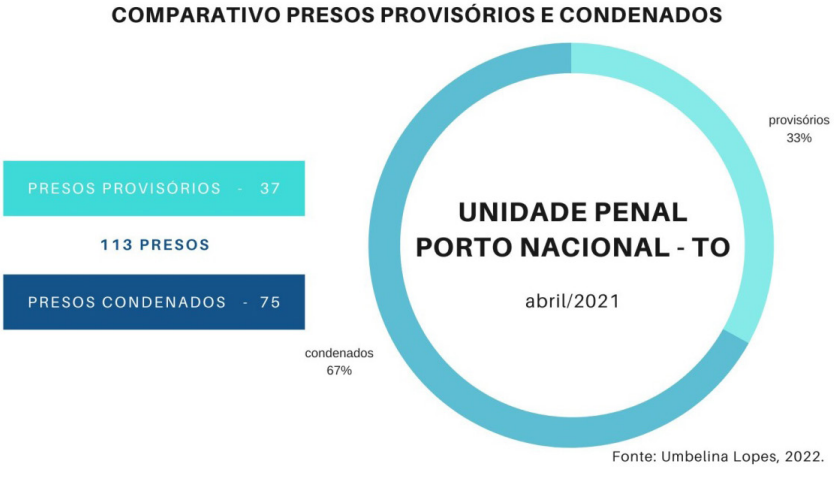
No período de pouco mais de um ano, constatou-se que o número de lotação máxima da unidade registrou, em janeiro de 2021, o total de 122 presos, representando uma taxa de superlotação de 239% acima da quantidade de presos, ou seja, um número três vezes maior que a capacidade para a qual a unidade foi projetada, de 36 vagas; em julho de 2022, a taxa foi de 156%. Entre os meses de abril de 2021 e julho de 2022, foram realizadas dezesseis inspeções judiciais na unidade prisional de Porto Nacional. Verificou-se que, nos últimos três meses de 2022, foi registrado o menor número de presos do referido período. No mês de maio de 2022, a unidade tinha 95 presos, entre os quais 22 provisórios e 73 condenados (taxa de superlotação: 164%); no mês de

junho, 24 presos provisórios e 67 definitivos, totalizando 91 internos (taxa de superlotação: 153%); e no mês de julho, a unidade contava com 92 presos, sendo 32 provisórios e 60 presos definitivos (taxa de superlotação: 156%).

O número de presos na unidade prisional de Porto Nacional ainda é alto e evidencia o estado de coisas inconstitucional em razão da superlotação do cárcere e descumprimento de outros direitos dos presos. Porém, há que se destacar o esforço envidado no sentido de promover a readequação do espaço de acordo com a capacidade de presos para a estrutura, que já redundou na diminuição em 24,5% da superlotação da unidade penal, durante a realização da presente pesquisa.

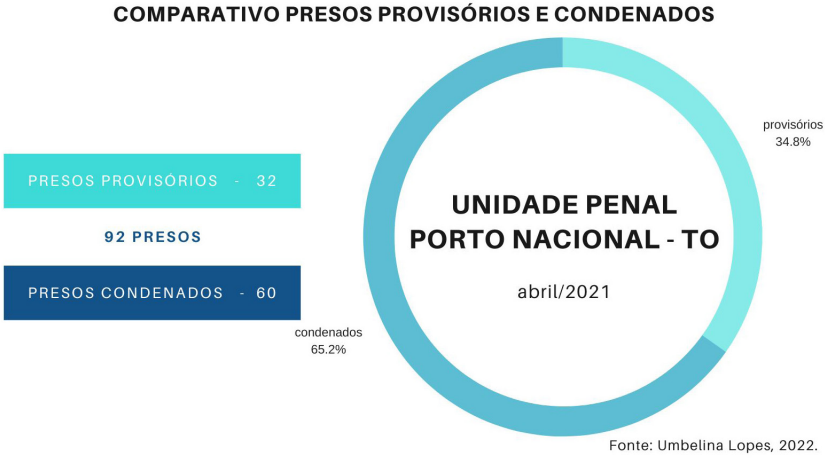
Para melhor visualizar os dados coletados quanto ao número de presos provisórios e definitivos, elaboramos gráficos que possibilitam observar diferença numérica na lotação da Unidade após as providências que foram adotadas na busca de solucionar o problema de superlotação.

Gráfico 1 – Número de presos provisórios e condenados no mês de abril de 2021



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 2 – número de presos provisórios e condenados no mês de abril de 2022



Fonte: elaboração própria.

Durante a inspeção realizada no mês de junho de 2022, foi constatado que as seis celas comportavam a seguinte quantidade de presos: cela 01 com treze presos, cela 02 com treze presos, cela 03 com quatorze presos, cela 04 com quatorze presos, cela 05 com treze presos, e a cela 06 com quatorze presos, bem como a horta da unidade, com cela fora da carceragem, com dez presos.

No mês de julho, a cela 01 contava com doze presos, cela 02 com onze presos, cela três com quatorze presos, cela 04 com quatorze presos, cela 05 com quatorze presos, cela 06 com quatorze presos, e a cela especial com dois presos, bem como a horta da unidade, com cela fora da carceragem, com onze presos.

Os presos da carceragem da Unidade contam com um banheiro em cada cela, com sanitário, mas não dispõem de chuveiros, e sim de baldes para o banho. Os detentos dormem em colchões que são dispostos no chão, e também em redes, considerando que a quantidade de presos é muito superior à capacidade, não sendo possível todos os presos

fazerem uso de colchão em razão da inviabilidade de organização do espaço físico das celas.

Na horta da unidade penal há um alojamento com espaço para doze presos, construído pelos próprios internos com blocos de concreto produzidos dentro da própria unidade também pelos ergastulados. Tanto o trabalho na produção de blocos de concreto quanto na horta da unidade foram certificados pelo cartório da unidade para fins de remição de pena pelo trabalho, tal como disciplina o artigo 126 da LEP. Os reeducandos são selecionados por uma comissão de avaliação e inclusão, formada pela direção da unidade, que encaminha ata para deliberação do juízo quanto à concessão das oportunidades e benefícios do trabalho.

Os detentos da unidade usam uniformes. As visitas sociais retornaram no dia 15 de julho de 2022. Não foi identificado se há processos disciplinares e responsabilização de servidores penais. Em relação às condições verificou-se que a higiene é satisfatória, uma vez que, apesar de necessitar de uma reforma, é realizada limpeza com frequência.

3.3.1 Das inspeções judiciais

Conforme disposto na LEP, em seu art. 66, VII, compete ao Juiz da execução a realização de inspeções mensais nos estabelecimentos prisionais, visando ao adequado funcionamento e apuração de eventual responsabilidade, sendo muito importantes a fiscalização, a inspeção judicial e as deliberações referentes ao funcionamento das unidades prisionais. Se houver correto cumprimento da lei, o cárcere pode ser uma oportunidade de ressocialização.

O apoio efetivo do Judiciário para a questão do encarceramento consta da regra 61 das Regras de Mandela. Importante o controle judicial, com implementação de mecanismos no sentido de adotar

providências para sanar o estado de coisas inconstitucional presente no sistema penitenciário brasileiro.

A realização mensal e regular das inspeções (regra 83 das Regras de Mandela) pela Juíza de Direito da Execução Penal, com a participação do Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho da Comunidade e direção da unidade, conforme consta dos termos em apêndice possibilitou a verificação, *in loco*, das deficiências físicas, de pessoal, de cuidado com os presos, além das necessidades da unidade, revelando a superlotação carcerária, já que foi projetada para alocar 36 presos e tem acomodado uma média de 100 presos.

A premissa que sustenta as inspeções é de que é ação corretiva, preventiva, pedagógica e continuada, que precisa ser levada a sério na busca da superação do quadro de violação histórica e sistemática de direitos que caracteriza o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário, visando a assegurar a proteção integral dos direitos humanos[15].

Além das inspeções, foram realizadas reuniões com a direção da unidade e com o Conselho da Comunidade para iniciativas de enfrentamento e correção das irregularidades encontradas, bem como: (i) o encaminhamento de ofícios após a realização das inspeções, especialmente para Corregedoria-Geral da Justiça e para o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF); (ii) o preenchimento de relatório no Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais (CNIEP) do CNJ; e (iii) o agendamento de reunião com o Secretário de Cidadania e Justiça do Governo do Estado.

4 DISCUSSÃO DOS DADOS

A análise dos dados partiu da premissa de ser inegociável e inadiável reconhecer e respeitar que os ergastulados têm direito a assistência material e jurídica, educação, social, religiosa, como visita, banho de sol,

[15] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório de inspeções: estabelecimentos prisionais do Estado do Ceará. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. p. 6.

e outros. Apesar dos instrumentos internacionais, como declarações de direitos, pactos e convenções internacionais, e de uma legislação que assegura direitos – ou seja, um arcabouço jurídico elogiável –, as condições encontradas no funcionamento da unidade prisional de Porto Nacional são em muitos pontos idênticas ao reconhecido na ADPF 347/2015, exigindo uma política de gestão séria e corretiva.

Constatou-se a situação degradante das celas, especialmente a superlotação. A realidade encontrada é idêntica à de outras unidades prisionais pelo Brasil e constantes do CNIEP. O cenário encontrado no cárcere de Porto Nacional fere as normas nacionais e internacionais em relação aos direitos das pessoas privadas de liberdade, especialmente a LEP e as Regras de Mandela.

Como Juíza de Direito titular da Execução Penal na Comarca de Porto Nacional, a par das falhas detectadas na medida em que aconteciam as inspeções mensalmente na unidade prisional local, esta pesquisadora passou a tomar providências na busca de soluções efetivas para os problemas encontrados, dentre elas, intervenções na gestão já foram possíveis, o que permitiu a diminuição do número de presos (ainda que pequena); maior agilidade na análise dos processos de réus presos (desencarceramento); retorno das audiências de custódias; diálogo com demais órgãos de execução penal, especialmente Defensoria Pública, Ministério Público, Conselho da Comunidade e Secretaria de Cidadania e Justiça.

Do universo de 92 presos em julho de 2022, temos condenados e presos provisórios, permanecendo a situação de não separação, em descumprimento ao art. 84 da LEP. A alimentação continua sendo um problema crônico com relatos de perda de peso, denúncias de que a quantidade é insuficiente e de que eram oferecidos alguns alimentos como buchada, especiaria que é rejeitada pelos presos e não faz parte dos alimentos a serem oferecidos, problemas agravados pela vedação à entrada de complementos alimentícios por familiares.

Cabe, no entanto, listar algumas providências e alterações realizadas no decorrer da pesquisa participativa relatada, que refletiram na melhoria da gestão e do manejo de detentos da unidade prisional de Porto Nacional. Em todas as inspeções a situação foi a mesma, mas algumas medidas corretivas foram adotadas já refletindo ou diminuindo inconstitucionalidades, como o fato de presos em regime semiaberto cautelar não existirem mais. Importante esclarecer que assumi a Vara em março de 2021 e, quatro meses depois, iniciei esta pesquisa com intervenções, envio de ofícios à Secretaria de Cidadania e Justiça do Estado do Tocantins, reuniões com diretor da unidade, transferências de detentos de outras localidades. Conseguimos a diminuição do número de presos na unidade de 122 para 91. A reforma na carceragem está programada e permitirá maior cumprimento das normas de regência, o que poderá refletir na diminuição do estado de coisas inconstitucional detectado.

Além da superlotação, também ficou comprovada a hipótese de que na unidade não há separação dos detentos provisórios dos condenados. Trata-se de manifestação do superencarceramento e encarceramento em massa, um problema nacional que está refletido na realidade local. No estado não há uma Central de Regulação de Vagas: o controle é feito pela Secretaria de Cidadania e Justiça do Governo do Estado do Tocantins por meio da Gerência de Inclusão, Classificação e Remoção (GICR).

Durante as inspeções ouvimos os reclusos e suas reivindicações, tal como reza a regra 56 das Regras de Mandela. Diálogo e interação entre os órgãos da execução penal passaram a ser frequentes. A transferência dos detentos que não são da comarca (conforme regra 89), que não têm vínculos, contribuiu para diminuição do número total de presos ao longo do período da pesquisa.

Foi feita, ainda, a revisão e análise dos processos de todos os presos provisórios, o que possibilita a soltura dos que já tenham direito, corrigindo situações de constrangimento ilegal. Essas ações adotadas no decorrer da pesquisa, ainda que mínimas, já surtiram efeito,

especialmente a conscientização das instituições que atuam no sistema prisional e a diminuição de pessoas encarceradas em Porto Nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema punitivo brasileiro, oriundo da coqueluche penal da Escola Positivista, que outrora sacudiu a Europa e que atendia em grande parte o fascismo, rompeu com algumas concepções, passou por reformas importantes, e hoje está forjado em princípios de direitos fundamentais, de direitos humanos, como deve ser em um Estado Democrático de Direito. Somos inclusive signatários da Declaração Universal de Direitos Humanos e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Todavia, não obstante uma legislação avançada, sua aplicação prática tem por muitas vezes afastado o Direito da justiça.

A falta de estrutura e de consciência e a gestão ineficiente fazem emergir chagas como a superlotação carcerária e tantas outras, redundando no estado de coisas inconstitucional verificado na realidade das prisões no Brasil, por não observância aos direitos fundamentais, direitos humanos, como reconhecido pela nossa Corte Constitucional de Justiça na ADPF 347/2015.

Segundo Grotius, a punição é um mal que se sofre em razão de um mal que se faz (Malum passionis, quod infligitur ob malum actionis)[16]. De acordo com Pierangeli a sanção privativa de liberdade não pode apenas apresentar características retributivas[17]. O Direito Penal moderno objetiva a paz, reclamando respeito de um para outro homem. A violência conduz não à libertação, e sim à alienação da pessoa. Assim, deve-se buscar harmonizar o cumprimento do dever sancionador com a busca da paz, autonomia reconhecida do *ius*

[16] GROTIUS, Hugo. **Le droit de la guerre et de la paix**. Paris: Guillaumin, 1867. v. 2, p. 373.

[17] PIERANGELI, José Henrique. **Escritos jurídico-penais.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 165.

punitivo para uma juridicidade. A prisão como forma de controle social pelo Estado, colocou o Brasil na terceira posição no que pertine à população carcerária do mundo, como uma consequência de gestão dos indesejáveis.

A pesquisa confirmou as hipóteses, haja vista a constatação de que, mesmo com um arcabouço normativo garantidor de direitos, que estabelece como deveriam ser as prisões brasileiras, há muito descumprimento do direito dos presos, tornando-se imprescindível a adoção de medidas aptas a solucionar a questão, sem precisar radicalizar promovendo soltura em massa de presos ou interditando presídios. O cumprimento da lei e a gestão com governança são importantes instrumentos de combate à situação evidenciada nesse microssistema que reflete o macrossistema prisional brasileiro. O objetivo final é que se seja justo ao colocar a pessoa na prisão, devendo ela apenas cumprir a pena e não ter outros direitos suprimidos[18], pois o preso perdeu só sua liberdade ao ser encarcerado, e não a alma, a dignidade, a vida.

Tal como disciplina o art. 38 do Código Penal, o preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral. A lógica de que a prisão moderna e a pena privativa de liberdade são uma evolução do direito não pode dar guarida a ilegalidades como as evidenciadas com a superlotação carcerária e o superencarceramento. Precisamos tirar do direito penal toda a esperança de solução e nos valer das outras áreas das ciências sociais na busca de uma efetiva saída, sob pena de a prisão ser mesmo só uma forma de controle social que exclui e oprime, personificando o que Boaventura Souza Santos intitulou como teoria dos excluídos[19].

Percebeu-se pelos dados sistematizados a situação embrutecida da realidade carcerária. A pesquisa deixou mais clara que a posição de magistrado é posição de controle, motivo pelo qual temos que ser contra

[18] DUTRA, Luiza Fonseca. **Os direitos humanos face à superlotação carcerária**: o estado de coisas inconstitucional. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. p. 22

[19] SANTOS, Boaventura Souza. **Um discurso sobre as ciências**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

a hegemonia, criar possibilidades para uma mudança dessa realidade de descumprimento de direitos, no sentido de interferir e garantir o direito dos reclusos, articulando e promovendo ações. Como já declarado pelo Ministro Fachin do STF: "O judiciário não pode ser mero espectador da falta de vagas. Resta patente o quadro de ilegalidade que está a contar, em certa medida, com a anuência do Poder Judiciário"[20].

Para sanar os problemas detectados é preciso política de gestão para corrigir os gargalos estruturais, com criação de um órgão de efeito que controle as vagas na secretaria. Passar a tinta na parede não resolve, vaticinar sobre possibilidades também não. Negar a existência das irregularidades que existem nos estabelecimentos prisionais é confirmar as agruras identificadas no sistema prisional evidenciado pelo estado de coisas inconstitucional.

Em uma situação extrema, talvez partir para adoção de *numerus clausus* (número fechado) para redução da superlotação carcerária, de modo que a entrada de uma pessoa dentro de uma unidade prisional corresponda efetivamente a uma vaga disponível, a chamada proporção "presos-vagas" como já implantada em alguns países europeus.

O número de presos na unidade prisional de Porto Nacional ainda é alto e evidencia o estado de coisas inconstitucional, em razão da superlotação do cárcere, e o descumprimento de outros direitos dos presos. No entanto, há que se destacar o esforço envidado no sentido de promover a readequação do espaço de acordo com a capacidade de presos para a estrutura, que já redundou a diminuição em 24,5% a superlotação da unidade durante a realização da presente pesquisa, na busca do ideal de como deve ser o cárcere em um Estado Democrático de Direito.

[20] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADPF 347/DF**. Requerente: Instituto de Defesa do Direito de Defesa. Interpelado: União. Relator: Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Tobias. A ideia de direito. *In*: **Estudos de Direito** I. 2. ed. Aracaju: Secretaria de Cultura; Rio de Janeiro: Record, 1991.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução: Flório de Angelis. São Paulo: Edipro, 1999.

BERISTAIN, Antonio. **Medidas penales em Derecho contemporâneo** (teoria, legislación positiva y realización prática). Madrid: Reus, 1974.

BRASIL. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário Brasileiro**. CPI Sistema Carcerário: relatório final. Brasília: Edições Câmara, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689**, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. **Sisdepen – Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário**. [Brasília]: Secretaria Nacional de Políticas Penais, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal – LEP. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DE AMICUS CURIAE PARA PLEITEAR TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REFERENDO. AMPLIAÇÃO DO OBJETO DA CAUSA PRINCIPAL E CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE OFÍCIO. IMPOSSIBILIDADE. NÃO REFERENDO. 1. O *amicus curiae* não tem legitimidade ativa para pleitear provimento jurisdicional de concessão de medida cautelar em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Ilegitimidade de parte reconhecida. 2. Embora no controle abstrato de constitucionalidade a causa de pedir seja aberta, o pedido da inicial deve ser certo e determinado. Impossibilidade de o julgador ampliar o objeto da demanda de ofício. 3. Medida cautelar referendada na parte em que reconhece a ilegitimidade ativa de terceiro interessado. 4. Não referendo da cautelar quanto à ampliação do objeto da ADPF. Requerente: Instituto de Defesa do Direito de Defesa. Interpelado: União. Relator: Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427675/false. Acesso em: 12 jul. 2023.

CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Resolución 1/08**. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. 2008. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf. Acesso em: 05 ago. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf. Acesso em: 21 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível

em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf. Acesso em: 25 jul. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de inspeções**: estabelecimentos prisionais do Estado do Ceará. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-inspecoes-estabelecimentos-penais-tjce-dmf-08032022.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório audiência de custódia 6 anos**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-6-anos-audiencia-custodia200121.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022.

DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen** – junho de 2014. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2015. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

DEPEN. [Relatório analítico nacional do] **11º ciclo** – Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: jul-dez 2021. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-dez-2021.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

DUTRA, Luiza Fonseca. **Os direitos humanos face à superlotação carcerária**: o estado de coisas inconstitucional. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Tradução: Raquel Ramalhete. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. In: GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989. p. 13-

GRINOVER, Ada Pellegrini. Natureza jurídica da execução penal. *In*: BUSANA, Dante; www.sejus.es.gov/download/diagnostico-depen.pdfs.).

Execução penal: messas de processo penal, doutrina, jurisprudência e súmulas.São Paulo: Max Limonad, 1987.

GROTIUS, Hugo. **Le droit de la guerre et de la paix**. Paris: Guillaumin, 1867. v. 2.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, [s.l.], [s.d.]. **Cidades e Estados**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/to/porto-nacional.html. Acesso em: , 25 jul. 2023.

MAURACH, Reinhart. **Tratado de Derecho Penal**, vol. 1. Tradução Juan Cordoba Roda. Barcelona: Ariel, 1962.

PEDRONI, Roberta. Explorados, vigiados, encarcerados ou mortos: o Estado Penal do neoliberalismo. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16., 2019, Brasília. **Anais do 16° Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**. Brasília, 2019. Disponível em: https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/1663/1623. Acesso em: 21 jul. 2023.

PIERANGELI, José Henrique. **Escritos jurídico-penais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PIERANGELI, José Henrique; ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Manual de Direito Penal brasileiro**: parte geral. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RAMOS, Ana Carolina Bartolamei. **Neoliberalismo e a expressão da subjetividade fascista no sistema penal brasileiro**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021. Disponível em: https://pergamum-biblioteca.pucpr.br/acervo/357161. Acesso em: 05 ago. 2022.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Um princípio para a execução penal**: *numerus clausus*. Revista Liberdades, [s. l.], n. 15, p. 104–120, 2014. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/redirecionaLeituraPDF/7386. Acesso em: 21 jul. 2023.

SANTOS, Boaventura Souza. **Um discurso sobre as ciências**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SEMER, Marcelo. **Sentenciando o tráfico**: o papel dos juízes no grande encarceramento. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. Disponível em: https://issuu.com/tirantloblanch/docs/0fe965e12811eab aa7931922ace7bc9d. Acesso em: 04 ago. 2022.

WPB – WORLD PRISON BRIEF. **Highest to Lowest** – Prison Population Total. [s.d.]. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All. Acesso em: 22 jul. 2022.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.200

REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL: IMPACTOS NA DIMINUIÇÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA

REDUCTION OF SOCIAL INEQUALITY: IMPACTS ON THE REDUCTION OF THE PRISON POPULATION

CRISTIANO TAVARES TORQUATO

Bacharel em Direito. Especialista em Direitos Humanos e Segurança Pública; em Altos Estudos de Política e Estratégia; e em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional. Agente Federal de Execução Penal. Atualmente Diretor-Geral do Sistema Penitenciário Federal da Secretaria Nacional de Políticas Penais.

RESUMO

Este trabalho buscou, primeiramente, descobrir quais são os países que mais reduziram suas populações prisionais nos últimos 10 anos, levando-se em consideração não apenas os números absolutos de populações prisionais, mas, sobretudo, a redução em números percentuais, ou seja, o percentual de pessoas presas por 100 mil habitantes. Logo em seguida, foram levantadas comparações, observando-se os índices de desigualdade desses 30 países que mais reduziram a quantidade de pessoas presas. Para aferição dos índices de desigualdade, foi adotado o índice GINI, ou coeficiente GINI (sistema de medição da desigualdade mundialmente conhecido). Buscou-se verificar a relação da desigualdade na distribuição de riquezas sobre a realidade do encarceramento em cada país, e descobrir como um se reflete no outro. Conclui-se que a diminuição das desigualdades constitui uma tendência para redução do encarceramento e, consequentemente, para a redução do custo econômico da violência, da quantidade de crimes,

das taxas de criminalidade, bem como para a melhoria da sensação de segurança da sociedade e, acima de tudo, da quantidade de pessoas que serão poupadas da violência.

Palavras-chave: redução da população prisional; desigualdade; índice de Gini; superlotação prisional; desencarceramento.

ABSTRACT

The research pursued discovering which countries have mostly reduced their prison's population in the last 10 years by considering not only their absolute numbers, but especially the reduction of the percentage of people arrested per 100,000 inhabitants. Secondly, new comparisons were made observing the inequality indices of those 30 countries that mostly reduced their number of imprisoned people. To measure inequality indices, the GINI index, or GINI coefficient (a globally known inequality measurement system) was used. It was verified that there is a relation between the inequality distribution of wealth and the reality of incarceration in each country, as well as how the reflexes of inequality distribution of wealth impact the incarceration rates. It is concluded that the reduction of inequalities constitutes a tendency to reduce incarceration and, consequently, to reduce the economic cost of violence, the number of crimes, the reduction of crime rates, the improvement of society's sense of security and, above all, in the number of people who will be spared from violence.

Keywords: Reduction of the Prison Population; Inequality; Gini; Prison overcrowding; extrication.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Metodologia. 3 Referencial teórico; 3.1 Marcos normativos e principais documentos; 3.1.2 Declaração Universal dos Direitos

Humanos; 3.1.3 Agenda 2030 e os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; 3.1.4 Atlas Brasileiro da Violência; 3.1.5 Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018 – Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); 3.2 Autores e obras; 3.2.1 Zygmunt Bauman; 3.2.2 Marcel Gomes de Oliveira; 3.2.3 Elias Carranza. 4 Cenário nacional; 4.1 Custos econômicos da violência; 4.2 A desigualdade brasileira de distribuição de renda. 5 Variação da população prisional X desigualdade social; 5.1 Análise de tendência; 5.2 Comparativo de desigualdade X encarceramento de Brasil, Rússia, Japão e Ucrânia; 5.2.1 Rússia; 5.2.2 Ucrânia; 5.2.3 Japão; 5.2.4 Brasil. 6 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui apenas 3% da população mundial, mas registrou mais de 14% dos homicídios no mundo em 2018[1]. Embora, em 2021, tenha-se atingido o menor número de homicídios dos últimos anos segundo dados do monitor da violência (41.069), ainda é um número alarmante de vidas perdidas, sendo tal redução insuficiente para retirar o Brasil do mapa das nações mais violentas do planeta, mesmo não estando em guerra.

Ao longo deste trabalho serão apresentados vários números de homicídios, encarceramento e desigualdade que guardam estreita relação entre si, e cujas realidades mostrarão, de alguma forma, que influem umas nas outras.

A partir de 2018, iniciou-se uma redução de mortes que dura até a última medição em 2021, conforme Figura 1.

[1] SGPR. **Custos econômicos da criminalidade no Brasil**: relatório de conjuntura n. 4. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2018. p. 13.

Gráfico 1 – Evolução dos homicídios no Brasil, de 2007 até 2021

Fonte: G1, 2022.

Paralelamente ao elevado número de homicídios, o Brasil passa, já há alguns anos, por um processo de aumento acentuado da sua população prisional. Em 1990, o Brasil custodiava 90 mil presos; em dezembro de 2021, havia 835.643 pessoas em cumprimento de pena (das quais 670.714 em celas físicas, e o restante em monitoramento

eletrônico e prisões domiciliares), o que significa que, de cada 100 mil habitantes, 318,59 estão presos[2].

Essa taxa de encarceramento no país, mesmo tendo sido registrada uma leve redução, saindo de 353 pessoas por 100 mil habitantes, em 2017, para 318,59, em 2021, ainda assim representa seis vezes a taxa da Europa, que gira em torno de 50 a 60 por cada grupo de 100 mil habitantes, conforme publicado no *World Prison Brief*, Instituto de Pesquisa em Políticas Criminais[3].

A taxa média de crescimento no período de 2000 até 2016 foi de 8,3% ao ano. Caso essa média fosse mantida nos anos seguintes, segundo cálculo do Departamento Penitenciário Nacional, a população carcerária no país poderia chegar a 1.500.000 presos em 2025[4].

Semelhante ao ocorrido com a taxa de homicídios, em 2015 os números do encarceramento começam a notar uma tendência de diminuição.

O ano de 2017 marca o primeiro ano com desaceleração naquela taxa avassaladora de crescimento prisional de 8,3% dos anos anteriores. Segundo o Infopen, em junho de 2017[5], havia no Brasil 726,3 mil presos contra 722,1 no final de 2016[6]. O aumento de 4,2 mil pessoas presas representou um aumento de apenas 0,58%.

Confira, no Gráfico 2, a evolução da população prisional, tendência iniciada em 2017, e como se sucedeu nos anos seguintes:

---

2 DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**: atualização – dezembro de 2021. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2021.

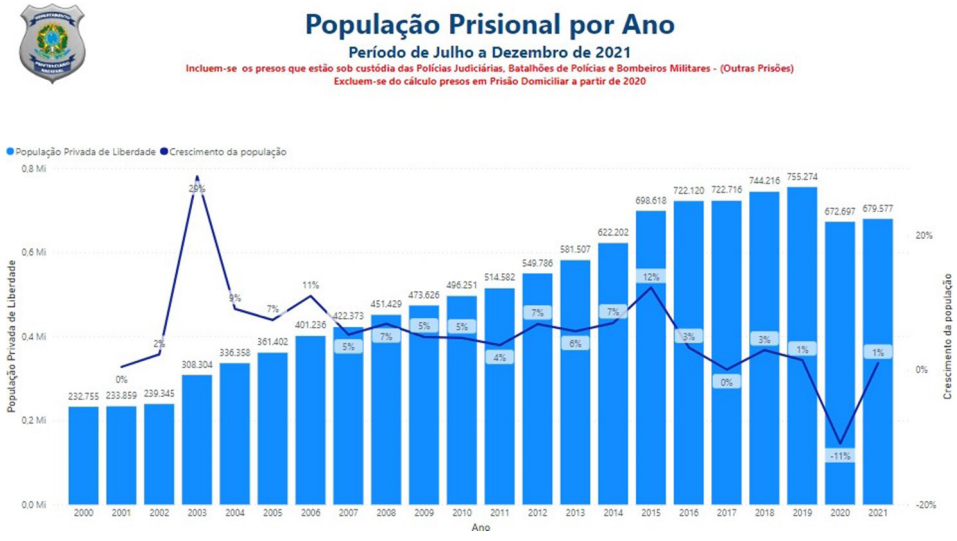
3 WPB – WORLD PRISON BRIEF. **Highest to Lowest – Prison Population Total**. [*s.d.*]. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All. Acesso em 10 jul. 2022.

4 Disponível em <https://justica.gov.br/news/copy_of_collective-nitf-content-26>. Acesso em 11 set. 22.

5 DEPEN. [**Relatório analítico nacional – Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias:] **jan-jun/2017**. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, [*s.d.*].

6 DEPEN. [**Relatório analítico nacional – Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias:] **dez/2016**. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, [*s.d.*].

Gráfico 2 – Evolução da população prisional no Brasil (2000 – 2021)



Fonte: SISDEPEN, 2021.

Por outro lado, a desigualdade de renda no Brasil, que recuava desde o início dos anos 2000, ficou estagnada em 2017[7].

Após 15 anos de diminuição das desigualdades, o quadro voltou a piorar em 2016, segundo relatório divulgado em novembro de 2018 pela organização não governamental Oxfam[8]. O relatório apontou ainda que a posição no ranking da desigualdade de renda regrediu ainda mais em 2017: de 10º para o 9º país mais desigual do mundo.

Em 07 de dezembro de 2021, foi lançado pelo *World Inequality Lab* (Laboratório das Desigualdades Mundiais), que integra a Escola de Economia de Paris, um estudo mundial sobre desigualdades. Um de seus idealizadores, o economista Lucas Chancel, codiretor do laboratório e autor do estudo, afirmou que o Brasil permanece um dos

7 OXFAM BRASIL. **País estagnado**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2018. p. 15.

8 *Ibid*., p. 16

países com maior desigualdade social e maior desigualdade de renda do mundo[9].

Contrariamente a esta realidade, a Constituição Federal consagra expressamente no seu art. 3º, os objetivos da República Federativa do Brasil. Entre eles o constituinte elencou a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

O art. 3º da Constituição Federal assim define os objetivos fundamentais da nação:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
>
> II – Garantir o desenvolvimento nacional;
>
> III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.
>
> IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.[10]

Apesar do texto constitucional reconhecer, em cláusula pétrea, a preocupação com a erradicação da pobreza e da desigualdade, apenas seu reconhecimento formal não foi o suficiente para modificar a realidade, e o Brasil segue sendo um dos países mais desiguais do mundo, em flagrante contradição ao enunciado objetivo nacional.

O artigo 3º da Carta Magna, infelizmente, constitui-se mais em uma abstrata declaração de boas intenções do constituinte originário do que em uma meta nacional. Afinal, passados 30 anos de vigência da "Constituição Cidadã", a desigualdade segue sendo uma das maiores do mundo conforme relatório do já mencionado Laboratório das Desigualdades Mundiais, codirigido

[9] FERNANDES, Daniela. 4 dados que mostram por que Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. UOL, Paris, 07 dez. 2021. Economia.

[10] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

pelo economista francês Thomas Piketty (autor do bestseller *O Capital no Século 21*, entre outros livros sobre o tema).

Nesse sentido, o relatório da OXFAM de 2018 alertou:

> Considerando países com dados relativamente recentes disponíveis, o Brasil está atrás somente do Qatar em matéria de concentração de renda, pois o 1% mais rico do país árabe concentra 29% a fatia enquanto o Brasil, 28%. Além do Qatar e do Brasil, o Chile, a Turquia e o Líbano constituem os cinco países com maior concentração de renda entre aqueles com dados disponíveis. Do outro lado estão Holanda, Dinamarca, Eslovênia, Ilhas Maurício e Finlândia, os cinco países com menor concentração de renda no topo da pirâmide social com concentração de renda de 6 a 7%.[11]

Diante do quadro apresentado aqui, este trabalho se determinou a pesquisar se um país que possui baixa desigualdade possui também menor índice de aprisionamento ou se não há relação entre tais fatores. Será investigada a relação entre a desigualdade de distribuição de riquezas em todos os países listados na pesquisa, comparando-os com o crescimento da população prisional.

Embora existam diversos estudos sobre desigualdade e tantos outros sobre encarceramento, são poucos e esparsos os estudos que relacionam um assunto com o outro e buscam estabelecer comparativos.

2 METODOLOGIA

Define-se este trabalho como uma pesquisa exploratória, quantitativa, dedutiva e investigatória, realizada por meio de uma

[11] OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/. Acesso em: 26 jul. 2023.

arguição comparativa de literaturas e buscas de dados disponíveis sobre desigualdade e aumento da população aprisionada.

Foram realizadas pesquisas em bancos de dados oficiais, sejam nacionais ou internacionais, podendo ser de organismos governamentais ou não governamentais, desde que já consolidados e reconhecidos em suas publicações sobre o tema desta obra.

A pesquisa baseia-se, primariamente, em estudos estatísticos comparativos visando a observar a relação que ocorre entre a distribuição de riquezas e a população prisional no Brasil e em países com realidades econômicas, sociais, populacionais e religiosas que guardem semelhanças com as brasileiras ou que, pelos resultados positivos apresentados na última década, possam ser interessantes ao Brasil.

Com base na pesquisa de quais países mais diminuíram sua população prisional, será verificada a existência, ou não, de relações entre a distribuição de renda e o crescimento da população, comparando-os com a taxa de encarceramento país a país no mesmo período da pesquisa.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está dividido em dois eixos. No primeiro eixo, tem-se os principais marcos normativos referentes ao assunto em voga. No segundo, os principais autores e obras que tenham estudado anteriormente o objeto deste trabalho.

O referencial teórico visa a trazer pensadores e legislações que possam enriquecer o estudo comparativo proposto, em busca de descobrir se existem relações entre o aumento/diminuição da desigualdade de renda e o aumento/diminuição da população prisional.

3.1 Marcos normativos e principais documentos

3.1.1 Constituição Federal

No seio de uma nação democrática, o principal documento, aquele que em mais alto nível norteia seus valores, fundamentos e prioridades, é a sua Constituição Federal (CF). No Brasil a Magna Carta de 1988, em seu art. 3º, elenca os objetivos da República Federativa do Brasil, já reportados anteriormente.

Contudo, os relevantes objetivos descritos no art. 3º não são os únicos marcos constitucionais que balizam esta pesquisa. O art. 23 da Constituição elenca atribuições comuns à União, Estados e municípios conforme se vê:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> [...]
>
> X – Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos[12].

Já o art. 7º da CF elenca os princípios atinentes aos trabalhadores, nos quais o legislador deixa explícito seu intento de melhoria das condições sociais mediante o pagamento de um salário digno:

> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
>
> [...]

[12] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

> IV – Salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim[13].

No art. 170, a Constituição elenca os princípios atinentes à ordem econômica de onde se extrai a mesma intenção dos artigos acima, a preocupação com a redução das desigualdades sociais no país, no inciso VII:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
>
> [...]
>
> VII – redução das desigualdades regionais e sociais[14].

3.1.2 Declaração Universal dos Direitos Humanos

No campo do Direito Internacional, consigna-se que o mais importante diploma legal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), tratou cuidadosamente da questão da justiça social.

Publicada em 1948, consiste numa carta da Organização das Nações Unidas (ONU) destinada a reconhecer a cada pessoa humana um rol de direitos básicos, independente do país, do tipo de regime político ou da religião.

[13] *Ibid.*
[14] *Ibid.*

Essa declaração possui vários direitos que constituem garantias a qualquer pessoa que viva sobre a face da Terra. Vejamos alguns dos principais direitos declarados na carta da ONU de 1948:

> Artigo I – Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.
>
> [...]
>
> Artigo III – Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.
>
> [...]
>
> Artigo XXII – Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.
>
> Artigo XXIII
>
> 1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
>
> 2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
>
> 3. Toda pessoa que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
>
> [...]
>
> Artigo XXV
>
> 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda

> dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle[15].

Assim como o que ocorre com a Carta Constitucional, que não se constitui em um instrumento capaz de realizar sozinho as transformações cunhadas em seu texto, revelando-se verdadeiramente mais um documento que declara diretrizes, propósitos e intenções, e menos um plano de metas indicadores para realização dos objetivos capazes de transformá-los em leis ordinárias e políticas governamentais, ainda mais ocorre com a DUDH. Trata-se de um documento importante, porém meramente declaratório, sem poder vinculante, que depende de reconhecimento dos estados-membros e de políticas internas de cada um.

Seu reconhecimento não significa que esses direitos são exercidos de fato, especialmente porque nem todos os países aderem, e os que aderem nem sempre conseguem vencer as dificuldades internas, socioculturais, econômicas e políticas para implementá-los.

3.1.3 Agenda 2030 e os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Em setembro de 2015, 193 chefes de Estados-membros da ONU assinaram um manifesto em prol do desenvolvimento sustentável do planeta. Nesse manifesto, restou reconhecido que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável[16].

Os países comprometeram-se a tomar medidas ousadas e transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos

[15] ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948. 1948.

[16] FBSP; Ipea. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. p. 87.

próximos quinze anos. A Agenda 2030[17] é um plano de ação para os Estados, para as empresas e para as pessoas. Pretendeu-se um mundo mais saudável e humano em 2030. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, respeitando os limites do planeta.

Diferentemente da DUDH, a agenda 2030 traz objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem numa parceria global que oriente as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas.

A Agenda 2030 e os seus ODS inauguram uma nova fase para o desenvolvimento dos países, que busca integrar por completo todos os componentes do desenvolvimento sustentável e engajar todos os países na construção de futuro desejável a todos os povos. Abaixo, a imagem oficial contendo os 17 ODS:

Figura 1 – Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

[17] ONU – Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável – A/RES/70/1. Brasília: Rio de Janeiro: Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil; Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil (UNIC Rio), 2016.

Fonte: OBJETIVOS de desenvolvimento sustentável (ODS), 2015 (2022).

Dos 17 ODS, muitos têm pertinência com esta pesquisa, porém os objetivos 10 e 16, merecem destaque especial devido à finalidade intrínseca com o objetivo deste trabalho:

> **Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles**
>
> 10.1 Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional
>
> 10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra
>
> 10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultado, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito
>
> 10.4 Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e políticas de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade
>
> 10.5 Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais, e fortalecer a implementação de tais regulamentações
>
> 10.6 Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, críveis, responsáveis e legítimas
>
> 10.7 Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas
>
> 10.a Implementar o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em

particular os países de menor desenvolvimento relativo, em conformidade com os acordos da Organização Mundial do Comércio

10.b Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países de menor desenvolvimento relativo, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus planos e programas nacionais

10.c Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%

[...]

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares.

16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças.

16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos.

16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado

Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis

> 16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global
>
> 16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento
>
> 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais
>
> 16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime
>
> 16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável[18]

O Brasil não tem cumprido adequadamente as metas estipuladas em cada objetivo. Como exemplo, cita-se o relatório "País estagnado: um retrato das desigualdades sociais brasileiras", divulgado pela Oxfam em novembro de 2018, o qual alerta que, "no Brasil, entre 2016 e 2017, os 40% mais pobres tiveram variação de renda pior do que a média nacional", contrariando o Objetivo 10 e suas metas[19].

3.1.4 Atlas Brasileiro da Violência

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, desenvolveu o portal "Atlas da Violência". Tal estudo anual consolida, há mais de duas décadas, dados importantes sobre como se desenvolve a questão da violência no país. A filosofia do atlas consiste na disponibilização fácil dos dados consolidados visando a facilitar consulta e pesquisas. Deste banco de dados, foram extraídas muitas informações sobre violência

[18] *Ibid*.

[19] OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/. Acesso em: 26 jul. 2023.

e número de homicídios, as quais são indispensáveis para a realização da presente pesquisa, como os índices de homicídios que serão vistos mais à frente.

3.1.5 Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018 – Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

Outro marco legal importante a ser observado foi adotado em 2018, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), por meio da Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, regulada pelo Decreto n. 10.822, de 28 de setembro de 2021. Esse marco legal, relativo à segurança pública, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança, prisionais e de defesa social, e o Decreto estipula ações, metas, responsáveis e sistema de governança.

Até o advento do SUSP, toda a gestão da segurança pública se dava no âmbito de cada um dos estados da federação, sem protagonismo do órgão central[20].

Uma determinada unidade da federação realizava livremente suas operações de fiscalização e combate à criminalidade conforme seus indicativos e problemas locais, sem qualquer articulação regional ou nacional. Sem uma coordenação nacional, em que cada estado era autônomo para tomar as medidas que elegesse prioritárias, muito se perdia em eficiência e economia de recursos, pois muitos programas miravam caminhos sobrepostos, além de muitos grupos criminosos simplesmente migrarem para o estado vizinho quando a repressão local se tornava eficiente.

Apesar de as ações de segurança pública serem realizadas majoritariamente pelas polícias civis e militares estaduais, a segurança

[20] BRASIL. MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Política Nacional de Segurança Pública**: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. p.20.

pública não pode ser tratada como responsabilidade exclusiva dos estados e do Distrito Federal, tendo a União responsabilidade conjunta na segurança pública do país.

Esse foi o propósito do SUSP: ações coordenadas por um elemento central. Além de facilitar a integração dos órgãos de segurança pública, via União, foi introduzido pelo SUSP o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSPDS). A revisão do PNSPDS (2021-2030), lançada em 2021, fixou metas de redução de homicídios e assegurou fontes de recursos específicos e permanentes para a segurança pública, entendida em seu sentido mais amplo, como já acontece na área de saúde.

Um ano após o advento do SUSP em 2018, observaram-se os primeiros indicadores de diminuição no número de homicídios já no primeiro trimestre de 2019 (o que pode ser resultado de uma maior integração e coordenação das polícias nos estados).

Considera-se que a Lei n. 13.675, que criou o SUSP, foi inovadora, sobretudo ao dispor sobre princípios, objetivos, diretrizes, estratégias, membros, organização, funcionamento, metas, sistemas e programas do SUSP e do PNSPDS. Vale citar os objetivos da lei:

> Art. 6º São objetivos da PNSPDS:
>
> I – fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais, em atividades de inteligência de segurança pública e em gerenciamento de crises e incidentes;
>
> II – apoiar as ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos;
>
> III – incentivar medidas para a modernização de equipamentos, da investigação e da perícia e para a padronização de tecnologia dos órgãos e das instituições de segurança pública;
>
> IV – estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da

> população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis;
>
> V – promover a participação social nos Conselhos de segurança pública;
>
> VI – estimular a produção e a publicação de estudos e diagnósticos para a formulação e a avaliação de políticas públicas;
>
> VII – promover a interoperabilidade dos sistemas de segurança pública;
>
> VIII – incentivar e ampliar as ações de prevenção, controle e fiscalização para a repressão aos crimes transfronteiriços;
>
> IX – estimular o intercâmbio de informações de inteligência de segurança pública com instituições estrangeiras congêneres;
>
> X – integrar e compartilhar as informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas;
>
> [...][21]

3.2 Autores e obras

Nesta pesquisa, como já referido anteriormente, tratou-se de buscar autores que se debruçaram sobre pensar a questão da relação entre distribuição de renda e encarceramento, seja sob o viés de observação da função da pena, sob a ótica sociológica ou até mesmo daqueles que analisam os fenômenos sob o prisma utilitarista.

[21] BRASIL. **Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

3.2.1 Zygmunt Bauman

Zygmunt Bauman, pensador e sociólogo polonês radicado na Inglaterra desde os anos 1970, é considerado no meio acadêmico um dos grandes pensadores da modernidade. Suas reflexões sobre a "modernidade líquida" exploram as consequências do consumismo na globalização e seus reflexos na vida, saúde e bem-estar das pessoas, diante do atual modo de vida ocidental, pautado em necessidades instantâneas de consumo, cada dia mais variadas e mais imediatas, que geram crescimento econômico para poucos e pobreza e desigualdade para muitos, fazem-no um dos maiores nomes da chamada "sociologia humanística".

Seu pensamento desconstrói o histórico argumento do pensamento liberal de que a economia de livre mercado e a busca de lucro individual fornecem o melhor mecanismo para a busca do bem comum; e critica o mito de que o mercado iria corrigiras disparidades de renda entre pobres e ricos, sustentando que após décadas de liberalismo, isso não aconteceu e a desigualdade só aumentou.

O autor pondera que o crescimento econômico está longe de significar melhorias para a população, porque o crescimento mede o aumento da produção de riquezas, mas não mede a quem a riqueza produzida beneficia. Esse fato inviabiliza a análise social de um país meramente pela renda média, ou PIB per capita, sendo necessário conhecer o nível de desigualdade e combatê-lo. Na obra intitulada *Danos colaterais – desigualdades sociais numa era global*, o autor se refere explicitamente à temática. Vejamos as palavras de Bauman:

> O aumento da desigualdade raras vezes é considerado sinal de alguma coisa além de um problema financeiro; nos casos relativamente raros, em que há um debate sobre os perigos que essa desigualdade representa para a sociedade como um todo, em geral ele se dá em termos de ameaças à "lei e a ordem"; quase nunca dos riscos para os ingredientes fundamentais do bem

> estar geral da sociedade, como, por exemplo, a saúde física e mental da população, a qualidade de sua vida cotidiana, o sentido de seu engajamento político e a força dos vínculos que a integram à sociedade.
>
> Em verdade, o único indicador tratado rotineiramente como medida do bem-estar e o critério do sucesso ou fracasso das autoridades de monitorar e proteger a capacidade da nação de enfrentar desafios, assim como de resolver os problemas com que se confronta do ponto de vista coletivo. A mensagem transmitida por tal escolha é que a desigualdade não é em si mesma um perigo para a sociedade como um todo, nem uma fonte dos problemas que afetam[22].

Ainda na mesma obra, o autor novamente se refere ao fenômeno da desigualdade, e faz alguns comparativos sobre fenômenos sociais negativos (gravidez precoce e doenças mentais) em países de alta × países de baixa desigualdade:

> Os Estados Unidos estão no topo da liga da desigualdade, o Japão, na base. Nos Estados Unidos, de cada mil mulheres entre quinze e dezesseis anos, mais de cinquenta estão grávidas; no Japão, apenas três. Nos Estados Unidos, mais de ¼ da população sofre de doenças mentais; no Japão, Espanha, Itália e Alemanha, sociedades com uma distribuição de renda relativamente equitativa, uma em cada dez pessoas relata um problema de saúde mental – contra uma em cinco nos países mais desiguais, como Grã-Bretanha, Austrália, Nova Zelândia ou Canadá.[23]

[22] BAUMAN, Zygmunt. **Danos Colaterais**: desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. p. 9.

[23] *Ibid*., p. 53-54.

3.2.2 Marcel Gomes de Oliveira

Outra abordagem que merece destaque, por oferecer uma classificação útil sobre as formas de prevenção ao crime, é o trabalho "Prisões do século XXI: navios negreiros do século XVIII", de Marcel Gomes de Oliveira. Este autor realiza uma relevante classificação do ponto de vista criminológico da prevenção e da repressão da criminalidade contendo três vertentes: prevenção primária, prevenção secundária e prevenção terciária. Conforme explicado por Andrade e Ferreira:

> A prevenção **primária** é aquela que vai à raiz do problema, atingindo todos os cidadãos, quando o Estado promove educação, trabalho, renda, moradia, saúde, enfim, investimentos sociais. Atuam a médio e longo prazo. Já a prevenção **secundária** é aquela que atua de forma intermediária, atingindo parcela dos cidadãos quando, por exemplo, criam-se dificuldades pontuais para a prática delituosa (blitz policiais, pacificação de determinadas comunidades etc.). Aqui, os resultados são observados a curto e médio prazo. Por fim, a prevenção **terciária** atua de forma específica na pessoa do condenado, evitando-se que aquele que já cometeu o crime venha a cometer novos delitos quando sair da prisão, ou seja, busca a ressocialização e a reeducação do condenado.[24]

Essa classificação será muito útil na compreensão deste trabalho, na medida em que facilita o entendimento das relações entre distribuição de renda, ou a precariedade dela, no crescimento da população prisional.

[24] ANDRADE, Ueliton Santos de; FERREIRA, Fábio Félix. Crise no sistema penitenciário brasileiro: capitalismo, desigualdade social e prisão. **Revista Psicologia, Diversidade e Saúde**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 116-129, 2015. p.126, grifo nosso.

3.2.3 Elias Carranza

O professor Elias Carranza, um dos maiores pesquisadores sobre prisão na América Latina e Caribe, ensina que todos os países da região, nas últimas três décadas, elevaram suas taxas de pessoas encarceradas. O professor, escritor e criminologista questiona se realmente houve aumento da criminalidade ou se está aumentando excessivamente o uso da pena de prisão.

> ¿Será posible que desde 1992 hasta la actualidad se haya multiplicado tanto *el número de las personas que delinquen? ¿Y que algo similar haya ocurrido en todos los países de América Latina al mismo tiempo? ¿O será que se está utilizando laprisiónexcesivamente?*
>
> *Com la información que recoge el ILANUD periódicamente de los países de América Latina y el Caribe llegamos a la conclusión de que hay tasas muy altas de criminalidad, y hay también um endurecimiento de las políticas com um excesivo uso de la prisión*[25]**.**

Carranza conclui que a má distribuição de renda influi na geração de violência e de homicídios:

> *La situación de la justicia penal, y particularmente la de lascárceles, con pocas excepciones es grave em la actualidad em casi todo el mundo, pero notablemente peor em los países llamadosenvía de desarrollo o de medianos y bajosingresos.*
>
> *El análisis no debe limitarse al subsistema penitenciario. Debe hacerse sobre la integralidade del sistema de justicia penal, ya que el subsistema penitenciario se encuentracasi al final de éste, y conmuy pocas posibilidades de determinar lanaturaleza y cantidad de personas que ingresarán a él*[26]*.*

[25] CARRANZA, Elías. Introducción. Las cárceles en América Latina y el Caribe. ¿qué hacer?, ¿qué no hay que hacer? *In*: Bravo, Omar Alejandro (ed.). **Perspectivas multidisciplinarias sobre las cárceles:** una aproximación desde Colombia y América Latina. Cali: Editorial Universidad Icesi, 2018. p. 9-54. p. 4.

[26] *Ibid*., p. 9.

Outro aspecto interessante é a apresentação de gráficos relacionando o índice ou coeficiente Gini (sistema de medição da desigualdade mundialmente conhecido) da Costa Rica com as taxas de homicídio daquele país de 1990 a 2014. Logo depois apresenta outro gráfico no qual relaciona o índice Gini com a taxa de homicídio de 138 países, no ano de 2008[27].

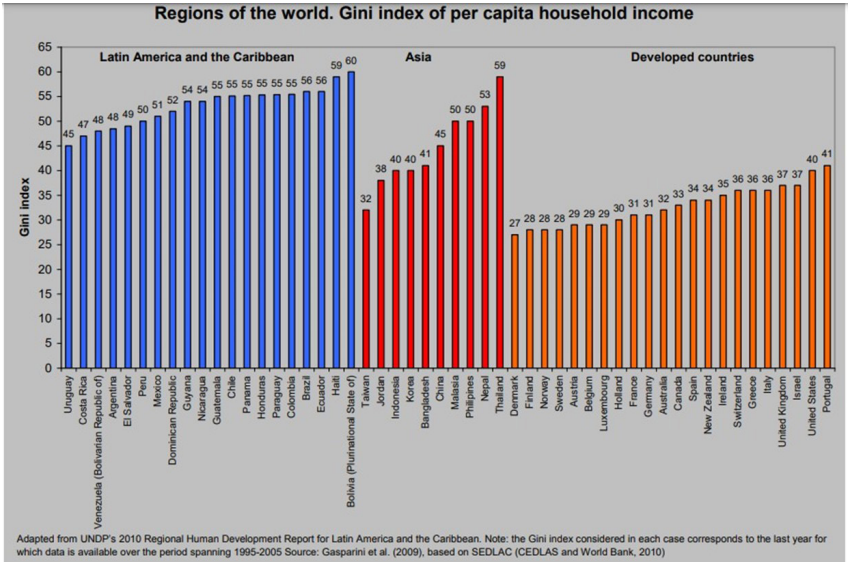
O coeficiente Gini consiste em um sistema de medição da desigualdade, criado pelo matemático italiano Conrado Gini em 1912, que consiste, resumidamente, em apontar a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O índice Gini é medido por instituições como o Banco Mundial, e pode ser encontrado no relatório de desenvolvimento humano da ONU. Nesses gráficos, Carranza demonstra que, quanto maior a desigualdade na distribuição de riquezas, maior foi a violência. Observa-se um maior número de homicídios quando a desigualdade na distribuição de renda é maior. Por outro lado, onde a desigualdade apresenta menor influência, há também menores taxas de homicídio.

No Gráfico 3, o criminologista faz uma comparação do coeficiente Gini, que mede as desigualdades entre países da América Latina, Ásia e países de alta renda. Nela, o autor destaca que o país menos desigual da América Latina na ocasião, o Uruguai, estava quatro pontos atrás do mais desigual entre os de alta renda. Abaixo, as palavras do autor:

> *El gráfico sigui ente exhibe la increíble inequidad de la distribución en América Latina en una comparación de regiones. Como puede observarse, ningún país de América Latina tenía, a la fecha de la información, una distribución de lingreso nisiquiera igual a la de los países de altos ingresos com distribución más inequitativa (Portugal, seguido de Estados Unidos). El país com la más equitativa distribución de lingreso del grupo de América Latina –Uruguay- se encuentra em el gráfico cuatro puntos atrás del país de altos ingresos com peor distribución, Portugal, seguido de Estados Unidos*[28]*.*

[27] *Ibid*., p. 11.
[28] *Ibid.,* p. 36.

Gráfico 3 – Comparativo de coeficiente Gini entre América Latina, Ásia e países de alta renda – 2008



Fonte: CARRANZA, 2019.

Carranza afirma que a criminalidade é um fenômeno multifatorial, e que não é apenas um elemento que lhe dá causa, mas vários. Porém, o fenômeno da injusta distribuição de renda influi poderosamente nas taxas de violência de um povo. Afirma que, para se ter resultado em um sistema de justiça penal, é preciso antes resultados em um sistema de justiça social, conforme se vê:

> *Si queremos obtener un resultado distinto siempre necesitaremos buena justicia penal, pero, paralelamente, necessitaremos mucha justicia social para reducir la inequidad de la distribución de lingreso que tiene correlación directa com el delito y com las múltiples variables sociales que incidentam bién a su vez sobre el delito*[29].

O pensamento do professor Carranza estimula a reflexão e traz à tona questões pouco discutidas. Assim, traçadas algumas

[29] *Ibid*. p.11.

considerações julgadas importantes, e exposto o referencial teórico do trabalho, passa-se agora aos levantamentos que levarão às conclusões da pesquisa.

4 CENÁRIO NACIONAL

4.1 Custos econômicos da violência

A Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) divulgou, em junho de 2018, por meio da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, um estudo detalhado chamado "Custos econômicos da criminalidade no Brasil", o qual conclui que a violência consome 4,38% do PIB[30].

Segundo o relatório da Presidência da República, "Estima-se que, para cada homicídio de jovens de 13 a 25 anos, o valor da perda da capacidade produtiva é de cerca de 550 mil reais. Ou seja, a cada homicídio perde-se R$ 550.000,00 que este jovem poderia produzir durante sua vida. O estudo calculou que a perda cumulativa de capacidade produtiva decorrente de homicídios, entre 1996 e 2015, tenha superado os 450 bilhões de reais"[31].

Além da estimativa dos 450 bilhões de reais perdidos entre 1996 e 2015, a perda da capacidade produtiva dos jovens acarreta um custo real, um custo decorrente de despesas que não existiriam se não houvesse violência. Observe abaixo o chocante tamanho do custo anual da violência. Segundo o relatório referido acima, em 2015 os custos da violência em ordem de relevância foram:

[30] SGPR. **Custos econômicos da criminalidade no Brasil**: relatório de conjuntura n. 4. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://download.uol.com.br/noticias/2018/relatorio/custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil-06-2018.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

[31] *Ibid*., p. 32-33.

- Segurança pública: R$ 89 bilhões (1,35% do PIB);
- Segurança privada: R$ 61 bilhões (0,94% do PIB);
- Seguros e perdas materiais: R$ 55 bilhões (0,8% do PIB);
- Custos com tribunais, Ministério Público e Defesa: R$ 37 bilhões (0,58% do PIB);
- Perda de capacidade produtiva: R$ 27 bilhões (0,40% do PIB);
- Encarceramento: R$ 16,7 bilhões (0,26% do PIB); e
- Custos dos serviços médicos e terapêuticos: R$ 2,95 bilhões (0,05% do PIB).
- TOTAL: R$ 285 bilhões ou 4,38% do PIB brasileiro.

No final das contas, todo custo da violência é pago pelo contribuinte, seja diretamente nos impostos, seja indiretamente no valor embutido nos produtos para cobrir os custos com segurança dos supermercados, estacionamentos ou shoppings, pois quem arca com esses custos é o consumidor.

Por outro lado, para manter o aparato dos sistemas estatais de segurança pública, justiça criminal e prisional, além dos serviços médicos e debenefícios previdenciários para atender as vítimas de violência, são necessários muitos recursos.

Para se ter uma ideia do tamanho do que o povo brasileiro paga pela violência, o programa Bolsa Família custou 0,44% do PIB em 2017 e atende aproximadamente 14 milhões de famílias; e se forem levados em conta os beneficiados indiretamente, o número chega a aproximadamente 45 milhões de brasileiros atendidos por mês, segundo a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social[32]. Ou seja, a violência consome quase dez vezes mais do que o referido programa social que ajuda 45 milhões de brasileiros da classe mais pobre do país.

[32] SEDS,2019.

Realizando-se uma comparação, agora voltada para a área de defesa, o Brasil, após quase 10 anos de negociações, finalizou em 2013 a escolha e aquisição de novos caças para a Força Aérea. Foi escolhido o modelo sueco *Grippen*, com o custo da aquisição em 4,5 bilhões de dólares, ou seja, cada um dos 36 novos caças da FAB custou aproximadamente U$ 125.000.000[33]. Em outras palavras, o Brasil poderia comprar, aproximadamente, 500 caças novos, por ano, se usasse todo o recurso decorrente da violência na compra de aviões de combate.

Apesar de tantos recursos serem desperdiçados com custos decorrentes da violência, o maior custo do ímpeto homicida não é financeiro. O maior custo da tragédia da violência diz respeito às perdas prematuras de vida, retiradas de um grupo familiar, perdidas por uma sociedade que não valoriza a pacificação e a solução racional dos conflitos.

Diferentemente dos investimentos em educação, saúde, infraestrutura, ou agricultura, cujos resultados se refletirão em benefício da comunidade no presente e no futuro, as despesas decorrentes da violência constituem-se apenas em gastos para manter o funcionamento da máquina estatal indispensável ao Estado Democrático de Direito, que demanda juízes, tribunais de justiça, sistemas penitenciários, previdência social, polícias e perícias.

Fazendo o exercício meramente imaginativo de projetar um quadro positivo para daqui a 10 ou 20 anos, em que houvesse uma diminuição da violência de 10 a 20%, é possível visualizar o tamanho da economia decorrente da diminuição dos gastos, que favoreceria toda a sociedade brasileira.

Uma redução do número atual, que se encontra em 4,38, para 3,5% ou 3,0% do PIB significaria economia gigantesca. Com tal montante, seria viável demover milhões de pessoas da miséria. Bilhões de reais

[33] Disponível em http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/17461/PROJETO%20F-X2%20-%20Gripen%20%C3%A9%2 0a%20nova%20aeronave%20de%20ca%C3%A7a%20da%20FAB. Acesso em: 10 mar 2019.

poderiam ser utilizados para saneamento, urbanização, proteção ao meio ambiente, educação, ciência e tecnologia.

O custo da violência é algo pouco percebido e, por isso, não se debate o quanto de recursos ela consome e como estes recursos poderiam mudar a vida de milhões de pessoas.

4.2 A desigualdade brasileira de distribuição de renda

Da mesma maneira que os custos econômicos da violência, foge ao conhecimento da população em geral a real dimensão do abismo social que existe no Brasil, pois ele não é visto nas discussões nacionais nem é pauta da agenda política.

A organização não governamental Oxfam, ligada à Universidade de Oxford, estuda a desigualdade no mundo todo. No já mencionado relatório sobre a desigualdade no Brasil, publicado pela Oxfam Brasil em 2018, entre dados sobre desigualdades regionais e de gênero, chama atenção o recorte específico da miséria.

Segundo o relatório:

> Sob o critério-base do Banco Mundial, de US$ 1,90 por pessoa/dia, havia cerca de 15 milhões de pobres no país em 2017, que representam 7,2% da população, e um crescimento de 11% em relação a 2016 quando havia 13,3 milhões de pobres (6,5% da população).
>
> *O Brasil é, sob critérios do Banco Mundial,* Upper-middle Income Economy*, grupo de países onde a linha da pobreza ponderada pelo tamanho da economia é calculada em US$ 5,5 por pessoa/dia. Sob esse critério, o Brasil teria hoje mais de 22% de sua população em situação de pobreza, 45 milhões de pessoas em vez de 13 milhões*[34].

[34] OXFAM BRASIL. **País estagnado**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2018. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado/. Acesso em: 26 jul. 2023. p. 16, grifo nosso.

Um ano antes, em 2017, a Oxfam Brasil havia divulgado outro relatório no qual apontava que os seis maiores bilionários do País, juntos, possuíam riqueza equivalente à da metade mais pobre da população[35].

Segundo o último Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Brasil era o 10º país mais desigual do mundo, num ranking de mais de 140 países[36]. Em 2018 piorou uma posição: de 10º para o 9º país mais desigual do mundo[37].

Vale estabelecer uma explicação: a desigualdade em si é medida pelo índice Gini. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) é o órgão da ONU que tem por objetivo promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza no mundo. O UNDP confirmou que *Brasil era em 2018 o nono país mais desigual do mundo com Gini de 51,3*[38].

Já o economista francês Thomas Piketty, codirigente do instituto *World Wealth and Income Database*, liderou uma equipe composta por centenas de estudiosos, a fim de desenvolver estudos sobre desigualdades, disponibilizando um banco de dados que permite comparar a evolução da desigualdade de renda no mundo[39]**.**

Quanto aos dados brasileiros, o grupo de Piketty concluiu que os milionários brasileiros ficaram à frente dos milionários do Oriente Médio, que aparecem com 26,3% da renda da região; o segundo colocado em concentração de renda no 1% mais rico é a Turquia, com 21,5% em 2015.

---

[35] OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. p.21.

[36] *Ibid*., p. 21.

[37] OXFAM BRASIL. **País estagnado**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2018. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado/. Acesso em: 26 jul. 2023., p. 16.

[38] UNDP. **Human development indices and indicators**: 2018 statistical update. New York, United States: United Nations Development Programme, 2018.

[39] (*World Inequality Report*, 2017). Disponível em https://wid.world/wid-world/, Acesso em 10/07/21. Acesso em: 26 jun, 2021.

O estudo classificou a manutenção da desigualdade no Brasil como "chocante", principalmente se comparada com outros países de alta renda. "É digno de nota que a renda média dos 90% mais pobres no Brasil é comparável à dos 20% mais pobres na França, o que apenas expressa a extensão da distorção na renda no Brasil e a falta de uma vasta classe média", ressalta o levantamento[40]. Em contrapartida, o 1% mais rico no Brasil ganha US$ 541 mil, contra US$ 450 mil a US$ 500 mil na França.

A sociedade brasileira vive em um país que possui um segmento com a maior desigualdade social do mundo. O 1% mais rico no Brasil concentra quase 30% da renda total[41]. A questão piora quando se analisa, além da distribuição de renda, o patrimônio e o volume de dinheiro acumulado. Em relação à renda e patrimônio do 1% mais rico, observa-se que este detém mais de 50% das terras cultiváveis e mais reservas em dinheiro que os 90% mais pobres[42]

Países com desigualdade baixa geralmente possuem realidades de desenvolvimento humano muito superiores em relação aos de alta desigualdade, ainda que possuam o mesmo PIB.

No Brasil, com 22% de pessoas – ou 45 milhões de brasileiros – vivendo com menos de R$ 20,00 por dia[43], não é difícil constatar que existe uma parcela significativa da população que sobrevive abaixo da linha da pobreza. E, com uma população semelhante à população total da Espanha vivendo sem o necessário para subsistência, a violência e o alto encarceramento podem ser mais facilmente compreendidos.

Mais adiante, apresentam-se gráficos com as taxas de aprisionamento dos países que mais diminuíram as populações

[40] *Ibid*., p.

[41] WORLD INEQUALITY LAB. **World Inequality Report 2018**. [*s.l.*]: [*s.d.*].

[42] MOREIRA, Eduardo. Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa. 8. ed. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 27.

[43] OXFAM BRASIL. **País estagnado**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2018. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado/. Acesso em: 26 jul. 2023., p. 16.

prisionais, comparando-as às taxas de desigualdades entre eles, para melhor visualização de como este fenômeno ocorre nos países.

5 VARIAÇÃO DA POPULAÇÃO PRISIONAL × DESIGUALDADE SOCIAL

A partir deste ponto, inicia-se a pesquisa quantitativa propriamente dita. Inicialmente, buscou-se classificar os países do mundo por ordem de diminuição da população prisional. Em seguida, buscou-se selecionar apenas os 30 que mais desencarceraram, visando a descobrir se neles houve aumento ou diminuição da desigualdade. Por fim, elaborou-se uma linha de tendência para verificar a relação entre redução da população prisional e o aumento ou diminuição da desigualdade nesses grupos de países. Por último, foram feitos recortes em alguns países que possam ser exemplos a serem seguidos pelo Brasil.

Para descobrir quais países mais reduziram suas populações prisionais nos últimos 10 anos, considerou-se como parâmetro o percentual de pessoas presas por 100 mil habitantes de 2011 a 2021, disponíveis no *World Prison Brief*[44].

Diferentemente do número absoluto de pessoas presas, que não contabiliza a variação do crescimento vegetativo da população, a taxa de aprisionamento calcula o percentual real de pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes.

Buscando o objetivo primário da pesquisa, de ranquear os países que mais diminuíram suas taxas de aprisionamento, foi necessário pesquisar, um a um, todos os 225 países disponíveis no banco de dados. O extenso trabalho de pesquisa desta primeira etapa culminou no Quadro 1 e permitiu clarificar quais foram os "campeões" da redução da população prisional nos últimos 10 anos.

44 WPB – WORLD PRISON BRIEF. World Prison Brief data – Brazil.

Não foram listados os percentuais de aumento das populações prisionais daqueles que subiram o percentual de encarcerados, para que não houvesse fuga da delimitação do objeto desta pesquisa. Nesses casos, foi registrada a expressão "não houve" (redução da população prisional) na última coluna do Quadro 1, a fim de se ater ao foco da pesquisa.

Abaixo, o Quadro 1, que segue uma listagem com os países que mais reduziram as populações prisionais, iniciando-se pelo ano de 2011 até 2021.

Quadro 1 – Levantamento de redução da população prisional no mundo entre 2012 e 2021

Países que mais diminuiram a taxa (%) de encarceramento por 100 mil habitantes					
1	Mônaco	-70	49	Congo (República)	-18
2	Ucrânia	-62	50	Lesoto	-18
3	Gâmbia	-60	51	Taiwan	-18
4	San Maarten (Holanda)	-55	52	Alemanha	-18
5	Armenia	-53	53	República Dem. do Congo	-17
6	Uzbequistão	-52	54	Hong Kong (China)	-17
7	São Cristóvão e Nevis	-52	55	Porto Rico (EUA)	-17
8	Letônia	-48	56	Santa Lúcia	-17
9	Bermudas (Reino Unido)	-48	57	São Vicente e Granadinas	-17
10	Nauru	-46	58	Gana	-16
11	Lituânia	-44	59	Croácia	-16
12	Cazaquistão	-43	60	República Checa	-16
13	Seichelles	-42	61	Tunísia	-15
14	Belize	-40	62	Curação (Holanda)	-15
15	Geórgia	-40	63	Mexico	-15
16	Mongólia	-39	64	Finlândia	-15
17	Estônia	-38	65	Itália	-15
18	Rússia	-38	66	Jersey (Reino Unido)	-15
19	Antigua e Barbuda	-36	67	Angola	-14
20	Ilhas Virgens (EUA)	-36	68	Maurício	-14
21	Guernsey (Reino Unido)	-36	69	Luxemburgo	-14
22	Montenegro	-36	70	Burindi	-13
23	Israel	-36	71	Macedônia do norte	-13
24	Cingapura	-35	72	Irlanda, República da	-12
25	Bósnia e Herzegovina: Srpska	-35	73	Suíça	-12
26	Bulgária	-34	74	Inglaterra e País de Gales	-12
27	Tajiquistão	-32	75	Reino Unido : Escócia	-12
28	Anguila	-32	76	Bélgica	-11
29	Japão	-30	77	Niger	-11
30	Aruba (Holanda)	-29	78	Polônia	-11
31	Granada	-29	79	Reino Unido : Irlanda do Norte	-11
32	Chipre	-25	80	Canadá	-11
33	Groenlândia	-25	81	Estados Unidos Da América	-11
34	Palau	-25	82	Portugal	-10
35	Chile	-25	83	Guiana	-10
36	África do sul	-24	84	Vietnã	-9
37	Botsuana	-23	85	Guadalupe (França)	-9
38	Tanzânia	-23	86	Siri Lanka	-8
39	Romênia	-23	87	Quirguistão	-8
40	Espanha	-23	88	Costa Rica	-8
41	Nova Zelândia	-23	89	Austria	-8
42	Irã	-22	90	Eslováquia	-8
43	Dominica	-21	91	Malawi	-7
44	Colômbia	-21	92	Eswatini/Suazilândia	-7
45	Noruega	-20	93	França	-7
46	Barbados	-19	94	Grécia	-7
47	Holanda	-19	95	Afeganistão	-6
48	Samoa	-19	96	Bahamas	-6

97	Quênia	-5	146	China	não houve
98	Ilhas Cayman (Reino unido)	-5	147	Ilha de Man (reino Unido)	não houve
99	Ilhas Faroé (Dinamarca)	não houve	148	Micronésia, Estados Federados	não houve
100	São Marino	não houve	149	Reunião(França)	não houve
101	Guiné-Bissau	não houve	150	Laos	não houve
102	Listenstaine	não houve	151	Jamaica	não houve
103	Négeia	não houve	152	Guatemala	não houve
104	Guiné (República)	não houve	153	Uganda	não houve
105	Mali	não houve	154	Butão	não houve
106	Índia	não houve	155	Bolívia	não houve
107	Iémen	não houve	156	FiLipinas	não houve
108	Paquistão	não houve	157	Sérvia	não houve
109	Islândia	não houve	158	Maiote (França)	não houve
110	Omã	não houve	159	Malta	não houve
111	Maritânia	não houve	160	Austrália	não houve
112	Bangladesh	não houve	161	Tonga	não houve
113	Sudão do Sul	não houve	162	Mianmar (anitga Birmânia)	não houve
114	Sudão	não houve	163	Jordânia	não houve
115	Catar	não houve	164	Líbia	não houve
116	Serra Leoa	não houve	165	Albania	não houve
117	Timor-Leste	não houve	166	Iraque	não houve
118	Libéria	não houve	167	Moldávia (República)	não houve
119	Moçambique	não houve	168	Equador	não houve
120	Papua Nova Guiné	não houve	169	Suriname	não houve
121	Ir	não houve	170	Brunei Darussalam	não houve
122	Síria	não houve	171	Hungria	não houve
123	Eslovênia	não houve	172	Venezuela	não houve
124	Ilhas Marshall	não houve	173	Nova CaledôNIA (França)	não houve
125	Senegal	não houve	174	Polinésia Francesa (França)	não houve
126	Suécia	não houve	175	Honduras	não houve
127	Dinamarca	não houve	176	Arábia Saudita	não houve
128	Andorra	não houve	177	Malásia	não houve
129	Ilhas Salomão	não houve	178	Azerbaijan	não houve
130	Nepal	não houve	179	Paraguai	não houve
131	Vanuatu	não houve	180	Macau China)	não houve
132	kosovo/Kosova	não houve	181	Ilhas Cook (Nova Zalândia)	não houve
133	Madagáscar	não houve	182	Gabão	não houve
134	Haite	não houve	183	Martinica (França)	não houve
135	Etiópia	não houve	184	Camboja	não houve
136	Indonésia	não houve	185	Bahrein	não houve
137	Emirados Árabens Unidos	não houve	186	Argentina	não houve
138	República da Coreia do sul	não houve	187	Marrocos	não houve
139	Líbano	não houve	188	República Dominicana	não houve
140	Tuvalu	não houve	189	Guiana Francesa	não houve
141	Kuwait	não houve	190	Fiji	não houve
142	Kiribati	não houve	191	Peru	não houve
143	São Tomé e Príncipe	não houve	192	Gibraltar (Reino unido)	não houve
144	Zimbábue	não houve	193	Trindade e Tobago	não houve
145	Zâmbia	não houve	194	Ilhas Marianas do Norte (EUA)	não houve

195	Namíbia	não houve	211	Argélia	não houve
196	Nicaragua	não houve	212	Benim	não houve
197	Maldivas	não houve	213	Bukina	não houve
198	Bielorrússia	não houve	214	Camarões	não houve
199	Guam (EUA)	não houve	215	Cabo Verde	não houve
200	Turquia	não houve	216	República Centro-Africana	não houve
201	Brasil	não houve	217	Chade	não houve
202	Uruguai	não houve	218	Comores	não houve
203	Tailândia	não houve	219	Costa do Marfim	não houve
204	Panama	não houve	220	Djibuti	não houve
205	IlhasVirgens (Reino Unido)	não houve	221	Egito	não houve
206	Cuba	não houve	222	Guiné Equatorial	não houve
207	Samoa Americana (EUA)	não houve	223	Eritreia	não houve
208	El Salvador	não houve	224	Somália	não houve
209	Turcomenistão	não houve	225	Coréia do Norte	não houve
210	Ruanda	não houve			

Fonte: elaboração própria a partir de dados do World Prison Brief, 2022.

Em seguida, foi elaborado outro quadro contendo apenas os 30 primeiros colocados do ranking. Para melhor visualização dos quantitativos de redução, além de constar o percentual por 100 mil habitantes, optou-se por incluir duas colunas contendo os números absolutos de presos condenados e provisórios em 2012 e em 2021, o que permite uma compreensão real das reduções reais ocorridas nas prisões no período pesquisado.

No Quadro 2, foi incluído o Brasil com o percentual de variação de sua população prisional (em vermelho) para fins de comparação.

Quadro 2 – Relação dos trinta países que mais desencarceraram entre 2012 e 2021

Redução da População carcerária na última década				
	Países	2012	atual	taxa de redução (%)*
1	Mônaco	41	13	-70
2	Ucrânia	154027	48038	-62
3	Gâmbia	1000	543	-60
4	San Maarten (Holanda)	180	77	-55
5	Armenia	4532	2113	-53
6	Uzbequistão	42000	22867	-52
7	São Cristóvão e Nevis	366	184	-52
8	Letônia	6561	3124	-48
9	Bermudas (Reino Unido)	252	124	-48
10	Nauru	26	14	-46
11	Lituânia	9920	5089	-44
12	Cazaquistão	52338	33217	-43
13	Seichelles	544	310	-42
14	Belize	1562	1114	-40
15	Geórgia	19350	9476	-40
16	Mongólia	8417	5832	-39
17	Estônia	3400	2104	-38
18	Russia	755651	468237	-38
19	Antigua e Barbuda	361	246	-36
20	Ilhas Virgens (EUA)	577	359	-36
21	Guernsey (Reino Unido)	117	75	-36
22	Montenegro	1331	836	-36
23	Israel	20195	14961	-36
24	Singapura	12504	10262	-35
25	Bósnia e Herzegovina: Srpska	1027	562	-35
26	Bulgária	9885	6080	-34
27	Tajiquistão	9317	8000	-32
28	Anguila (Reino Unido)	76	55	-32
29	Japão	67008	47064	-30
30	Aruba (Holanda)	246	170	-29
31	Brasil	548003	811 707	+48

Fonte: elaboração própria a partir de dados do World Prison Brief, 2022.

Após a identificação dos 30 Estados que mais reduziram as vagas prisionais, tanto em números absolutos como em percentuais, foi possível revelar as nações que mais desencarceraram na última década.

O quadro por si só já merece atenção, pois representa uma fonte inesgotável de estudos, na medida em que, ao identificar 30 países que muito reduziram suas populações presas, surgem inevitáveis dúvidas sobre quais foram as razões dessas diminuições positivas.

Tais perguntas não serão respondidas neste trabalho, porém há espaço para diversas pesquisas futuras sobre as causas das reduções em cada país.

Parte-se doravante para um segundo objeto (ainda secundário), visando à identificação da variação da desigualdade nos povos que diminuíram o encarceramento.

Vale destacar que, quanto mais baixo o valor do coeficiente Gini, menor é a desigualdade no país, e, quanto maior o valor do coeficiente de Gini, maior será também a desigualdade. O valor zero seria um país totalmente igualitário onde a renda seria distribuída em partes iguais entre todos os seus cidadãos. Já o percentual de 100 estaria refletindo o máximo da desigualdade, no qual somente uma única pessoa seria detentora de toda a renda do país.

O coeficiente de Gini, ou seja, o índice da desigualdade social brasileira, após dois anos de alta, teve queda em 2020, apontando atualmente 48,9, sendo um dos menores da nossa história, mas ainda um dos mais desiguais do mundo.

Antes de analisar o quadro comparativo abaixo, vale fazer um esclarecimento. A maioria absoluta dos países europeus e o Japão detêm os menores índices de desigualdade do mundo, suas taxas desigualdade de distribuição de renda são admiráveis.

Na outra ponta, encontram-se os países da América Latina, os Estados Unidos e a maioria dos países árabes, onde as concentrações

de riquezas estão significativamente concentradas em pequenos grupos detentores do patrimônio e dos meios de produção.

Logo, as reduções de desigualdade de quem já é menos desigual tendem a ser mais limitadas do que as dos países de alta desigualdade, onde há margem para mudanças percentuais mais visíveis.

Essa diferenciação se faz necessária para que, durante a observação dos números nos quadros, tenha-se em vista que países que já possuem baixa desigualdade terão pequena redução, ou até mesmo aumento da desigualdade, sem que isso os torne desiguais de fato, ao passo que países com maior concentração de renda, como o caso brasileiro ou da África do Sul, mesmo que diminuam seu coeficiente Gini em um, dois ou cinco pontos, continuarão no vale dos desiguais, em que há num abismo até atingir o coeficiente Gini de Japão, Noruega, Islândia, Dinamarca, Nova Zelândia, etc.

No grupo dos países de mais baixa desigualdade, o Japão merece destaque. Seu coeficiente Gini, que já era baixo, diminuiu ainda mais na última década, passando de 32,1 em 2010 para 29,9 em 2018.

Alguns países, geralmente de menor população ou território, como Belize, Mônaco ou Aruba, não possuíam dados de desigualdade disponíveis na plataforma do Banco Mundial, o que prejudicou sua comparação, tendo em vista a impossibilidade de análise do aumento ou da diminuição da desigualdade neles.

Porém, tal ocorrência se limitou a países de menor população e não se repetiu nos países maiores, cujas relações comparativas com o Brasil são de fato importantes, como é o caso de Rússia, Ucrânia e Japão.

Quadro 3 – Variação do coeficiente Gini entre 2012 e 2021, nos trinta países que mais desencarceraram

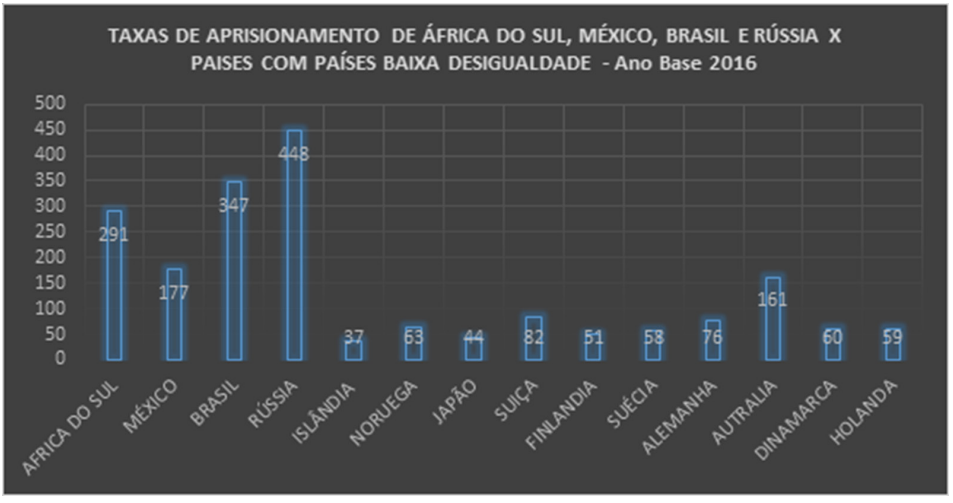
Indicador de desigualdade social - Indice de GINI				
	Países	2012	2020	Variação (%)
1	Mônaco	-	-	-
2	Ucrânia	24,7	25.6	3,6%
3	Gâmbia	43,6 (2010)	35.9 (2015)	-17.66%
4	San Maarten (Holanda)	-	-	-
5	Armenia	29,6	25.2	-15.72%
6	Uzbequistão	-	-	-
7	São Cristóvão e Nevis	-	-	-
8	Letônia	35,2	34,5	-1.98%
9	Bermudas (Reino Unido)	-	-	-
10	Nauru	34,8	-	-
11	Lituânia	35,1	35,3	0.57%
12	Cazaquistão	28,2	27,5	2.99%
13	Seichelles	46,8	32,1	-31.41%
14	Belize	-	-	-
15	Geórgia	38,6	34,5	-11.53%
16	Mongólia	33,8	32,7 (2018)	-3.25%
17	Estônia	32,9	30,8	-6.38%
18	Russia	40,7	36	-11.54%
19	Antigua e Barbuda	-	-	-
20	Ilhas Virgens (EUA)	-	-	-
21	Guernsey (Reino Unido)	-	-	-
22	Montenegro	41,2	31,9	-22,5%
23	Israel	41,6	38,6	-7.21%
24	Singapura	41	35	-10.25%
25	Bósnia e Herzegovina: Srpska	33 (2011)	32.7	-0.09%
26	Bulgária	36	39.7	-0.75%
27	Tajiquistão	30,8 (2009)	34 (2015)	10.39%
28	Anguila (Reino Unido)	-	-	-
29	Japão	32,1 (2010)	29,9 (2018)	-6,8%
30	Aruba (Holanda)	-	-	-
31	Brasil	53,4	48,9	-8,6

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, 2022[45].

[45] BANCO MUNDIAL. World Bank Open Data. [*s.l.*]: [*s.d.*].

Na mesma linha de pensamento, observa-se abaixo o Gráfico 4, que faz um comparativo de taxas de encarceramento em nações de baixa desigualdade e alguns países semelhantes ao Brasil em 2016.

Gráfico 4 – Comparativo das taxas de aprisionamento de África do Sul, México, Brasil e Rússia × países com países baixa desigualdade – 2016



Fonte: elaboração própria a partir de dados do World Prison Brief, 2022.

Todos os países com baixa desigualdade, coincidentemente, são países de baixo quantitativo de encarceramento (e de homicídios).

Islândia, Noruega, Japão, Suíça, Finlândia, Suécia, Alemanha, Austrália, Dinamarca e Holanda são os 10 países com menores taxas de desigualdade em 2016. São países que possuem índices notáveis em distribuição de riquezas, em educação, em pesquisa, em qualidade de vida, enfim, são exemplos para os demais países do mundo em desenvolvimento humano.

É bem verdade que os resultados descritos pelos países não foram obtidos de um dia para outro. São resultados de políticas de Estado, de décadas, e não se constroem apenas com políticas de um governo.

Volta-se novamente para o objeto principal da pesquisa que almeja descortinar a possível relação entre o encarceramento e desigualdade social. No último e mais importante quadro, teremos o comparativo da variação das taxas de desencarceramento comparadas com a variação das taxas de desigualdade, a fim de verificar a relação entre a desigualdade na distribuição de riquezas e o encarceramento em cada país, buscando-se reflexos de uma realidade na outra. Foram utilizados novamente os dados do Banco Mundial[46].

Veja agora o quadro que traz o comparativo da variação da taxa de encarceramento com a desigualdade:

[46] Disponível em: https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.GINI. Acesso em: 10 jul 2022.

Quadro 4 – Comparativo das taxas de redução da população carcerária com a variação da desigualdade (2012 – 2021)

Comparativo da taxa de desencarceramento x taxa de redução GINI				
Taxa de encarceramento por 100 mil hab.			Índice de GINI	
	Países	redução (%)	2020	Variação (%)
1	Mônaco	-70	-	-
2	Ucrânia	-62	25.6	3,6%
3	Gâmbia	-60	35.9 (2015)	-17.66%
4	San Maarten (Holanda)	-55	-	-
5	Armenia	-53	25.2	-15.72%
6	Uzbequistão	-52	-	-
7	São Cristóvão e Nevis	-52	-	-
8	Letônia	-48	34,5	-1.98%
9	Bermudas (Reino Unido)	-48	-	-
10	Nauru	-46	-	-
11	Lituânia	-44	35,3	0.57%
12	Cazaquistão	-43	27,5	2.99%
13	Seichelles	-42	32,1	-31.41%
14	Belize	-40	-	-
15	Geórgia	-40	34,5	-11.53%
16	Mongólia	-39	32,7 (2018)	-3.25%
17	Estônia	-38	30,8	-6.38%
18	Russia	-38	36	-11.54%
19	Antigua e Barbuda	-36	-	-
20	Ilhas Virgens (EUA)	-36	-	-
21	Guernsey (Reino Unido)	-36	-	-
22	Montenegro	-36	31,9	-22,5%
23	Israel	-36	38,6	-7.21%
24	Singapura	-35	35	-10.25%
25	Bósnia e Herzegovina: Srpska	-35	32.7	-0.09%
26	Bulgária	-34	39.7	-0.75%
27	Tajiquistão	-32	34 (2015)	10.39%
28	Anguila (Reino Unido)	-32	-	-
29	Japão	-30	29,9 (2018)	-6,8%
30	Aruba (Holanda)	-29	-	-
31	Brasil	+48	48,9	-8,6

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Banco Mundial, 2022; e do World Prison Brief, 2022.
Obs: Países sem dados disponíveis no período pesquisado foram citados com a data disponível entre parênteses.

Após a junção de todos os dados, foi possível pela primeira vez a visualização comparativa. Percebe-se que quase todos os países que reduziram população prisional também reduziram desigualdades. A regra geral é que a diminuição da desigualdade caminha ao lado da redução do número de pessoas presas, como na Rússia.

Em relação aos dados obtidos, seguem abaixo listados aqueles que reduziram suas populações prisionais e, ao mesmo tempo, aumentaram sua desigualdade. Neste grupo (minoritário), temos os seguintes países, começando pelos que mais aumentaram as desigualdades:

1. Tajiquistão (+10,39%). Coeficiente Gini em 2015 registrou **34**;
2. Ucrânia (+3,6%). Coeficiente Gini em 2020 registrou **25,6**;
3. Cazaquistão (+2,99%). Coeficiente Gini em 2020 registrou **27,5**;
4. Lituânia (+0,57%). Coeficiente Gini em 2020 registrou **35,3**.

Apesar de a Lituânia aparecer como o país mais desigual do grupo, com índice Gini em 35,3, é certo que o mais desigual deste grupo está muito longe do Brasil quando se observam os números. O Brasil encontra-se num patamar de desigualdade com o coeficiente de Gini em 48,9, contra 35,3 da Lituânia.

Aliás, o Brasil poderia estar neste grupo, posto que reduziu sua desigualdade, de 53,4 em 2011 para 48,9 em 2020, porém não figura devido ao fato de que, ao invés de ter reduzido sua população presa, registrou aumento de 48%, passando de 514.003 em 2012 para 811.707 em 2021. Esse fenômeno se explica devido à redução da desigualdade ainda não ser sentida, por estar tão alta ainda que não influi na diminuição da pobreza e da miséria, pouco refletindo também nas taxas de encarceramento alarmantes. A redução da desigualdade só será sentida se houver um ciclo de diminuição continuado que se traduza em aumento do acesso aos bens de consumo e da qualidade de vida do povo brasileiro.

A experiência dos quatro países acima demonstra que a redução do encarceramento também pode ocorrer em contexto de desigualdade ascendente. E, embora a listagem abaixo deixe evidente que a maioria das reduções prisionais "coincidiu" com uma redução da desigualdade, existem casos de redução do encarceramento sem que haja redução da desigualdade. Essa parece ser a exceção à regra geral, o que permite concluir que não há relação obrigatória entre desencarceramento e redução da desigualdade.

Entretanto, em relação ao grupo majoritário, daqueles que reduziram suas populações prisionais e diminuíram sua desigualdade na última década, temos os seguintes países, começando pelos que mais reduziram as desigualdades:

1. Seicheles (Gini -31,41%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 32,1;
2. Montenegro (Gini -22,5%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 31,9;
3. Gâmbia (Gini -17,55%). Seu coeficiente Gini em 2015 registrou 35,9;
4. Armênia (Gini -15,72%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 25,2;
5. Rússia (Gini -11,54%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 36;
6. Geórgia (Gini -11,53%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 34,5;
7. Singapura (Gini -10,25%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 35;
8. Israel (Gini -7,215%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 38,6;
9. Japão (Gini -6,8%). Seu coeficiente Gini em 2018 registrou 29,9;
10. Estônia (Gini -6,38%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 30,8;

11. Mongólia (Gini -3,25%). Seu coeficiente Gini em 2018 registrou 32,7;
12. Letônia (Gini -1,98%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 34,5;
13. Bulgária (Gini -0,75%). Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 39,7;
14. Boznia e Herzesgovina (Gini -0,09) Seu coeficiente Gini em 2020 registrou 32,7.

Mônaco, San Maarten, Uzbequistão, São Cristóvão e Nevis, Bermudas, Nauru, Belize, Antigua e Barbuda, Ilhas Virgens, Guernsey, Anguila e Aruba não possuíam dados de desigualdade disponíveis, razão pela qual não se encontram na lista dos quatro países que aumentaram a desigualdade nem na dos quatorze países que as reduziram.

Quanto ao Brasil, houve um aumento na última década da sua população presa no período e, apesar de ter reduzido um pouco sua gritante desigualdade, de 53,4 em 2011 para 48,9 em 2020, continua figurando na galeria dos países mais desiguais do mundo.

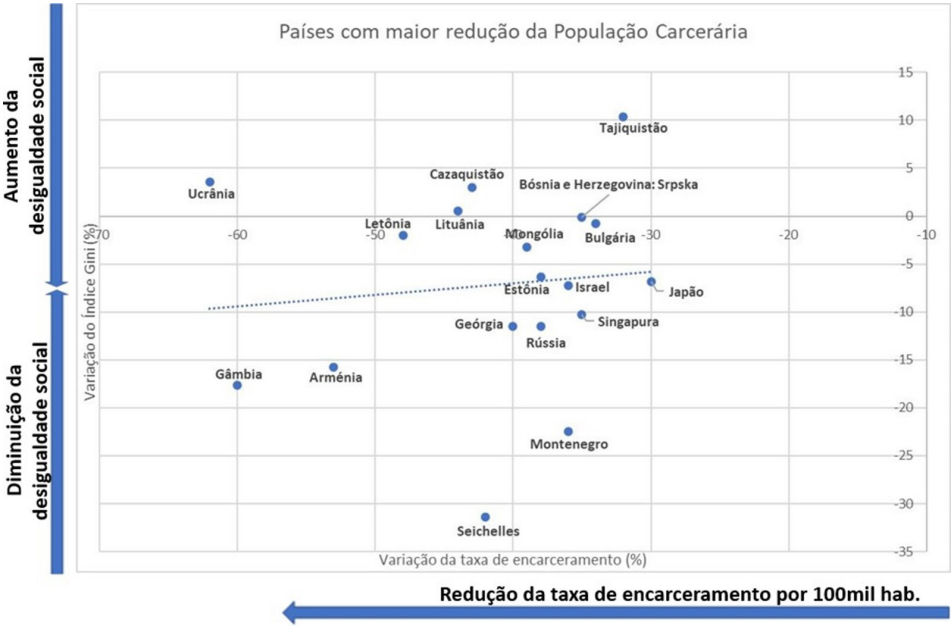
Como visto durante este trabalho, a desigualdade brasileira é tão elevada que uma redução isolada representa uma gota no oceano para modificar uma condição estrutural secular. Passaremos no próximo tópico para análise de tendência e, após, para um estudo individual dos países mais interessantes para a realidade nacional.

5.1 Análise de tendência

Para melhor visualização, foi elaborado um diagrama de dispersão representando de maneira visual os dados descritos no item anterior.

No Gráfico 5, foram inseridos todos os países com dados disponíveis de suas respectivas populações prisionais e as variações de aumento ou diminuição da desigualdade no formato de diagrama, o qual permitiu uma visualização panorâmica da relação da desigualdade.

Gráfico 5 – Linha de tendência (diagrama de dispersão)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do World Prison Brief. 2022.

Observe que o Coeficiente de Correlação Linear 'r' (linha azul pontilhada) quantifica o grau de relação entre as duas porcentagens e exprime este valor entre '-1' e '1'. A linha acompanha a maior concentração de pontos, e expressa qual a tendência existente. O resultado obtido foi 0,1058 (r > 0), que sinaliza uma relação linear positiva fraca.

Em outras palavras, existe uma linha de tendência em que a diminuição da desigualdade resulta na diminuição da população prisional. O resultado obtido positivo foi de 0,1058, o que significa que, quanto mais a desigualdade diminui, mais a quantidade de prisões varia negativamente. Porém, existem exceções (Tajiquistão, Ucrânia, Cazaquistão e Lituânia) que amenizaram a linha de tendência.

5.2 Comparativo de desigualdade × encarceramento de Brasil, Rússia, Japão e Ucrânia

Alguns países, seja pela extensão territorial, seja pela grande população ou pelos costumes sociais e religiosos, guardam semelhanças com o Brasil.

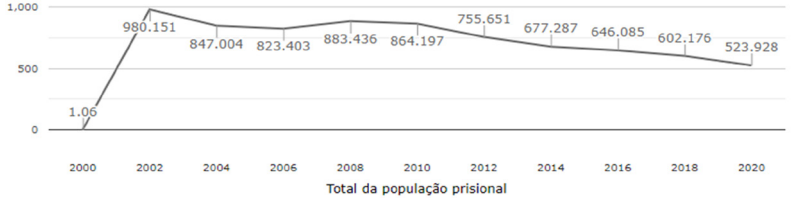
Alguns deles estão entre os trinta com maior redução prisional, como Rússia, Japão e Ucrânia; e seus resultados positivos na diminuição do encarceramento podem ter algo a ensinar ao Brasil no caminho complexo da redução da superpopulação prisional.

Nesse sentido, faremos algumas comparações entre as realidades de tais países e a do Brasil.

5.2.1 Rússia

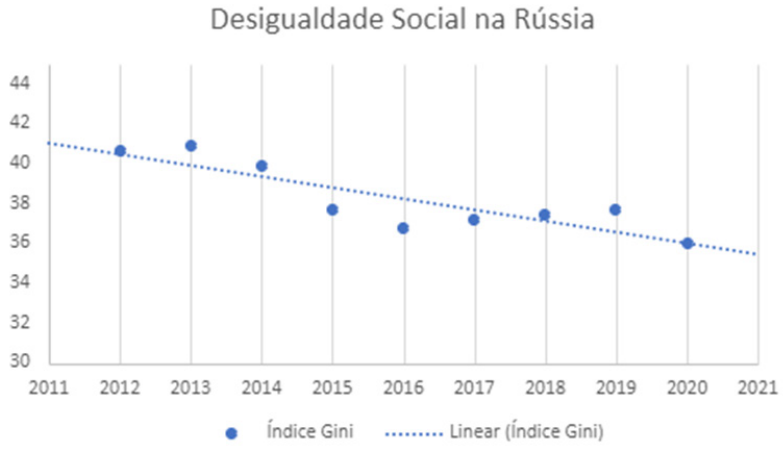
A Rússia, em 2012, possuía 755.651 presos e chegou, em 2021, a incríveis 468.237: uma redução de 38% no percentual por 100 mil habitantes, no período. No entanto, o Gráfico 3 revela que a redução havia começado na década anterior, pois, em 2002, registrava-se 980.151 pessoas presas. Provavelmente estamos diante da maior redução em números absolutos da população prisional da humanidade. No mesmo período, sua desigualdade também caiu, tendo o coeficiente Gini ido de 40,7 para 36,00.

Gráfico 6 – Evolução da população prisional da Rússia (2000 – 2020)



Fonte: World Prison Brief, 2022.

Gráfico 7 – Evolução da desigualdade social da Rússia
2012 – 2021



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, 2022.

Por ser um país de dimensões ainda maiores que as do Brasil, tem também os problemas inerentes às grandes populações, especialmente após a sua abertura comercial, nos anos 1990, quando explodiu um alto número de encarceramento.

Embora seus índices de desigualdade sejam bem menores que os do Brasil, passam longe de países como Japão e Noruega, e nas demais características sociais trazem semelhanças com o Brasil. A Rússia apresentou uma redução prisional única no mundo, que merece especial atenção.

Este estudo não se pauta na análise das causas da redução, que poderiam explicar melhor se sua causa principal teve relação com alguma alteração legislativa, aumento de emprego, diminuição da pobreza, fatores externos ou outros acontecimentos, tendo em vista ser tal questão suficiente para uma próxima pesquisa.

Os esforços consistem em identificar quais casos merecem ser destacados diante de uma redução nunca vista em outro país.

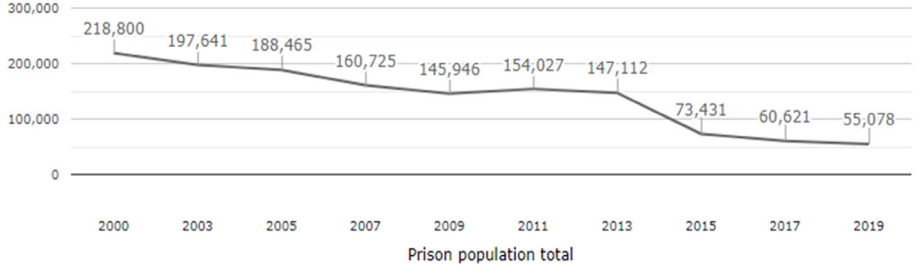
A população carcerária russa em 01/05/2022 era de 468.237 presos, apresentando como referência o índice de 234 presos por 100.000 habitantes, indicando o decréscimo de seu percentual de encarceramento de cerca de 38%, ao longo da última década.

Concomitantemente ao decréscimo de sua população carcerária, a sociedade russa experimentou uma diminuição na desigualdade social de 11,54% no mesmo período. Assim, na correlação entre esses índices, observa-se uma diminuição da desigualdade social e uma diminuição do encarceramento.

5.2.2 Ucrânia

A Ucrânia registrou, no período da pesquisa, uma das maiores reduções de população prisional. Em números absolutos sua população reduziu de 154.027, em 2011, para 55.078, em 2019, e 48.038, em 2020: uma redução de 62% de sua massa carcerária. Em números percentuais, a redução da população carcerária seria ainda maior que a da Rússia. Já a desigualdade se elevou, embora continue sendo uma das melhores do mundo. O coeficiente Gini foi medido em 24,7 em 2012; e em 25,6 em 2021.

Gráfico 8 – Evolução da população prisional da Ucrânia de 2000 até 2019



Fonte: World Prison Brief, 2022.

Gráfico 9 – Evolução da desigualdade social na Ucrânia (2012 – 2021)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, 2022.

É verdade que ocorreu um ligeiro crescimento de 3,6% na desigualdade durante o período da pesquisa; mas, como a Ucrânia, embora seja mais pobre que a Rússia, possuía uma baixíssima concentração de renda, essa evolução não a retirou do topo da lista de igualdade. Basta observar que a Rússia, mesmo reduzindo em mais de 11% a desigualdade na década, ainda registrava o índice em 36,00, quase 10 pontos mais do que a Ucrânia, uma diferença considerável.

Quanto ao crescimento prisional, percebe-se na última década um vigoroso decréscimo na população carcerária, com uma queda de 62% de ucranianos presos.

Embora tenha havido um leve aumento da taxa de desigualdade, ele não afetou a realidade concreta, e parece não ter interferido na redução da população prisional. A Ucrânia apresenta-se como um país em desenvolvimento ainda, porém igualitário.

5.2.3 Japão

Em 2012, o Japão registrava 67.008 pessoas presas; em 2021, apenas 47.064. Quanto à desigualdade, foi localizado na plataforma do banco mundial apenas o coeficiente Gini do ano de 2013, que era de 32,9.

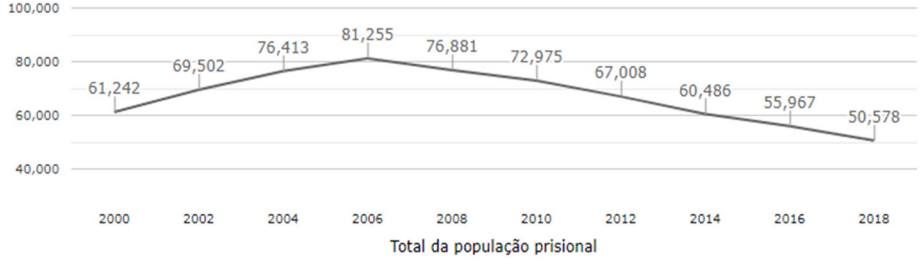
Além de desenvolvido econômica e tecnologicamente, o Japão é um país de baixa desigualdade. Diferente da Ucrânia, o Japão é um país de alta renda, porém com o benefício de uma boa divisão das riquezas, tornando-o reconhecidamente um exemplo de desenvolvimento econômico e humano no mundo.

Veja abaixo que o Japão vem reduzindo sua população prisional. Mesmo possuindo um percentual de presos por 100 mil habitantes muito baixo – de 53 em 2012 –, em 2021 ele foi reduzido ainda mais, passando a ser de 40 pessoas por 100 mil habitantes.

Para se ter uma ideia, vale relembrar que, em 2021, a taxa de encarceramento do Brasil era de 354 pessoas por 100 mil habitantes.

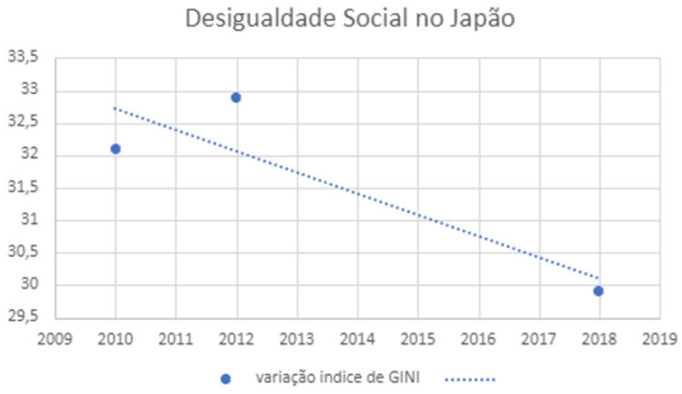
Isso significa que o Brasil encarcera nove vezes mais pessoas por cem mil habitantes que o Japão.

Gráfico 10 – Evolução da população prisional do Japão (2000 – 2018)



Fonte: World Prison Brief, 2022.

Gráfico 11 – Evolução da desigualdade social do Japão (2010 – 2018)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, 2022.

5.2.4 Brasil

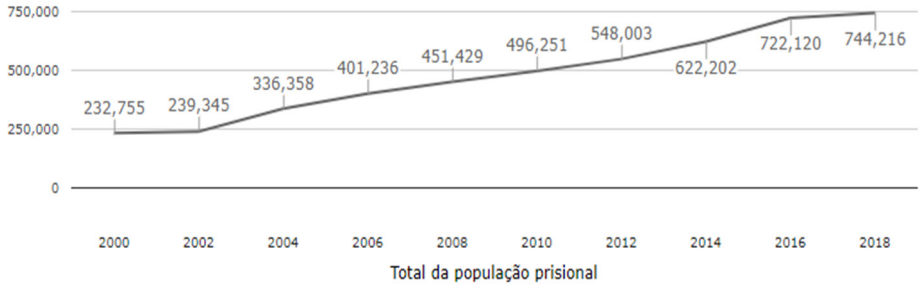
O Brasil possuía, em 2012, 548.003 pessoas presas. Em 2021, contabilizaram-se 811.707 (incluindo pessoas em prisões domiciliares), o que representou um crescimento, em percentual de pessoas presas por 100 mil habitantes, de 48%. Já o coeficiente Gini em 2011 registrava 53,4 pontos; em 2021, 48,9. Isso representou uma diminuição de 8,6%.

Com uma taxa de encarceramento de mais de 300 pessoas por 100 mil habitantes, enquanto a média na Europa gira entre 50 e 60 pessoas presas por 100 mil habitantes, o país amarga um gasto irrecuperável decorrente do alto aprisionamento, conforme já referido detalhadamente no item 4.1.

Pode-se observar que a imagem do Gráfico 2, que consta da introdução do presente trabalho, traz dados nem sempre atualizados. De fato, os dados do *World Prison Brief* são consolidados com dados solicitados aos órgãos oficiais dos países, e este processo leva tempo. Além disso, não há garantia de plena fidelidade, pois não há

monitoramento ou conferência dos dados. Quanto ao Brasil, nos órgãos responsáveis teremos dados mais atualizados, porém, por uma questão de parametrização da pesquisa, foram usados os dados da mesma plataforma.

Gráfico 12 – Evolução da população prisional do Brasil



Fonte: World Prison Brief, 2022.

Gráfico 13 – Evolução da desigualdade social do Brasil (2012 – 2020)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial, 2022.

Mesmo assim, em nenhum sítio público disponível foi possível encontrar, de maneira acessível e com ênfase na realidade prisional, os dados para pesquisas como nos bancos de dados do *World Prison Brief*. Esta pesquisa, provavelmente, sem este banco de dados, não seria possível.

6 CONCLUSÃO

As mazelas sociais da desigualdade encontram sua versão mais cruel diante dos milhões de excluídos, pobres e miseráveis que acabam nas prisões, especialmente nos crimes para subsistência.

Nas sociedades ocidentais, o acesso aos bens de consumo é estimulado diariamente pelas propagandas em painéis iluminados, redes sociais e pela televisão, sem que uma parte desse público tenha acesso aos bens desejados.

A cultura consumista estimula desejos de possuir, que, quando não atendidos, afetam a autoestima individual e a noção de pertencimento a uma sociedade que despreza os desfavorecidos.

Sobre este tema, destaca-se publicação da revista do Colégio Interamericano de Defesa de 2017, que constata que a maior tragédia da desigualdade não é apenas falta de bens materiais, mas seu efeito psicossocial, que gera um sentimento de inferioridade e humilhação social:

> *Recientes estúdios han confirmado, en distintas realidades sociales, la dinámica de este círculo vicioso. Richard Wilkinson y Kate Pickett en "Desigualdad. Un análisis de la (in) felicidade colectiva" han establecido, mediante análisis estadísticos, que em aquellos países donde hay mayores índices de desigualdad, se registran mayores niveles de violencia, crimen y desconfianza entre las personas y hacia las autoridades. Para estos autores, el efecto más nocivo de la desigualdad, de las inequitativas condiciones materiales e inmateriales, se da en el ámbito psicosocial, que a la vez refuerza y perpetua*

> *esas condiciones: las emociones de superioridad o inferioridad, de ser valorado o rechazado, respetado o humillado, y asean por razones socio-económicas, de pertenencia a un determinado grupo étnico, racial, religioso o cultural, crean una competencia por status, que finalmente genera violencia*[47].

Estimular o consumo negando a uma parcela significativa da sociedade acesso aos meios de aquisição é uma combinação perigosa, especialmente quando se está diante de comunidades com grande maioria das populações formadas por famílias de baixa renda, possuindo apenas sua força de trabalho como meio de gerar recursos. Temos como exemplo não apenas o Brasil, mas praticamente toda a América Latina e o Caribe.

A injustiça social, ao não permitir que alguns segmentos possam satisfazer suas necessidades materiais, acaba fortalecendo o sentimento de vulnerabilidade num ambiente de expectativas frustradas. Esse caminho proposto pelo formato econômico parece influenciar os demais fatores e ser um dos indutores da violência.

Para além da comparação de taxa de aprisionamento e desigualdade social, não se pode esquecer dos demais índices que refletem o Brasil como um país em que a violência é banalizada.

Curiosamente, toda a problemática convive com a questão da má distribuição de renda, como se fossem problemas distintos. Porém, a pesquisa aqui apresentada demonstrou que existe uma significativa tendência de países mais desiguais possuírem maior população prisional.

Os países que menos concentram renda (majoritariamente localizados na Europa, além de Japão e Austrália) são países que merecem atenção por quase não possuírem tantos homicídios e apresentarem baixíssimos índices de encarceramento.

[47] ESPINOZA, Jaime Rodríguez. Desigualdad y violência en Latinoamérica. **Hemisferio**, Washington, DC, v. 3, p. 5-29, 2017. p. 9.

Naqueles países que conseguiram diminuir a desigualdade social, as prisões estão quase vazias. Por óbvio, nem todas as receitas dos países com baixa desigualdade poderão ser simplesmente replicadas por aqui. Existem diferenças de clima, de cultura, de costumes que jamais podem ser ignoradas, mas não são pretexto para deixar de se observar os exemplos exitosos.

Qual o caminho para diminuir as desigualdades é uma dúvida que persegue muitos sociólogos e economistas. O objetivo deste trabalho foi jogar luz sobre a discussão e repensar os rumos da trajetória brasileira, visando a encontrar uma saída, a fim de construir uma sociedade menos violenta, poupar recursos financeiros e salvar vidas.

A tarefa de enfrentar interesses do modelo econômico existente, com vistas a chegar a uma diminuição da desigualdade, em um país com uma herança cultural colonial que não compreende a redistribuição de riquezas como ferramenta de crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, não será vencida antes de serem compreendidas e divulgadas as causas e consequências do encarceramento.

Quando o foco do combate à criminalidade se concentra nas consequências, como prender os delinquentes, é porque o delito já foi cometido, fato que demonstra que a política de combate não está devidamente adequada a realidade. Trata-se de um modelo de combate à violência apenas retaliativo, populista e caro. Combater as causas seria muito mais inteligente, eficaz e econômico.

A miséria favorece a violência; e apenas realizar operações policiais e endurecer a legislação penal são medidas insuficientes para reduzir os índices de violência, embora sejam ações de repressão importantes. É preciso atacar as causas e não apenas as consequências.

Este trabalho, por focar no estudo das relações decorrentes da influência da distribuição de riquezas sobre a população prisional, não se concentrou no estudo de todas as demais causas da violência, pois

é sabido que o tema é extenso e objeto da criminologia como ensina Cerqueira[48].

O mero desencarceramento não pode ser considerado solução para os problemas existentes, na medida em que a liberdade sem algum tipo de acolhimento recoloca o egresso na mesma condição anterior, agravado pelo antecedente prisional que lhe fechará a maioria das portas.

A liberdade deve estar conjugada com oportunidades de estudo, profissionalização e emprego, gerando renda lícita apta a mudar a rota traçada para milhares de pessoas pobres que nasceram nas zonas mais violentas, que já se envolveram com o crime e que ainda poderão se envolver. É preciso retirar da zona de risco vítimas e autores, como forma de viabilizar a economia de bilhões de reais e de milhares de vidas.

Logo, o enfrentamento à má distribuição de renda não é apenas uma questão de justiça social, mas também de estratégia de segurança pública e de economia. Com menos miséria, existe uma tendência de menos violência.

O professor Elias Carranza, um dos maiores pesquisadores sobre prisão na América Latina e no Caribe, ensina que os países que conseguiram mudanças em seus sistemas prisionais passaram pela decisão em mais alto nível de poder, incluindo a Presidência da República, quanto à adoção de medidas efetivas[49].

A maneira mais econômica de se combater a violência não está na concentração de riquezas, nem na atualização do sistema de justiça criminal, pois este se concentra no pós-crime, sem possibilidades de reverter o que já passou e com pouca possibilidade de evitar o ciclo da violência.

[48] CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 53.

[49] FBSP; Ipea. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. p. 3.

Em suma, a diminuição da população prisional "coincide" com a redução da desigualdade social, haja vista que há uma tendência de países menos desiguais possuírem menor população presa.

Conclui-se que a diminuição das desigualdades constitui uma tendência para redução do encarceramento e, consequentemente, do custo econômico da violência, da quantidade de crimes, das taxas de criminalidade, bem como para a melhoria da sensação de segurança da sociedade e para o aumento da quantidade de pessoas que serão poupadas da violência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Ueliton Santos de; FERREIRA, Fábio Félix. Crise no sistema penitenciário brasileiro: capitalismo, desigualdade social e prisão. **Revista Psicologia, Diversidade e Saúde**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 116-129, 2015. DOI: https://doi.org/10.17267/2317-3394rpds.v4i1.537. Acesso em: 26 jul. 2023.

BANCO MUNDIAL. World Bank Open Data. [s.l.]: [*s.d.*]. Disponível em https://data.worldbank.org/. Acesso em 28 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.BRASIL. **Lei n. 13.675**, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **Danos Colaterais**: desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CARRANZA, Elías. Introducción. Las cárceles en América Latina y el Caribe. ¿qué hacer?, ¿qué no hay que hacer? *In*: Bravo, Omar Alejandro (ed.). **Perspectivas multidisciplinarias sobre las cárceles:** una aproximación desde Colombia y América Latina. Cali: Editorial Universidad Icesi, 2018. p. 9-54. Disponível em: https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/83792/1/bravo_perspectivas_multidisciplinarias_2018.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequ**ências **do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

DEPEN.. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2021. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2023. Disponível em:

https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em: 26 jul. 2023.

DEPEN. [**Relatório analítico nacional – Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias:] **dez/2016**. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, [*s.d.*]. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-dez-2016.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023.

DEPEN. [**Relatório analítico nacional – Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias:] **jan-jun/2017**. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, [*s.d.*]. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-jun-2017.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

ESPINOZA, Jaime Rodríguez. Desigualdad y violência en Latinoamérica. **Hemisferio**, Washington, DC, v. 3, p. 5-29, 2017. Disponível em: https://publications.iadc.edu/wp-content/uploads/sites/6/hemisferio/volume3/Desigualdad-y-Violencia-en-Latinoamerica.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

FBSP; Ipea. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/2757-atlasdaviolencia2018completo.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

FBSP; IPEA. **Atlas da Violência 2019**. São Paulo: Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/6363-atlasdaviolencia2019completo.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

FERNANDES, Daniela. 4 dados que mostram por que Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. **UOL**, Paris, 07 dez. 2021. Economia. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2021/12/07/4-dados-que-mostram-por-que-brasil-e-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo-segundo-relatorio.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Política Nacional de Segurança Pública**: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa

Social. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. Disponível em: https://cispregional.mpba.mp.br/wp-content/uploads/2020/04/11.-Plano-Nacional-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-2018-compactado.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

MOREIRA, Eduardo. Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa. 8. ed. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

OBJETIVOS de desenvolvimento sustentável (ODS). **Ministério das Relações Exteriores**, 2015 (2022). Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/desenvolvimento-sustentavel/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods. Acesso em: 26 jul. 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 26 jul. 2023.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável – A/RES/70/1. Brasília: Rio de Janeiro: Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil; Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil (UNIC Rio), 2016. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/. Acesso em: 26 jul. 2023.

OXFAM BRASIL. **País estagnado**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2018. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado/. Acesso em: 26 jul. 2023.

SGPR. **Custos econômicos da criminalidade no Brasil**: relatório de conjuntura n. 4. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://download.uol.com.br/noticias/2018/

relatorio/custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil-06-2018.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

SISDEPEN — Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2021. Brasília: Sisdepen, 2021. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjVhOTRkODgtMjIyYS00ZWMyLTg2YmYtZGY3ZDI2MThjM2NkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em: 26 jul. 2023.

TORRES, Eli Narciso da Silva. **A gênese da remição de pena pelo estudo**: o dispositivo jurídico-político e a garantia do direito à educação aos privados de liberdade no Brasil. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/handle/1/5297. Acesso em: 26 jul. 2023.

UNDP. **Human development indices and indicators**: 2018 statistical update. New York, United States: United Nations Development Programme, 2018. Disponível em: https://hdr.undp.org/system/files/documents/2018humandevelopmentstatisticalupdatepdf.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

UNODC. **Global study on homicide**: executive summary 2019. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2019. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

WPB – WORLD PRISON BRIEF. **World Prison Brief data** – Brazil. Disponível em https://www.prisonstudies.org/country/brazil. Acesso em 10 jul 2022.

WPB – WORLD PRISON BRIEF. **Highest to Lowest – Prison Population Total**. [*s.d.*]. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All. Acesso em 10 jul. 2022.

WORLD INEQUALITY LAB. **World Inequality Report 2018**. [s.l.]: [*s.d.*]. Disponível em: https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.201

A IMPORTÂNCIA DA APAC NO CONTROLE DA SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA

THE IMPORTANCE OF APAC IN THE CONTROL OF PRISON OVERPOPULATION

MARCELO AUGUSTO LUCAS PEREIRA
Graduado em Direito, em julho de 1997, pela Faculdade de Direito Milton Campos; Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais desde agosto de 2004, atualmente, titular da 3ª Vara de Feitos Tributários da comarca de Belo Horizonte; Especialista em Direito pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM; Mestrando em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG.
https://orcid.org/0009-0002-4745-8839

RESUMO

A superpopulação carcerária reflete o caos do sistema prisional brasileiro. As falhas estruturais, assistenciais e organizacionais constituem a causa e a consequência dessa crise. Uma alternativa ao sistema convencional, a Asso0ciação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) surge como política pública no âmbito da execução penal.

Palavras-chave: superpopulação carcerária; método APAC; política pública prisional; execução penal.

ABSTRACT

The prison overcrowding reflects the chaos of the Brazilian prison system. Structural, assistance and organizational failures are the cause and consequence of this crisis. An alternative to the conventional system, APAC emerges as a public policy within the scope of penal execution.

Keywords: prison overpopulation; APAC method; prison public policy; penal execution.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Um panorama do sistema prisional brasileiro. 3 O método APAC. 4 A APAC como política pública no âmbito da execução penal. 5 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

A superpopulação carcerária no Brasil condensa e evidencia a condição caótica do sistema prisional no país. Porém, há um estado de coisas inconstitucional que acarreta esse e outros problemas no âmbito da execução penal. A violência institucional, denunciada pelas condições sub-humanas em que vivem os detentos nas penitenciárias, e a violação do princípio da individualização da pena são alguns dos fatores que inviabilizam o cumprimento dos propósitos essenciais da Lei de Execução Penal (LEP)[1]: a punição pelo delito, a recuperação do infrator e a sua reintegração à sociedade. Tal desordem não só impossibilita o esvaziamento carcerário como também contribui para o aumento da criminalidade, tanto dentro dos presídios quanto fora deles.

A crise no sistema prisional brasileiro atinge homens e mulheres. Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), a população carcerária feminina cresceu 564% entre os anos 2000 e 2019, porém a estrutura dos estabelecimentos prisionais, em sua maioria projetados para homens, não comporta esse crescimento. Há estados em que a taxa de ocupação nos presídios femininos supera a taxa referente à ocupação nos estabelecimentos masculinos, como foi registrado no Ceará

[1] BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

(179%), em Roraima (219%) e no Amazonas (347%), em 2019[2]. No caso das mulheres, o problema da superlotação é ainda mais delicado devido às particularidades da maternidade, condição que demanda assistência especializada a detentas gestantes e em estado puerperal, além da necessidade de acolher e assistir também as crianças que nascem e vivem dentro dos presídios.

Nesse sistema em colapso, há que se considerar que o tráfico de drogas, o crime organizado e a reincidência criminal constituem fatores que retroalimentam o problema nas cadeias, pois são, simultaneamente, causa e consequência da superlotação. Se, por um lado, o crescimento da criminalidade implica no aumento da aplicação de penas restritivas de liberdade, por outro, o sistema prisional convencional se mostra ineficaz em seus propósitos de recuperação e reintegração social do apenado, dada a sua precariedade estrutural, assistencial e organizacional. Destarte, sem ter sido preparado para o trabalho, o preso posto em liberdade fica suscetível a cometer novos crimes, seja por estar vinculado a alguma organização criminosa, seja para fins de subsistência, de modo que a reincidência tornará iminente o seu retorno ao cárcere.

Nesse contexto, faz-se urgente e fundamental identificar os fatores que têm provocado a crise no sistema prisional para propor ações que viabilizem tanto a efetiva gestão prisional quanto a recuperação e a reintegração social dos presos. Considerando que a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) foi adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) como política pública no âmbito da execução penal, e tendo o autor deste estudo atuado na instituição no exercício da magistratura, desenvolveu-se uma investigação a fim de apontar de que modo a APAC pode contribuir para a redução da superpopulação carcerária. Os métodos desta

[2] DEPEN. **Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: período de julho a dezembro de 2019. Aprisionamento feminino. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2020.

investigação foram a revisão bibliográfica, a pesquisa documental e a observação direta, espontânea e não estruturada.

O estudo teve início com o levantamento de informações estatísticas referentes às penitenciárias brasileiras e ao perfil dos presos em geral, a partir de dados apresentados pelo Infopen e de discussões de autores como Carlin[3], Pimenta[4] e Silva[5] acerca dos problemas concernentes ao encarceramento em massa. Em seguida, sob a perspectiva de Ottoboni[6], fundador da APAC, o método apaqueano foi minuciosamente descrito, desde a concepção estrutural da entidade até os princípios e valores que norteiam o trabalho realizado em cada um dos regimes de cumprimento de pena. Com base no estudo de Rezende e Santos e Sapori[7], foi feita uma análise comparativa entre o tratamento recebido por detentos (homens e mulheres) nas penitenciárias convencionais de Minas Gerais e o tratamento recebido pelo mesmo público nas APACs do Estado. Por fim, a viabilidade do método APAC foi analisada considerando-se os documentos oficiais do governo[8] [9], os relatórios do Centro Internacional

[3] CARLIN, Marcelo. **As alternativas à prisão:** uma abordagem a partir da emergência do estado socioambiental, da sustentabilidade e suas dimensões e da humanização da pena na pós-modernidade. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica e Doctorado en Derecho) – Ciência Jurídica e Escuela de Doctorado en Derecho, Universidade do Vale do Itajaí e Universidad de Alicante, Florianópolis, 2020.

[4] PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades:** o encarceramento em massa no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

[5] SILVA, Marcos Vinícius Moura (org.). **Relatório temático sobre as mulheres privadas de liberdade:** junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2019.

[6] OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso?** Método APAC. Belo Horizonte: O Lutador, 2018.

[7] REZENDE E SANTOS, Luiz Carlos; SAPORI, Luís Flávio. **Tratamento penitenciário:** estudo sobre tortura, maus-tratos e assistências às pessoas privadas de liberdade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.

[8] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução n. 3**, de 13 de setembro de 2019. Propõe como Diretriz de Política Penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do Método APAC. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2019/resolucao-no-3-de-13-de-setembro-de-2019.pdf/view. Acesso em: 27 jul. 2023.

[9] CNJ. **Calculando custos prisionais:** panorama nacional e avanços necessários. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

de Estudos do Método APAC (CIEMA)[10] e da Federação Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC)[11], e levando-se em conta, também, a percepção do autor deste estudo em relação à recuperação dos apenados nas unidades da APAC onde já atuou, sobretudo na unidade feminina de Belo Horizonte.

Sendo assim, o presente artigo sintetiza o trabalho de pesquisa realizado durante o curso de Pós-Graduação Profissional em Direito, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam). Os resultados do estudo apontam para a eficiência do método APAC quanto às finalidades punitiva, recuperativa e socioeducativa, inerentes à pena restritiva de liberdade. Essa constatação corrobora a hipótese de que o modelo em questão é viável como alternativa ao sistema penitenciário convencional e pode contribuir para o controle da superpopulação carcerária no Brasil e em outros países.

2 UM PANORAMA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

No ano de 2021, 670.714 pessoas estavam cumprindo pena restritiva de liberdade nas penitenciárias brasileiras. O total do número de vagas nas unidades prisionais nesse mesmo ano, porém, era de 466.529, o que causou um déficit de 204.185 vagas, segundo dados do Infopen[12]. Se de um lado esse desequilíbrio evidencia a superlotação, de outro denota a falta de estrutura nos estabelecimentos prisionais e demonstra os problemas dela decorrentes: degradação, insalubridade, violência, motins, rebeliões, violação dos direitos humanos e outros.

[10] CIEMA – Centro Internacional de Estudos do Método APAC. Qual o custo do recuperando na APAC?. **FBAC** – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, 2020b.

[11] FBAC. **Relatório sobre as APACs. [**Itaúna]: Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, 2023.

[12] DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2021. Informações gerais. [Brasília]: Departamento Nacional de Justiça, 2023.

Entre os fatores que geram esse quadro estão a falta de capacitação da polícia penal e a atuação de detentos integrantes de facções e do crime organizado. Segundo Carlin[13], as facções criminosas se aproveitam da falta de estrutura nos presídios e da desordem para estabelecer suas regras, recrutar novos membros e manter o controle dentro do sistema prisional, favorecendo a perpetuação dos esquemas criminosos. Para o autor, essa conjuntura se deve principalmente à escassez de recursos para o cumprimento das determinações da LEP, à ausência de alternativas penais e à falta de políticas públicas para a prevenção da criminalidade.

Relatórios do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) descrevem um cenário comum nos presídios brasileiros:

> As celas utilizadas para isolamento geralmente são ambientes sem iluminação, com pior circulação de ar e com presença de forte odor, sem possibilidade de contato humano. Em muitos casos, faltam às pessoas presas nesses espaços insumos humanos básicos, como água e alimentos. [...] Nesse contexto precário das unidades prisionais brasileiras, as assistências à saúde, material e jurídicas ao preso também são mínimas, não lhes sendo assegurados os direitos previstos na Lei de Execução Penal. [...] Também há relatos de presos em confinamento de solitária por cerca de 30 dias, contrariando as Regras de Mandela (43, 44 e 45), casos de desaparecimento forçado de prisioneiros e provocação de hipóteses de que ocorreram mortes dolosas ou culposas nos estabelecimentos em face do despreparo de agentes públicos, precariedade das condições de saneamento

[13] CARLIN, Marcelo. **As alternativas à prisão**: uma abordagem a partir da emergência do estado socioambiental, da sustentabilidade e suas dimensões e da humanização da pena na pós-modernidade. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica e Doctorado en Derecho) – Ciência Jurídica e Escuela de Doctorado en Derecho, Universidade do Vale do Itajaí e Universidad de Alicante, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/327/Marcelo%20Carlin%20-%20Tese%20versao%20final%20univali%20com%20revisao%20resumo%20assinada.pdf. Acesso em: 04 ago. 2022.

> e higiene da prisão. [...] Há casos em que o direito de tomar banho é concedido no período de realização das refeições, colocando um direito em conflito com o outro, e gerando disputa e tensionamento entre os presos que se revezam, em espaços superlotados, na utilização da água em tempo limitado[14].

De maneira geral, os esforços no sistema penitenciário convencional ficam concentrados nas ações de controle e combate a conflitos, rebeliões e fugas, de modo que questões relativas à salubridade praticamente perdem a relevância. No ano de 2017, 2/3 das mortes no sistema prisional foram causadas por doenças como leptospirose, tuberculose, sífilis e AIDS, conforme dados do Ministério da Justiça[15]. Assim, a precariedade das estruturas prisionais e a falta de assistência médica e sanitária aumenta a vulnerabilidade dos presos e agrava ainda mais a crise no sistema penitenciário brasileiro.

As Regras de Mandela[16], que constituem um conjunto de princípios e práticas estabelecidas como razoáveis para o tratamento de pessoas em cumprimento de penas restritivas de liberdade e para a gestão prisional, são claramente ignoradas. Esse estatuto, oficializado pela Organização das Nações Unidas (ONU), estabelece parâmetros norteados pelos direitos humanos e fornece orientações que visam a preservar a dignidade dos presos e a protegê-los de qualquer tratamento degradante ou desumano. Não obstante, a realidade nos presídios brasileiros revela a absoluta inobservância a esses princípios.

Para lançar luz sobre as questões relativas à superlotação e à desordem no sistema prisional, Rezende e Santos e Sapori[17] analisam o

[14] REZENDE E SANTOS, Luiz Carlos; SAPORI, Luís Flávio. **Tratamento penitenciário**: estudo sobre tortura, maus-tratos e assistências às pessoas privadas de liberdade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.

[15] *loc. cit*.

[16] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela:** regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

[17] REZENDE E SANTOS, Luiz Carlos; SAPORI, Luís Flávio. **Tratamento penitenciário**: estudo sobre tortura, maus-tratos e assistências às pessoas privadas de liberdade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.

tratamento penitenciário sob a perspectiva dos próprios detentos. Em um estudo realizado entre os anos de 2019 e 2020, esses pesquisadores entrevistaram 1.520 pessoas que estavam em cumprimento de pena privativa de liberdade, sendo 90,4% homens e 9,6% mulheres. As entrevistas foram realizadas no estado de Minas Gerais, em unidades da APAC, com recuperandos da instituição que já haviam cumprido pena antes em unidades do sistema prisional convencional. Os dados foram colhidos por meio de questionários e de entrevistas semiestruturadas, e submetidos a análises quantitativas e qualitativas.

As informações apuradas pelos referidos pesquisadores indicam que o espaço físico das celas, a alimentação de má qualidade, a falta de assistência médica e os maus tratos praticados por agentes e polícia penal são os problemas mais relatados pelos presos. Metade dos homens entrevistados relataram que a comida fornecida era insuficiente, e 72,8% deles classificaram a qualidade do alimento como ruim ou péssima. Sobre o aspecto das celas, 92,9% afirmaram que o espaço físico era pequeno e não comportava a quantidade de presos, e 88,7% afirmaram não haver iluminação natural. Quanto à assistência à saúde, 59,8% não receberam atendimento médico, 70,4% nunca tiveram atendimento odontológico e 60,1% nunca passaram por psicólogo.

Os depoimentos dos detentos sobre os temas questionados na referida pesquisa retratam o cenário degradante das penitenciárias convencionais, nas quais o tratamento dispensado claramente negligencia os seus direitos básicos. Sobre a alimentação, um entrevistado relatou: "Em termos de higiene, em termos de quantidade e de qualidade, marmitex abertas, onde ratos transitavam no meio delas [...]. Chegava na nossa mão aberta e a gente ou comia ou morria de fome"[18]. Os entrevistados também descreveram as dificuldades decorrentes das celas superlotadas: "cabia uns... tranquilo assim, umas 12, 15 pessoas cabia nessas celas, mas eles colocavam 40"[19]; "ao todo, nas oito beliches, já chegou de ter 40 e,

[18] *Ibid*., p. 74.
[19] *Ibid*., p. 79.

se eu não me engano, quando eu estava lá era 41 ou 42"[20]. Com a falta de espaço nas celas, o revezamento e a negociação com troca de objetos, cigarros ou favores faz parte da rotina dos detentos nesses presídios.

O discurso dos entrevistados denuncia maus tratos e tortura por parte da polícia penal, além de violência entre os presos. Tal discurso tem respaldo estatístico: de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública[21], em 2019 o Brasil registrou em suas unidades penitenciárias a taxa de 25,4 óbitos criminais por grupo de 100 mil presos. No mesmo ano, em Minas Gerais, a taxa registrada foi de 83,3 óbitos no sistema prisional, sendo que 50 deles ocorreram por causas naturais ou problemas de saúde, 16,7 por violência e criminalidade, e 11,5 por suicídio (taxas calculadas por grupos de 100 mil presos).

Rezende e Santos e Sapori[22] anotam que, em sua pesquisa, 84% dos entrevistados relataram ter sofrido violência enquanto cumpriam pena privativa de liberdade em presídios convencionais. De modo geral, segundo os detentos, a disciplina nas cadeias convencionais é imposta com brutalidade, força física, arma química (spray de pimenta) e agressões verbais. Já os castigos ocorrem sob a forma de prisão em solitária, espancamento em cela isolada, exposição a ato vexatório (nudez), exposição a mordida de cães e suspensão de visitas. A polícia penal é responsável por 52% dos casos de agressões nos presídios, seguida pelos grupos de polícia especial, que atendem as unidades penais e são apontados como responsáveis por 38,7% das agressões (entre eles, Grupo de Intervenção Rápida (GIR), Grupo de Escolta Tático Prisional (GETAP) e Comando de Operações Especiais (COPE)). Os entrevistados relataram ainda que temem mais a violência praticada pela polícia penal (39,1%) e pelos policiais de grupos especiais (36,1%) do que a violência entre os próprios presos (15,9%).

---

[20] *Ibid.*, p. 79.

[21] FÓRUM Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. [*s.l.*]: 2021.

[22] REZENDE E SANTOS, Luiz Carlos; SAPORI, Luís Flávio. **Tratamento penitenciário**: estudo sobre tortura, maus-tratos e assistências às pessoas privadas de liberdade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.

Entre os entrevistados pelos pesquisadores, 87% declararam nunca ter sofrido agressões dos companheiros de cela. No entanto, há evidências de que a violência também ocorre internamente, entre os detentos, e geralmente se dá por meio do controle das regras de conduta, estipuladas pelos presos que estão há mais tempo no cárcere[23]. Assim:

> Nesse contexto, os desvios de comportamento não são aceitos e as punições vão desde a imposição da responsabilidade sobre a limpeza de cela até agressões físicas brutais e ameaças à família do preso transgressor. Desse modo, quem se sujeita às regras estabelecidas pelos "disciplinas" (*sic*) ou "xerifes" das celas, recebe reciprocamente a proteção de seus comparsas, mas, em contrapartida, fica obrigado a participar dos julgamentos e dos atos punitivos que são determinados para os acertos de contas[24].

Rezende e Santos e Sapori, citados por Pereira, argumentam que estudos indicam que a violência nas prisões está estritamente relacionada a fatores institucionais:

> Observou-se que os detentos que se envolvem em programas educacionais promovidos pela instituição têm menos propensão a praticar atos de violência severos, assim como estabelecimentos prisionais menores registram menos casos de agressões entre os presos e destes contra os agentes de segurança[25].

Igualmente, segundo os autores, a redução da violência nos presídios está relacionada ao contingente de funcionários, que deve

[23] *Ibid*.

[24] PEREIRA, Marcelo Augusto Lucas. **A importância da APAC no controle da superpopulação carcerária.** 2022. Monografia (Especialização em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional). Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, Brasília, 2022. p. 21.

[25] REZENDE E SANTOS; SAPORI apud PEREIRA, Marcelo Augusto Lucas. **A importância da APAC no controle da superpopulação carcerária**. 2022. Monografia (Especialização em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, Brasília, 2022., p. 22.

ser adequado à quantidade de detentos e ter a devida capacitação profissional para atuar no contexto prisional.

A violência está presente também nos presídios femininos. Rezende e Santos e Sapori[26] constataram que 41,1% das mulheres entrevistadas temeram perder a vida enquanto estiveram presas nas penitenciárias convencionais, percentual superior ao que foi registrado em relação aos homens sobre esse mesmo quesito. Tapas, socos, chutes e sufocamentos são algumas das principais formas de agressão entre as detentas que, assim como ocorre nos presídios masculinos, estabelecem regras de convivência e sanções para quem as descumprir. Algumas entrevistadas relataram que, em certos casos, como o de mulheres que praticaram crime hediondo, a violência é estimulada pela própria polícia penal, que indica às outras detentas qual foi o crime cometido por uma nova companheira de cela. O depoimento a seguir é de uma mulher acusada de cometer crime hediondo e ilustra essa reação das detentas:

> Tinha umas 25 mulher e todo mundo me bateu. Fiquei toda inchada e ninguém chamou a agente. Eu apanhava todo dia. Nesse dia eu fiquei por morta, com a cabeça desse tamanho. [...] Me chutava pé, me jogavam leite, café, comida. Na hora que eu estava deitada chutavam muito a cabeça. Eu dei muita infecção e a senhora não me levou no médico dia nenhum. Nem abria os olhos porque estava tudo inchado[27].

Casos de violência institucional nas penitenciárias convencionais mineiras também foram relatados aos pesquisadores. Entre as mulheres entrevistadas, 40,4% relataram ter sofrido agressões com spray de pimenta por parte da polícia penal. As agressões verbais são as mais frequentes (66,4%) e as ameaças de espancamento são constantes (35,3%). A violência sexual também ocorre nos presídios femininos:

[26] REZENDE E SANTOS, Luiz Carlos; SAPORI, Luís Flávio. **Tratamento penitenciário**: estudo sobre tortura, maus-tratos e assistências às pessoas privadas de liberdade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.

[27] *Ibid*., p. 113-114.

24,7% das mulheres foram constrangidas por comentários de cunho sexual, 2,7% disseram ter sido expostas a situação vexatória e 1,4% afirmou ter sido estuprada por funcionários da penitenciária. Nessa pesquisa, vale destacar, 5,5% das mulheres preferiram não responder às questões relativas ao tema de abuso sexual[28].

As entrevistadas ainda se manifestaram sobre alimentação, estrutura das celas e assistência à saúde. A comida foi avaliada como ruim ou péssima por 74,7% das mulheres. Sobre a estrutura das celas, 86,3% declararam não haver espaço suficiente para todas as ocupantes e 84,3% disseram que não havia iluminação natural. Quanto à saúde, 58,2% das entrevistadas tiveram acesso a consultas médicas, mas 39,7% relataram que nunca foram atendidas por ginecologista enquanto estiveram presas.[29]

Segundo o Infopen[30], 7% das vagas nas penitenciárias brasileiras são destinadas a mulheres. No ano de 2019, houve um déficit total de aproximadamente 4 mil vagas nos presídios femininos. Nesse mesmo ano, o Infopen registrou o total de 1.446 crianças na companhia da mãe nos estabelecimentos penais em todo o País, sendo que a maior parte delas (56,7%) tem entre 0 e 3 anos de idade. Já no Estado de Minas Gerais, o instituto registrou a presença de 35 crianças nos seus estabelecimentos penais, 62% delas com idade entre 0 e 2 anos.

Sobre o perfil das mulheres em privação de liberdade, Pimenta[31] argumenta que o aumento da população carcerária feminina está relacionado ao crescimento do tráfico de drogas. De acordo com o autor, 62% das prisões de mulheres, no ano de 2016, foram decorrentes de crimes tentados ou consumados que tinham relação com o tráfico de

28 *Ibid*.

29 *Ibid*.

30 DEPEN. **Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: período de julho a dezembro de 2019. Aprisionamento feminino. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2020. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODUzOGYyMmItMTUwYy00ZmY1LTlhMjAtNWIxZjFjOTM0ZWE4IiwidCI6ImViMDkwNIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSectionfcba26a9505b7d89db96. Acesso em: 31 mai. 2022.

31 PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades**: o encarceramento em massa no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

drogas. Os dados são confirmados pelo relatório organizado por Silva[32], cujos indicadores apontam que, no ano seguinte, 60% das mulheres presas cometeram crimes relacionados com o tráfico, enquanto 13% delas foram presas por roubo, 8% por furto e 7% por homicídio. Quanto a Minas Gerais, esse mesmo relatório indica que, no referido ano, os crimes relacionados ao tráfico de drogas representaram 43,4% das prisões de mulheres, ao passo o crime de furto representou 13,7%, roubo representou 15,4% e homicídio representou 14,8% das prisões.

Quanto ao nível de escolaridade do público feminino no cárcere, o estudo organizado por Silva[33], referente ao ano de 2017, mostrou que 45% das mulheres presas tinham o ensino fundamental incompleto, 34% tinham completado o fundamental e apenas 15% concluíram o ensino médio. No Estado de Minas Gerais, 24% das mulheres que cumpriam pena de privação de liberdade estiveram envolvidas em atividades educacionais, mas somente 4,5% aproveitaram os estudos no programa de remição de pena.

Pouquíssimos estabelecimentos prisionais são projetados para o público feminino. Segundo Rezende e Santos e Sapori[34], 80% das mulheres entrevistadas em seu estudo cumpriram pena em estabelecimentos mistos enquanto estavam no sistema convencional. Muitos depoimentos desse público retrataram as precariedades dessas penitenciárias, entretanto algumas mulheres enfatizaram o tratamento satisfatório recebido na Penitenciária Estêvão Pinto, em Belo Horizonte, capital mineira. Há atendimento específico para mulheres em privação de liberdade nessa

[32] SILVA, Marcos Vinícius Moura (org.). **Relatório temático sobre as mulheres privadas de liberdade**: junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatórios-sinteticos/infopenmulheres-junho2017.pdf/view. Acesso em: 28 jul. 2023.

[33] *Ibid*.

[34] REZENDE E SANTOS, Luiz Carlos; SAPORI, Luís Flávio. **Tratamento penitenciário**: estudo sobre tortura, maus-tratos e assistências às pessoas privadas de liberdade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.

instituição, que firma parcerias com hospitais e maternidades, favorecendo a saúde da mulher por meio de um tratamento humanizado.

Mas a realidade nos presídios femininos brasileiros está longe de ser satisfatória. Trata-se de um sistema punitivo que não contribui para a reintegração social de fato, pois não se investe na recuperação da mulher condenada, situação semelhante à que ocorre com o público masculino. Esse cenário tem suas causas e suas consequências partindo de um mesmo ponto: o conjunto de falhas estruturais, administrativas e assistenciais do sistema prisional convencional. Sendo assim, o tratamento conferido às mulheres nas penitenciárias convencionais claramente viola as Regras de Bangkok[35], marco normativo internacional cujo objetivo principal é garantir os direitos das mulheres em cumprimento de penas privativas de liberdade.

3 O MÉTODO APAC

No ano de 1972 foi criada a APAC, em São José dos Campos, São Paulo. Idealizada e fundada por Mário Ottoboni, a instituição tem como desígnio promover a recuperação do condenado e favorecer sua reintegração à sociedade, de modo tão consciente e consistente que não volte a cometer crimes. Assim, a APAC funciona como uma entidade de utilidade pública, parceira da Justiça e subordinada ao juiz de cada comarca onde a associação atue prestando colaboração gratuita e acessória no âmbito da execução penal[36].

Os recursos da APAC provêm majoritariamente do Poder Executivo, representado pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública ou, em alguns casos, pela Secretaria de Estado de Administração Prisional. Ao longo dos anos, a instituição firmou parcerias

[35] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok:** regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

[36] OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso?** método APAC. Belo Horizonte: O Lutador, 2018.

e convênios com a iniciativa privada local, além de receber apoio da comunidade por meio de trabalho voluntário e doações. Atualmente, as APACs contam também com os recursos angariados através de suas oficinas profissionalizantes, verbas que são exclusivamente destinadas a atender necessidades dos próprios recuperandos ou de seus familiares[37].

A metodologia APAC, que trabalha a recuperação de infratores por meio da valorização humana e da conscientização dos valores cristãos, é regulada e fiscalizada pela FBAC. "Matar o criminoso e salvar o homem"[38] é o princípio que norteia o trabalho de recuperação do condenado, tratado na APAC por "recuperando". Alinhada às determinações da LEP, a APAC defende o estrito cumprimento da pena e proporciona ao condenado todo o preparo necessário à sua reintegração social, oferecendo as devidas assistências em diferentes áreas: saúde, instrução, educação, profissional e espiritual.

A assistência jurídica é um dos diferenciais da APAC. Na instituição, o princípio da individualização da pena é respeitado e o preso é levado a tomar consciência da sua responsabilidade no próprio processo de recuperação e conquista da liberdade. Por conseguinte, o recuperando é estimulado a manter a disciplina e cumprir suas obrigações, a fim de alcançar pelo mérito as vantagens do sistema de progressão de pena a tempo e modo, conforme a legislação pertinente.

Para a APAC, é importante que o preso cumpra a pena na comarca onde o delito foi cometido, onde geralmente a família do infrator reside. De acordo com Ottoboni[39], "cada comunidade deve assumir a sua população prisional", e a família, elemento essencial no processo de recuperação do apenado, deve ter seus laços afetivos resgatados

[37] CIEMA – Centro Internacional de Estudos do Método APAC. Como as APACs se sustentam financeiramente?. **FBAC** – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, 2020a.

[38] OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso?** método APAC. Belo Horizonte: O Lutador, 2018.

[39] *Ibid*., p. 45.

e manter o vínculo com o recuperando tanto quanto seja possível. Para tanto, a APAC oferece apoio e assistência também à família do condenado.

Desse modo, a APAC defende a descentralização das penitenciárias e entende que o acolhimento de presos em estabelecimentos menores traz benefícios tanto para eles próprios quanto para sociedade. Esse entendimento se justifica pela redução da formação de quadrilhas, de abusos sexuais, da violência e da corrupção entre os presos, já que, sendo o estabelecimento de tamanho menor, o número de presos também fica reduzido, viabilizando maior controle da população prisional. Outra consequência positiva desse modo de organização da APAC é a redução de custos, economia que pode levar recursos para a construção de novas unidades prisionais e para promover a melhoria das instalações das cadeias públicas.

A metodologia APAC, segundo Ottoboni , é organizada em torno de 12 elementos fundamentais e imprescindíveis ao sucesso do método:

> 1) participação da comunidade, sobretudo das igrejas, que têm papel importante nas questões espirituais e que diminuem a sensação de abandono vivenciada pelos detentos;
>
> 2) ajuda mútua entre os recuperandos, o que desperta o senso de empatia e propicia a boa convivência social;
>
> 3) trabalho diferenciado em cada etapa do cumprimento da pena com a finalidade de reciclar os valores, a autoestima e a autoimagem para, posteriormente, servir como preparo profissional;
>
> 4) espiritualidade, segundo o entendimento de que o homem é constituído nas dimensões biológica, psicológica, social e espiritual, o que faz do trabalho de evangelização, realizado com convites à reflexão, um ato de valorização humana;
>
> 5) assistência jurídica, que coloca o recuperando sempre a par de sua situação processual e dos benefícios que a lei lhe faculta;

6) assistência à saúde, com médicos, enfermeiros, dentistas e psicólogos à disposição dos recuperandos, conforme a necessidade de cada um;

7) valorização humana, base do método APAC que se caracteriza pelo conjunto de atitudes praticadas pelo voluntariado, que leva o apenado a resgatar sua autoestima e autoconfiança, livrando-o dos vícios e preconceitos em relação a si mesmo;

8) família, sempre convidada a participar do processo reintegração social do preso, recebe da APAC toda a assistência de que precisa para se manter e garantir o vínculo com o recuperando;

9) voluntariado, grupo de pessoas que trabalha gratuitamente em prol do recuperando, tendo em vista o princípio cristão e o senso de doação e de amor;

10) Centro de Reintegração Social (CRS), setor da APAC constituído de três espaços isolados com maior, média e mínima segurança, destinados ao cumprimento de penas nos regimes fechado, semiaberto e aberto, respectivamente;

11) mérito, critério de avaliação individual que viabiliza a progressão de pena, a depender do tempo já cumprido e da conduta do recuperando em diferentes contextos, tais como prestação de serviços internos e relacionamento interpessoal, além da consideração de aspectos avaliados por uma comissão técnica composta por médico, psiquiatra, psicólogo, assistente social e outros profissionais;

12) jornada de libertação com Cristo, que consiste em uma imersão de três dias de reflexão e tem o objetivo de revelar Jesus Cristo através da parábola do filho pródigo para, posteriormente, levar o recuperando a refletir sobre a própria vida, promovendo um encontro consigo mesmo, com Deus e com a comunidade. Essa jornada é considerada o ápice da metodologia[40].

[40] OTTOBONI, 2018 apud PEREIRA, Marcelo Augusto Lucas. **A importância da APAC no controle da superpopulação carcerária**. 2022. Monografia (Especialização em

Na APAC, a recuperação do infrator se dá por etapas. Numa escala que tem início no regime fechado e sequência nos regimes semiaberto e aberto, o recuperando realiza atividades programadas e é acompanhado até a sua liberdade definitiva. Nessa última etapa, tanto o recuperando quanto sua família são acompanhados por um período de 6 meses, a fim de verificar-se se a conduta e os princípios trabalhados na APAC continuam a ser praticados. A reintegração social de fato e a manutenção desses princípios caracterizam a liberdade definitiva.

Esse conjunto de elementos e práticas refletem o tratamento humanizado praticado na APAC. Com o método, a privação da liberdade vai além da punição, pois a instituição oferece ao recuperando a devida capacitação para o seu retorno à sociedade, por meio de preparo espiritual, emocional, psicológico, educacional, profissional e moral. Assim, a metodologia APAC tem resultados que "superam as mais otimistas previsões"[41] e, pelo depoimento dos próprios recuperandos, é possível observar sua avaliação positiva em relação ao tratamento oferecido a eles na instituição, como demonstra a pesquisa de Rezende e Santos e Sapori[42]:

> A avaliação das assistências promovidas pelas APACs é, em sua totalidade, superior às promovidas pelo sistema prisional convencional [...]. Em quase todos os tipos de assistências elencadas aos entrevistados, as avaliações "muito melhor" e "melhor" são superiores a 90%.

Segundo os referidos pesquisadores, os entrevistados fizeram avaliações comparativas entre o sistema prisional convencional e o método APAC, e um expressivo percentual considerou este último

Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, Brasília, 2022. p. 31-32.

41 OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso?** método APAC. Belo Horizonte: O Lutador, 2018.

42 REZENDE E SANTOS, Luiz Carlos; SAPORI, Luís Flávio. **Tratamento penitenciário**: estudo sobre tortura, maus-tratos e assistências às pessoas privadas de liberdade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022. p. 148.

"melhor" ou "muito melhor" nos seguintes quesitos: alimentação (99%); segurança (95,8%); assistência educacional (94,4%); atividades laborais (96,2%); convivência familiar (93,1%); assistência social (91,5%); saúde física (96%); saúde mental (94,7%); assistência psicológica (96,7%); assistência médica (89,1%).

Rezende e Santos e Sapori[43] argumentam que as APACs, por serem estabelecimentos menores, que comportam exatamente uma pessoa por leito, coíbem as situações de violência e permitem que as assistências oferecidas alcancem igualmente todos os custodiados. O número restrito de recuperandos por unidade também garante o cumprimento da LEP quanto ao princípio da individualização da pena, pois todos recebem a devida assistência jurídica.

A título de exemplo, destaca-se a APAC Feminina de Belo Horizonte, onde o autor deste artigo atua como magistrado. Entre maio de 2020 e junho de 2022, a unidade recebeu 236 mulheres. Os seus 27 funcionários (profissionais de segurança, administração, enfermagem, psicologia, assistência social e jurídica) são responsáveis por "uma média mensal de 60 atendimentos jurídicos, 75 atendimentos de serviço social, 30 consultas médicas on-line, 50 atendimentos psicológicos e 30 escoltas"[44]. Nesses dois primeiros anos de funcionamento, a prisão domiciliar foi concedida a 28 recuperandas por meio da progressão de pena, sendo algumas delas acompanhadas por monitoramento eletrônico. Assim, os indicadores do trabalho realizado nessa unidade dão transparência à aplicabilidade e revelam a efetividade do método apaqueano.

As APACs têm importantes projetos que propõem o resgate da dignidade dos seus recuperandos, através da conscientização e do preparo para o trabalho e a vida em sociedade. Dentre os que atendem ou já atenderam a APAC Feminina de Belo Horizonte e outras,

[43] *loc. cit.*

[44] SALES, 2022 apud PEREIRA, Marcelo Augusto Lucas. **A importância da APAC no controle da superpopulação carcerária**. 2022. Monografia (Especialização em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, Brasília, 2022.p. 43-44.

destacam-se: projeto Costurando Oportunidades Para as Metas de Desenvolvimento Sustentável, realizado pela Associação Voluntários para o Serviço Internacional Brasil (AVSI Brasil), com as parcerias da APAC, FBAC e TJMG, cujo propósito é de estimular o desenvolvimento socioeconômico das mulheres encarceradas por meio da sua atuação no setor têxtil; projeto Caminhos do Cuidado, que visa à conscientização da importância do tratamento de pessoas viciadas em álcool e drogas para que possam conquistar sua autonomia e liberdade; e projeto A Viagem do Prisioneiro, que leva egressos da APAC a evangelizar e compartilhar seus testemunhos em vários países do mundo.

Vale destacar também que o estímulo aos estudos e a participação em atividades laborais realizadas na APAC contribuem para o baixo índice de reincidência dos egressos, especialmente das mulheres. Enquanto a reincidência criminal cometida por egressos de penitenciárias convencionais alcança a marca de 80%, o índice de reincidência de egressos da APAC não chega a 17% (13,9% de reincidência de homens e 2,84% de mulheres)[45]. Cultivo de horta, manutenção e cuidado de aves no galinheiro, produção de objetos de cimento, pintura, marcenaria, costura de pano de prato, crochê, bordado, confecção de acessórios variados e curso de padeiro, realizado este em parceria com o SENAC/MG, são algumas das atividades que fazem parte do trabalho laborterapêutico e do preparo profissional oferecido às recuperandas da APAC de Belo Horizonte e de outras unidades no estado mineiro[46]. Com isso, ao conquistar a liberdade, todos os recuperandos estão capacitados para exercer um trabalho digno, ficando consideravelmente reduzidas as chances de cometerem delitos de subsistência.

As APACs demandam pouco custo financeiro, outro fator que projeta a instituição como uma boa alternativa de execução penal. No ano de 2020, cada recuperando custou mensalmente à APAC uma média

[45] TJMG. **Programa Novos Rumos.** Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2018.

[46] SALES, Carlos Alfredo. **Dados APAC feminina de Belo Horizonte.** Destinatário: Dr. Marcelo Augusto Lucas Pereira. Belo Horizonte, 30 jun. 2022. 1 mensagem eletrônica.

de R$1.285,03 (mil, duzentos e oitenta e cinco reais e três centavos)[47]. Já no sistema prisional convencional, no mesmo ano, o custo mensal per capita foi de aproximadamente R$1.803,00 (mil, oitocentos e três reais), mas, neste último, houve nos valores uma variação de até 340% de um estado para outro[48].

Sendo assim, o método APAC representa uma importante ferramenta para o controle e a redução da superpopulação carcerária, uma vez que o baixo índice de reincidência de seus egressos promove o esvaziamento dos presídios. Outrossim, o baixo custo financeiro representa uma significativa economia nos cofres públicos e, consequentemente, a instituição contribui para o bem da sociedade, tanto porque requer menor orçamento, quanto porque promove a redução da criminalidade, considerando que a reintegração social realmente acontece.

4 A APAC COMO POLÍTICA PÚBLICA NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO PENAL

Os serviços penais têm a obrigação legal de assegurar os direitos fundamentais da pessoa condenada por meio de ações de prevenção, de precaução e de solidariedade intergeracional, sendo corresponsáveis o Estado e a sociedade. A consciência dessa responsabilidade norteia o trabalho desenvolvido pela APAC que, nesse sentido, tem alcançado destaque por se constituir como uma instituição de "cumprimento de pena em que os títulos judiciais transitados em julgado são executados na

[47] CIEMA – Centro Internacional de Estudos do Método APAC. Qual o custo do recuperando na APAC?. **FBAC** – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, 2020b. Disponível em: https://www.fbac.org.br/ciema-2021/index.php/en/questoes/52-qual-o-custo-do-recuperando-na-apac. Acesso em: 15 jun. 2022.

[48] CNJ. **Calculando custos prisionais**: panorama nacional e avanços necessários. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

medida exata de seus comandos e em total observância à LEP"[49], sendo o princípio da individualização da pena integralmente cumprido. Assim, o recuperando recebe tratamento digno e é visto como sujeito de direitos, não havendo violação das Regras de Mandela ou de Bangkok, como é comum ocorrer no sistema prisional convencional.

O método apaqueano revela sua eficiência na postura adotada pelos egressos, que, em sua maioria, não retornam à criminalidade. Após passar por todo o tratamento disciplinar, espiritual, psicológico, educacional e profissionalizante que a APAC oferece, os recuperandos que conquistam a liberdade definitiva obtêm sucesso na sua recolocação profissional ou na abertura de sua pessoa jurídica. Já entre mulheres, a maioria retorna ao convívio familiar e reassume o cuidado dos filhos. Esse cenário demonstra que as finalidades da execução penal são verdadeiramente cumpridas na APAC, já que seus egressos reintegram-se à sociedade e conseguem ter a mesma dignidade à qual todo cidadão tem direito.

O sucesso da APAC no trabalho de recuperação e reintegração social das pessoas em cumprimento de pena privativa de liberdade levou o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais a legitimar o método como política pública no Estado em 2010, através do programa Novos Rumos[50] e da Resolução n. 633/2010[51]. Já em 2019, com o propósito de fortalecer a "participação da sociedade civil na Execução Penal através do método APAC", o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) expandiu essa política pública para o âmbito nacional, publicando a Resolução n. 3, de 13 de setembro de 2019[52].

[49] PEREIRA, Marcelo Augusto Lucas. **A importância da APAC no controle da superpopulação carcerária**. 2022. Monografia (Especialização em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, Brasília, 2022., p. 50.

[50] TJMG. **Programa Novos Rumos**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80E40A64666AED01646709B2837B67. Acesso em: 30 jun. 2022

[51] TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 633/2010** (2020).

[52] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução n. 3**, de 13 de setembro de 2019.

Desse modo, o método consagrou-se no Brasil como uma referência de tratamento ao condenado na execução penal.

Esse reconhecimento do método APAC projetou a instituição a patamares internacionais muito antes de se tornar política pública no país. Ainda em 1986, a FBAC filiou-se ao *Prison Fellowship International* (PFI), órgão consultivo da ONU em assuntos penitenciários. Desde então, a APAC passou a participar de seminários e congressos, divulgando o seu trabalho em países como Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Estados Unidos, Nova Zelândia, Noruega e Alemanha, por exemplo. Esses e outros países já adotam o método apaqueano de forma parcial ou integral.

Enfim, "com o método apaqueano, as finalidades punitiva, recuperativa e socioeducativa não são apenas metas, mas concretizações observáveis estatística e empiricamente"[53]. Trata-se de um método exemplar, que reduz os gastos públicos e realiza a execução penal em conformidade com os parâmetros humanitários e com as determinações legais, visando exclusivamente à conservação dos direitos do condenado, ao resgate da sua dignidade e à sua recuperação, para que seja capaz de assumir conscientemente o seu papel de cidadão perante a sociedade.

5 CONCLUSÃO

O sistema prisional brasileiro se enquadra em uma situação tão caótica que afronta objetivamente o Estado de Direito. O tratamento penitenciário nas cadeias do Brasil promove atos de crueldade que atentam contra a dignidade humana, evidenciando absoluto descumprimento das Regras de Mandela e de Bangkok. Tal situação decorre principalmente da superpopulação carcerária, fator

[53] PEREIRA, Marcelo Augusto Lucas. **A importância da APAC no controle da superpopulação carcerária**. 2022. Monografia (Especialização em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, Brasília, 2022. p. 52.

que inevitavelmente dificulta a prestação dos serviços essenciais ao apenado, como higiene, alimentação, saúde e segurança, por exemplo. A mudança desse estado de coisas inconstitucional exige, primeiramente, não ignorar a massa de homens e mulheres submetidos ao encarceramento ultrajante, indigno e desumano, para então se repensar a aplicação da pena em conformidade com o projeto de sociedade definido pelo constitucionalismo moderno.

Enquanto, por um lado, o cotidiano das penitenciárias convencionais revela-se como um subsistema social disfuncional, que tem as cadeias como um lugar de relativização de direitos, por outro o método APAC privilegia o tratamento individualizado e humanizado, com respeito aos direitos fundamentais da pessoa em cumprimento de pena privativa de liberdade e com absoluta atenção às determinações da LEP. Firmado sobre os doze elementos que constituem os pilares do método apaqueano, o tratamento praticado na instituição é tão preciso quanto os números dos indicadores que apontam o mínimo índice de reincidência criminal, denotando a sua eficiência.

A efetividade das assistências prestadas pela APAC se dá pela qualidade do seu modelo de gestão e pela transparência das condutas adotadas pela instituição. A APAC favorece não apenas a redução da superpopulação carcerária e da criminalidade, mas também contribui para a redução de gastos públicos, graças ao orçamento reduzido que demanda do Estado. Afinal, trata-se de um método pensado para além dos seus muros, pois visa ao desencarceramento e à liberdade por meio da recuperação integral do ser humano condenado. Não restam dúvidas, portanto, de que o método APAC configura-se como uma importante e fundamental política pública para controle e redução da superpopulação carcerária e, sendo assim, deve ser expandido em todo território nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984**.** Institui a Lei de Execução Penal. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

CARLIN, Marcelo. **As alternativas à prisão:** uma abordagem a partir da emergência do estado socioambiental, da sustentabilidade e suas dimensões e da humanização da pena na pós-modernidade. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica e Doctorado en Derecho) – Ciência Jurídica e Escuela de Doctorado en Derecho, Universidade do Vale do Itajaí e Universidad de Alicante, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/327/Marcelo%20Carlin%20-%20Tese%20versao%20final%20univali%20com%20revisao%20resumo%20assinada.pdf. Acesso em: 04 ago. 2022.

CIEMA – Centro Internacional de Estudos do Método APAC. Como as APACs se sustentam financeiramente?. **FBAC** – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, 2020a. Disponível em: https://www.fbac.org.br/ciema-2021/index.php/pt/questoes/43-como-as-apacs-se-sustentam-financeiramente. Acesso em: 15 jun. 2022.

CIEMA – Centro Internacional de Estudos do Método APAC. Qual o custo do recuperando na APAC?. **FBAC** – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, 2020b. Disponível em: https://www.fbac.org.br/ciema-2021/index.php/en/questoes/52-qual-o-custo-do-recuperando-na-apac. Acesso em: 15 jun. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Calculando custos prisionais:** panorama nacional e avanços necessários. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Bangkok:** regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016a. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.

jus.br/jspui/bitstream/123456789/404/1/Regras%20de%20Bangkok.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

CNJ. **Regras de Mandela:** regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

DEPEN. **Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: período de julho a dezembro de 2019. Aprisionamento feminino. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2020. Disponível em: https://app.powerbi.com/ew?r=eyJrIjoiODUzOGYyMmItMTUwYy00ZmY1LTlhMjAtNWIxZjFjOTM0ZWE4IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSectionfcba26a9505b7d89db96. Acesso em: 31 mai. 2022.

DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2021. Informações gerais. [Brasília]: Departamento Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em: 31 mai. 2022.

FBAC. **Relatório sobre as APACs. [**Itaúna]: Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, 2023. Disponível em: http://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php. Acesso em 28 jul. 2023.

FÓRUM Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. [s.l.]: 2021. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf. Acesso em: 30 mai. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Resolução n. 3**, de 13 de setembro de 2019. Propõe como Diretriz de Política Penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do Método APAC. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2019/resolucao-no-3-de-13-de-setembro-de-2019.pdf/view. Acesso em: 27 jul. 2023.

OTTOBONI, Mário. **Vamos matar o criminoso**? método APAC. Belo Horizonte: O Lutador, 2018.

PEREIRA, Marcelo Augusto Lucas. **A importância da APAC no controle da superpopulação carcerária.** 2022. Monografia (Especialização em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, Brasília, 2022.

PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades:** o encarceramento em massa no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

REZENDE E SANTOS, Luiz Carlos; SAPORI, Luís Flávio. **Tratamento penitenciário:** estudo sobre tortura, maus-tratos e assistências às pessoas privadas de liberdade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.

SALES, Carlos Alfredo. **Dados APAC feminina de Belo Horizonte.** Destinatário: Dr. Marcelo Augusto Lucas Pereira. Belo Horizonte, 30 jun. 2022. 1 mensagem eletrônica.

SILVA, Marcos Vinícius Moura (org.). **Relatório temático sobre as mulheres privadas de liberdade:** junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-sinteticos/infopenmulheres-junho2017.pdf/view. Acesso em: 28 jul. 2023.

TJMG. **Programa Novos Rumos.** Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80E40A64666AED01646709B2837B67. Acesso em: 30 jun. 2022.

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 633/2010**. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Programa Novos Rumos, no âmbito do Tribunal de Justiça, e sua implementação em todas as comarcas do Estado de Minas Gerais. 2020. Disponível em: https://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re06332010.PDF. Acesso em: 28 jul. 2023.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.202

JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO PARA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CULTURA NO ESPAÇO PRISIONAL: ESTUDO DA APLICAÇÃO DE CÍRCULOS DE CONSTRUÇÃO DE PAZ EM UNIDADES PRISIONAIS

DECILDO FERREIRA LOPES

Mestre em Direito e Políticas Públicas, pelo Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (2019). Especialista em Direito Penal Contemporâneo e Sistema Prisional pela Escola Nacional da Magistratura (2022). Doutorando do Doutorado Acadêmico em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Juiz de Direito e Coordenador do Núcleo de Justiça Restaurativa no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. https://orcid.org/0000-0002-3658-8462

RESUMO

O presente estudo avalia o programa de Justiça Restaurativa aplicado nas unidades prisionais de Uruaçu, Barro Alto e Rialma, todas localizadas no Estado de Goiás. A pesquisa parte da contextualização da política criminal brasileira, com foco nas expressões do paradigma punitivo na forma como o sistema prisional tem exercido o seu papel no sistema de justiça penal. Registra críticas ao ideal ressocializador, como forma de compreender o cenário específico em que a prática restaurativa investigada é aplicada. Por meio de pesquisa bibliográfica, revisa a expansão da Justiça Restaurativa no Brasil, suas características, em especial as tensões decorrentes de sua aproximação ao sistema de justiça criminal, suscitando preocupações quanto ao risco de cooptação pela lógica do sistema punitivo. Apresenta os resultados de pesquisa de campo realizada nas citadas unidades prisionais, com o fim de aferir,

junto às pessoas que tiveram contato direto com as metodologias da Justiça Restaurativa, suas impressões a respeito, tanto no que concerne ao cumprimento dos objetivos enunciados, quanto aos efetivos efeitos que as práticas surtem no público destinatário, de modo a subsidiar uma avaliação sobre a pergunta principal orientadora da pesquisa: se os círculos de construção de paz podem servir como instrumento para a construção de uma nova cultura no sistema prisional. Por meio de entrevistas semiestruturadas, foram ouvidas 29 pessoas provadas privadas de liberdade (20 homens e 9 mulheres). Os três diretores das unidades prisionais responderam ao questionário encaminhado via e-mail. Os achados da pesquisa sugerem que a aplicação de programas restaurativos no sistema prisional pode, sim, contribuir para esse propósito, mas não unicamente por meio da aplicação de círculos de construção de paz, conforme realizado na prática examinada. Os relatos colhidos revelaram um contraste entre a descrição dos valores compreendidos como típicos da prisão e aqueles que passaram a cultivar após a participação nos círculos. A melhoria no relacionamento interno, o estímulo ao exercício da empatia e o potencial para diminuição dos conflitos se destacam como pontos positivos. Por outro lado, os achados revelam também algumas deficiências que, embora não desconstituam as conclusões anteriores, podem representar empecilho ao avanço de programas da mesma natureza no sistema prisional ou mesmo inseri-lo nas hipóteses de risco de afastamento dos princípios da Justiça Restaurativa. A partir dessas observações, propõe-se sugestões para o caso de manutenção e/ou a eventual expansão do programa: a) qualificação da apresentação do programa e dos objetivos da Justiça Restaurativa para a execução penal; b) inclusão de programas destinados aos integrantes da administração prisional; c) estabelecimento de recursos de avaliação constante dos resultados do programa; d) estabelecimento de meios que permitam, para além do ciclo de círculos de paz, oportunidades para reverberação dos valores e propósitos estabelecidos nos círculos; e) formação continuada dos facilitadores e ampliação de seu quantitativo; f) inclusão de módulo

sobre justiça restaurativa no curso de formação dos policiais penais; g) aprimoramento do material orientador do programa, de modo que os danos causados às vítimas e às comunidades, assim como aos meios de restauração, sejam mais bem trabalhados.

Palavras-chave: justiça restaurativa; sistema prisional; círculos da construção de paz; estudo de caso.

ABSTRACT

The present study evaluates the application of a Restorative Justice program carried out in the prison units of Uruaçu, Barro Alto and Rialma, all located in the State of Goiás. At first, contextualizes Brazilian criminal policy, focusing on the expressions of the punitive paradigm in the way the correctional system has played its role in the criminal justice system. Going deep into correctional polices, criticizes the rehabilitation model, as a way of setting the specific scenario in which the restorative practice investigated is applied. Through literature research, it reviews the expansion of Restorative Justice in Brazil, its characteristics, especially the tensions arising from its incorporation into the criminal justice system, raising concerns about the risk of being coopted by punitive system logic. It presents the results of field research carried out in the aforementioned prison units, in order to assess, by interviewing inmates who had participated in the program, their impressions about it and the potential to fulfill the stated objectives. Also collected data to support the assessment of the research's guiding question: whether peacemaking circles can serve as an instrument to change build a new culture in the prison system. Thirty-nine semi-structured interviews were conducted (20 men and 9 women). The prison wardens answered to a set of questions sent via email. The research findings suggest that the application of restorative programs in the correctional system can indeed contribute to this purpose, but not only through the application of peacemaking circles, as performed in the practice examined. The

data collected revealed a contrast between the description of what was described as prison values and those that they assimilated from participating in the circles. The improvement of internal relationships, the encouragement to exercise empathy and the potential to reduce conflicts stand out as positive points. On the other hand, the findings also reveal some deficiencies that may represent an obstacle to the advancement of such programs, representing risks to Restorative Justice´s principles. Based on these observations, suggestions are proposed for the case of maintenance or expansion of the program: a) better explanations of the program's objectives; b) participation of prison staff; c) establishment of evaluation methods; d) better design of program format to include post-program activities, in order to make sure the values established in the circles remain reverberating; e) continued training of facilitators and expansion of their number; f) inclusion of a module on restorative justice in the training course of correctional staff; g) improvement of the program's guiding material, so that the damage caused to victims and communities, as well as to the means of restoration, are better addressed.

Keywords: restorative justice; correctional system; peacemaking circles; case study.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 As expressões do paradigma punitivo na política criminal brasileira e sua relação com a atual situação do sistema prisional. 3 Inviabilidade do discurso ressocializador e a política redutora de danos; 3.1 As funções declaradas da pena; 3.2 A inadequação do modelo prisional para fins de reeducação. 4 Justiça Restaurativa e aplicação em unidades prisionais. 5 Estudo da aplicação de Círculos de Construção de Paz nas unidades prisionais de Uruaçu, Barro Alto e Rialma; 5.1 Da compreensão quanto aos propósitos da Justiça Restaurativa e dos círculos de construção de paz; 5.2 Da avaliação quanto aos valores

cultivados pela metodologia; 5.2.1 Respeitar e ser respeitado; 5.2.2 Autoconhecimento e reforma íntima; 5.2.3 Perdão, a si mesmo e aos outros; 5.3 O convívio entre internos e entre estes e a administração penitenciária; 5.4 Danos e responsabilidades. 6 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é um recorte da monografia intitulada "Justiça Restaurativa como instrumento para construção de uma nova cultura no espaço prisional: estudo da aplicação de círculos de construção de paz em unidades prisionais", apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito, no Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional da Magistratura.

A pesquisa se origina das inquietações decorrentes dos problemas do sistema prisional, em especial a dissonância entre a efetividade prometida e os resultados alcançados na prática. A partir disso, busca-se a identificação de caminhos possíveis para a transformação dessa realidade. É nesse contexto que se insere o programa de Justiça Restaurativa investigado.

De início, analisam-se as expressões do paradigma punitivo na política criminal brasileira e sua relação com a atual situação do sistema prisional. Em seguida, oferece-se uma visão panorâmica dos aspectos negativos do encarceramento, bem como uma análise da política penitenciária, em especial das expectativas de ressocialização da pessoa presa. Apresenta-se, então, a Justiça Restaurativa e as possibilidades de aplicá-la no sistema de justiça criminal brasileiro. O último tópico do trabalho é dedicado à exposição dos resultados de pesquisa de campo realizada nas unidades prisionais de Uruaçu, Barro Alto e Rialma, todas localizadas no Estado de Goiás, para levantamento

de dados que permitissem a avaliação do programa de aplicação de círculos de construção de paz realizados com pessoas custodiadas.

No tocante à metodologia, utilizou-se predominantemente a revisão bibliográfica, para a parte teórica, e a pesquisa de campo, com base em entrevistas semiestruturadas realizadas *in loco* nas unidades prisionais das cidades de Barro Alto, Uruaçu e Rialma.

2 AS EXPRESSÕES DO PARADIGMA PUNITIVO NA POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA E SUA RELAÇÃO COM A ATUAL SITUAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL

Antes de adentrar nos argumentos que apoiam a defesa da Justiça Restaurativa na execução penal, importante compreender que o paradigma punitivo influencia não apenas o modelo prisional, mas todo o aparato estatal incumbido de promover a segurança pública, o modelo de justiça criminal e os processos de resolução de conflitos de um modo geral.

Segundo Ezzat A. Fattah, para que possa ter sucesso diante do modelo punitivo, a implementação da Justiça Restaurativa deve ocorrer em dois níveis diferentes.

> Primeiramente, mostrar e documentar os defeitos inerentes às atuais políticas punitivas, sua ineficácia, seu enorme custo humano, social e material e suas consequências prejudiciais para as vítimas e ofensores, para os indivíduos, comunidades e sociedade. A segunda etapa requer demonstrar e documentar a superioridade das práticas restaurativas como modelo de justiça e mostrando a viabilidade do paradigma restaurativo como uma alternativa viável e melhor ao atual sistema de justiça retributiva[1].

[1] FATTAH, Ezzat A. The dawning of a new era in social reaction to crime: promise, potential and limitations of restorative justice. **Archiwum Kryminologii**, n. 34, p. 7-42, 2012. p. 8-9, tradução livre.

Daí por que é importante perceber as expressões do paradigma punitivo na política criminal brasileira e sua relação com atual situação do sistema prisional. Tentar compreender o motivo pelo qual, ao mesmo tempo em que se reconhece a quase falência do sistema prisional, defende-se a aplicação da pena privativa de liberdade como principal e mais eficiente modalidade de sanção penal.

Analisando-se as expectativas que permeiam a atuação dos atores do sistema de justiça criminal, forçoso reconhecer que, na prática, a identificação de responsáveis pelo fato e aplicação de uma punição proporcional ao mal cometido figuram como resultado representativo de uma abordagem eficiente da violação penal.

No tocante à atuação das polícias, por exemplo, a eficiência da atuação passa a ser medida pelo número de prisões realizadas, enquanto indicador de segurança pública. O mesmo fenômeno, pode-se dizer, reflete-se no Ministério Público e na pressão exercida contra o Poder Judiciário no tocante à condenação à pena de prisão e ao endurecimento das penas. Esse viés remonta aos movimentos de lei e ordem, pautados na ideia "eficientista" do sistema penal[2].

Pertinente registrar que esse modelo de política criminal tem como um de seus principais resultados a formação de um sistema prisional superlotado, com mais de 360 mil pessoas presas em regime fechado, conforme dados do Depen[3] de 2019. Essa condição estrutural, aliada a uma série de outros problemas, conduziram o sistema prisional a um estado caótico, tendo sido, no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Preceito Fundamental n. 347/DF pelo Supremo Tribunal Federal, declarado o *estado de coisas inconstitucional* do sistema penitenciário brasileiro.[4]

---

2 ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolucionismos e eficienticismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 27, n. 52, p. 163-182, 2006.

3 DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2019. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2020.

4 CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao "estado de coisas inconstitucional"**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de

Apesar disso, e da demonstrada incapacidade de alcançar os objetivos que dão sustentação ao discurso legitimador, a imposição de uma punição ao infrator ainda se mantém como principal ferramenta da qual o estado lança mão para enfrentamento do problema criminal, sendo a prisão tratada como a espécie (de pena) mais eficiente.

Uma outra observação diz respeito a uma consequência desse modelo de intervenção, consistente na intensificação da dicotomia entre pessoas de bem e criminosos, fazendo ocorrer também, com relação a estes últimos, uma certa normalização e tolerância da violação de garantias constitucionais em favor da aplicação do direito penal. Esse fenômeno envolve, inclusive, os agentes do sistema de justiça criminal, conforme destacado por Roger de Moraes Castro[5].

Por fim, necessário fazer referência a um discurso bastante frequente na linguagem dos atores da justiça criminal: a ideia de se buscar, por meio da pena, a ressocialização dos infratores. Ocorre, entretanto, que o discurso ressocializador, embora bastante utilizado como legitimador da pena de prisão, não se converte em resultados práticos sequer próximos daquilo que propõe. Ao contrário, longe de inserir as pessoas em projetos de integração social ou promover qualquer tipo de educação, o sistema prisional tem produzido resultados diametralmente opostos, seja por dificultar ou impedir qualquer expectativa de integração harmônica à sociedade ou por inserir a pessoa presa em uma cultura criminal ou em um ciclo de criminalidade de difícil abandono. É sobre esse tema que dedicamos o tópico seguinte.

Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

5 CASTRO, Roger de Moraes de. **Hermenêutica e decisão judicial**: os rumos do processo penal diante dos discursos maniqueístas potencializados na sociedade em rede. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018.

3 INVIABILIDADE DO DISCURSO RESSOCIALIZADOR E A POLÍTICA REDUTORA DE DANOS

Nos anos de 2017 a 2019, realizamos pesquisa em sede de mestrado profissional da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), no âmbito da qual avaliamos a política de reintegração social do Estado de Goiás[6]. Com a colaboração da Diretoria Geral da Administração Penitenciária, foram coletadas informações referentes às atividades em cada uma das 129 unidades prisionais do estado, no campo da reintegração social. Em seguida, foram conduzidas entrevistas com policiais penais, pessoas presas e colaboradores externos de cinco unidades prisionais que se destacaram pela existência de alguma boa prática em curso.

A pesquisa apontou não apenas a ineficiência da política de reintegração social, mas, principalmente, os aspectos específicos da realidade prisional goiana (muitas vezes, os mesmos do sistema prisional das outras unidades da federação) que impedem que se tenha bons resultados nesse campo[7].

Para os fins do presente estudo, revisitaram-se os defeitos do ideal ressocializador, como forma de contextualizar o cenário no qual se insere a investigação proposta, que visa a analisar o potencial da aplicação de círculos de construção de paz em unidades prisionais como ferramenta para construção de um novo padrão de relacionamento entre os internos (e entre eles e a administração penitenciária). Tal aplicação representa também um contraponto aos aspectos negativos do sistema prisional.

Dividimos, portanto, essa abordagem em duas partes: as funções declaradas da pena; os problemas inerentes ao modelo prisional em si;

6 LOPES, Decildo Ferreira. **Sistema prisional e reintegração social no Estado de Goiás**: o simbolismo estéril do discurso oficial e o potencial transformador das boas práticas. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

7 *Ibid*.

e as circunstâncias próprias do sistema prisional brasileiro que findam por impedir que o tempo de prisão possa de alguma forma contribuir para resultados de cunho preventivo.

3.1 As funções declaradas da pena

A Lei de Execuções Penais, logo em seu art. 1º, estabelece como objetivos: "efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado"[8]. Percebe-se, portanto, que as ações realizadas no âmbito da execução devem estar orientadas à disponibilização de meios e recursos para que a pessoa encarcerada consiga se integrar à sociedade.

Nesse contexto, fala-se nas funções declaradas da pena, eis que o discurso legitimador do poder de punir é fundamentado em aspectos preventivos e repressivos.

De acordo com o Código Penal, o juiz estabelecerá a pena conforme seja necessário para a prevenção e reprovação do delito (art. 59). Com base nisso, a literatura especializada fala nas funções retributiva e preventiva da pena.

As *teorias retributivas* enxergam a pena como uma forma de desaprovação da conduta criminosa. Em linhas gerais, pune-se como forma de retribuição do mal causado pelo crime. São, portanto, de natureza absoluta, pois não estão ligadas a um fim utilitário imediato[9].

Por outro lado, são entendidas como *teorias preventivas* as que atribuem à aplicação da pena o objetivo de evitar a ocorrência de novas violações aos bens jurídicos tutelados. São teorias de corte

[8] BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

[9] MARTINS, Fernanda Rocha. **As funções da pena e o sistema penitenciário brasileiro:** em busca de novas alternativas. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014. p. 37.

utilitário, isto é, que não justificam a pena em si mesma, mas adicionam à reprimenda uma finalidade exterior.

A função preventiva da pena pode se subdividir em geral e especial, as quais se ramificam em positiva e negativa[10]. As funções preventivas geral e especial distinguem-se quanto ao destinatário direto. Na *prevenção geral*, o destinatário será a coletividade. Será *positiva* a prevenção geral quando pretender incutir na sociedade o senso de integridade e validade da norma penal, daí por que também chamada de função de integração[11]. Já a *prevenção geral negativa*, embora também se dirija à coletividade, tem uma função notadamente intimidadora, funcionando com um tipo de alerta àqueles que eventualmente cogitem infringir a norma penal.

A *prevenção especial*, por sua vez, tem como destinatário o indivíduo, também se subdividindo entre positiva e negativa. Diz-se *negativa* a prevenção especial que tem por objetivo a neutralização do infrator, evitando que ele venha a causar nova lesão ao bem jurídico. Por sua vez, a *prevenção especial positiva* está diretamente relacionada ao que se tem convencionado chamar "ressocialização", ou seja, a pretensão de correção do infrator, de modo a reeducá-lo para o convívio em sociedade[12].

É exatamente a ideia de reeducação do preso por meio dos recursos do sistema prisional – uma espécie de um tratamento que possa torná-lo melhor –, que tem orientado majoritariamente as ações dos atores da execução penal e, ao nosso sentir, trata-se da causa

[10] FIGUEIREDO Vicente Cardoso de. Teorias da pena nos sistemas jurídicos penais contemporâneos: o que há de atual nas funções da sanção criminal. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Crimina**l, v. 6, n. 2, p. 127-141, 2018.

[11] MARTINS, Fernanda Rocha. **As funções da pena e o sistema penitenciário brasileiro**: em busca de novas alternativas. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014. Disponível em: http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23820. Acesso em: 31 jul. 2023.

[12] GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**: do que se oculta(va) ao que se declara. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

principal da abismal distância entre os objetivos do discurso oficial e os resultados verificados na prática.

3.2 A inadequação do modelo prisional para fins de reeducação

Não bastasse a lógica paradoxal de pretender preparar as pessoas para o convívio em sociedade por meio da segregação dessa mesma sociedade, o ideal ressocializador parte também de uma premissa que não se ampara na realidade do universo prisional: a ideia de prisão como uma microssociedade, cópia da sociedade externa.

Erving Goffman[13] classifica a prisão como uma instituição total. Grosso modo, esse tipo de estabelecimento é caracterizado pelo altíssimo controle da disciplina e da rotina do interno pela maior parte do dia, compartilhando reclusão com outros detentos e por um período relativamente longo. De acordo com Goffman, o caráter totalizante da instituição promove o surgimento de uma cultura própria do estabelecimento, de modo que a submissão do interno por grandes períodos implica uma assimilação desse *modus vivendi*[14].

Em razão disso, o preso passa por uma crise identitária e de sobreposição de seus valores próprios pelos valores do meio prisional. Esse fenômeno recebeu o nome de prisionização (ou prisionalização)[15].

No entanto, embora os internos estejam, em um aspecto mais amplo, sob o controle da administração penitenciária, esse controle não alcança as regras de convivência entre os integrantes das celas, alas e pavilhões dos presídios. Na prática, impera um código não escrito de conduta, próprio da cultura prisional, ao qual o interno precisa se adaptar para que possa sobreviver.

[13] GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução: Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 1974. p. 24.

[14] *loc. cit*.

[15] BARRETO, Mariana Leonesy da Silveira. Depois das grades: um reflexo da cultura prisional em indivíduos libertos. **Psicologia Ciência e Profissão**, v. 26, n. 4, p. 582-593, 2006.

Diante desses aspectos, longe de constituir um ambiente propício para propósitos de modelagem de condutas aos padrões socialmente aceitos, o tempo de prisão submete e impõe a adesão da pessoa presa a um outro conjunto de valores e comportamentos próprios do universo prisional.

No tocante ao sistema prisional brasileiro, uma série de deficiências estruturais aliadas ao modelo de política criminal e à seletividade das agências de controle tornam ainda mais difícil qualquer propósito de reeducação.

Conforme já dissemos nas linhas anteriores, no Brasil predomina uma política criminal de caráter prioritariamente repressivo, com ênfase na pena privativa de liberdade. Ademais, o recrudescimento das penas é característica de um direito penal de emergência, pautado por um simbolismo estéril fortemente influenciado por pressões sociais por mais segurança pública.

Além da superlotação prisional, outro fator que impulsiona negativamente os indicadores socioeconômicos relacionados à prisão é a própria seletividade das agências formais de controle. Para destacar o potencial nocivo desse processo seletivo, relevante destacar que ele não se esgota na criminalização primária, mas se estende até mesmo ao pós-pena, por meio do estigma que carrega o egresso[16]. Nesse panorama, o egresso comumente se torna alvo preferencial da polícia, justamente por seus antecedentes, permanecendo sob constante vigília e suspeita.

Com base nesses fatores defendemos que o propósito da execução penal não pode ser centrado na ideia de ressocialização, enquanto cura, tratamento ou readaptação, já que o sistema prisional não reúne as mínimas condições para tal desiderato. Além disso, o paradigma ressocializador coloca o indivíduo no papel passivo, o que, no contraste com os citados aspectos negativos do cárcere, representa a completa falência de qualquer propósito de reintegração social.

[16] *Ibid*.

O que se defende, portanto, é a revisão da forma de compreender os objetivos da execução, de modo que o foco do sistema penal esteja na proteção do indivíduo contra os aspectos negativos da prisão e na construção de oportunidades reais de integração social. Nesse sentido, o apenado deixa de ser compreendido como objeto de atuação do Estado e passa a ser compreendido como sujeito de direitos[17].

Compreendida sob esse prisma, a execução penal ganha novos horizontes e passa a acolher novas práticas e competências, como, por exemplo, os círculos de construção de paz.

4 JUSTIÇA RESTAURATIVA E APLICAÇÃO EM UNIDADES PRISIONAIS

A busca por um conceito de *Justiça Restaurativa* é uma construção ainda não terminada. Até mesmo pelo dinamismo inerente ao modelo restaurativo, trata-se de fenômeno que admite percepções diferentes. Em verdade, conforme bem destacado por Vera Regina Pereira[18], a Justiça Restaurativa nasce como um conjunto de práticas em busca de uma teoria.

A despeito desse fato, possível constatar que há um núcleo essencial que orienta o desenvolvimento do modelo em todo o mundo, no âmbito do qual um elemento se destaca para os fins do presente trabalho: o fato de que esses movimentos surgem como resposta à ineficiência do sistema de justiça penal focado no aspecto repressivo-punitivo para responder à problemas como crime e conflitos sociais.

Foi exatamente esse caminho que trilhou o movimento brasileiro pela Justiça Restaurativa: uma resposta para a ineficiência do sistema tradicional de justiça penal, mais focada na realização de práticas

[17] *Ibid*.

[18] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pilotando a Justiça Restaurativa**: o papel do Poder Judiciário. [Brasília]: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

orientadas pelo ideal restaurativo (os chamados projetos pioneiros de 2005) do que na construção de um arcabouço teórico próprio.

Conforme consta da Resolução 225/2016 do CNJ[19]:

> A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado.

Dentre as práticas mais realizadas no campo da Justiça Restaurativa estão os círculos de construção de paz, presentes em mais de 90% dos tribunais brasileiros. De acordo com Boyes-Watson e Pranis, principais referências no tema, os círculos de construção de paz são:

> [...] um processo estruturado para organizar a comunicação em grupo, a construção de relacionamentos, tomada de decisões e resolução de conflitos de forma eficiente. O processo cria um espaço à parte de nossos modos de estarmos juntos. O círculo incorpora e nutre uma filosofia de relacionamento e de interconectividade que pode nos guiar em todas as circunstâncias – dentro do círculo e fora dele[20].

Além dos círculos de construção de paz, outras metodologias são também utilizadas pelo movimento de Justiça Restaurativa, embora em menor número. Nesse sentido, podem ser citadas as conferências

19 CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2022. 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289. Acesso em: 14 out. 2021.

20 BOYES-WATSON, Carolyn; PRANIS, Kay. **No coração da esperança:** guia de práticas circulares – o uso de círculos de construção da paz para desenvolver a inteligência emocional, promover a cura e construir relacionamentos saudáveis. Tradução: Fátima De Bastiani. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

familiares, o encontro vítima-ofensor, os círculos restaurativos, entre outros.

Foi preponderantemente através dos círculos de construção de paz, que as práticas de Justiça Restaurativa começaram a ser implementadas no âmbito do sistema prisional.

A aplicação dos círculos de construção de paz no sistema prisional goiano teve início em 2018, como uma das ações do projeto Além da Punição, de iniciativa da 1ª Vara Criminal da Comarca de Goianésia e recentemente institucionalizado como modelo para a expansão da Justiça Restaurativa na seara criminal. Após parceria com a Pastoral Carcerária local, que capacitou agentes de pastoral como facilitadores de círculos de construção de paz, as ações passaram a ser realizadas também nas unidades das cidades de Uruaçu, Rialma e Barro Alto.

Trata-se de iniciativa menos voltada à realização de encontros restaurativos e mais direcionada à construção de uma nova cultura no espaço prisional, que possa dar ensejo a compreensões e comportamentos que direcionem a unidade prisional no sentido de tornar-se um ambiente menos conflitivo e nocivo, principalmente para aqueles que se encontram privados de liberdade.

A metodologia utilizada é a proposta por Pranis e Boyes-Watson[21], com as adaptações propostas na obra *Justiça Restaurativa na Execução Penal: um manual para aplicação de círculos de construção de paz em unidades prisionais*[22], referentes apenas ao conteúdo dos temas trabalhados em cada círculo. São exatamente os programas realizados nessas três unidades que foram objeto da pesquisa de campo realizada.

A fim de verificar o potencial da iniciativa para servir como uma política redutora de danos, realizou-se o estudo abaixo descrito.

21 *Ibid*.

22 DIAS, Maxuel Pereira; LOPES, Decildo Ferreira. **Justiça Restaurativa na execução penal**: um manual para aplicação de círculos de construção de paz em unidades prisionais. São Paulo: Paulus, 2022.

5 ESTUDO DA APLICAÇÃO DE CÍRCULOS DE CONSTRUÇÃO DE PAZ NAS UNIDADES PRISIONAIS DE URUAÇU, BARRO ALTO E RIALMA

Este tópico cuidará de apresentar a análise da pesquisa de campo realizada com a finalidade de avaliar os resultados de programa de Justiça Restaurativa aplicado em três unidades prisionais goianas (Uruaçu, Barro Alto e Rialma). O programa realizado em Goianésia, embora pioneiro, não foi incluído na pesquisa, em razão da relação do pesquisador com os participantes, haja vista atuar como juiz da execução penal na referida comarca.

A pesquisa teve como mote aferir, junto às pessoas que tiveram contato direto com a Justiça Restaurativa, suas impressões a respeito da metodologia, tanto no que concerne ao cumprimento dos objetivos enunciados quanto aos efetivos efeitos que as práticas surtem no público destinatário, de modo a subsidiar uma avaliação sobre a pergunta principal orientadora da pesquisa: os círculos de construção de paz podem servir como instrumento para a construção de uma nova cultura no sistema prisional?

Para isso, organizou-se o sistema de entrevistas semiestruturadas, cujas perguntas abordavam os principais tópicos apresentados nos capítulos anteriores. As entrevistas com as pessoas presas ocorreram nos dias 01, 04 e 06 de julho de 2022. As pessoas foram escolhidas dentre os internos que tinham participado do ciclo de dez círculos de paz que constituem o programa executado pelas facilitadoras da Pastoral Carcerária. Os diretores das referidas unidades responderam ao questionário escrito enviando suas respostas por e-mail.

A entrevista foi orientada por perguntas que buscavam abranger vários aspectos da aplicação da metodologia no ambiente prisional. Concluídas as entrevistas e realizado o cotejo dos resultados com as premissas teóricas antes estabelecidas, alcançaram-se as conclusões abaixo descritas.

5.1 Da compreensão quanto aos propósitos da Justiça Restaurativa e dos círculos de construção de paz

Um primeiro aspecto que merece registro diz respeito à pouquíssima compreensão dos destinatários com relação aos objetivos da Justiça Restaurativa e quanto aos objetivos macroestruturais do programa de círculos de construção de paz. De um modo geral, os participantes relataram ter sido convidados para um projeto da Pastoral Carcerária, que envolvia conversa em formato circular, sem qualquer referência à Justiça Restaurativa. Alguns entrevistados, por exemplo, aceitaram o convite acreditando que participariam de atividade religiosa, sessão terapêutica ou atividade relacionada ao ensino formal.

Algo semelhante se constatou com os diretores. Apesar de se tratarem de pessoas proativas, abertas a mudanças e inovações, a visão utilitarista ainda permeia sua concepção a respeito da finalidade da pena, e os círculos são em certos momentos citados como instrumento de ressocialização ou regulador do comportamento das pessoas presas.

Apesar disso, das respostas pôde-se extrair uma certa noção a respeito do potencial da Justiça Restaurativa enquanto meio de pacificação social. Esse cenário aponta para a pertinência da inclusão de temas relacionados à Justiça Restaurativa nos cursos de formação de policiais penais, como forma de melhor apresentar a Justiça Restaurativa para esses importantes atores da execução penal.

5.2 Da avaliação quanto aos valores cultivados pela metodologia

Buscamos extrair dos entrevistados o tipo de valores e comportamentos que normalmente eram cultivados, de acordo com a realidade de cada um, estabelecendo um cotejo com os valores trabalhados nos círculos.

Em primeiro lugar, constatou-se que em todas as três unidades visitadas, apesar do modelo de gestão humanizado e da ausência de

núcleos significativos de facções criminosas, as relações cotidianas eram orientadas por valores ínsitos ao universo criminal.

É o que se extrai, por exemplo, dos seguintes relatos:

> **Antes dos círculos você já tinha conversado com os colegas sobre esses assuntos?**
>
> *Até então não, porque é igual o senhor falou na palavra aí, fala muito de crime, fala de sair, de roubar, de matar, às vezes um fala em mudar, mas aqueles que falam em mudar os outros que é mais forte, que, se tá ali, os mais velhos ficam falando que não muda, que não tem recuperação. Aquilo ali vai na cabeça dos presos.* (Entrevistado 5 – Rialma)
>
> *Não, porque dentro da cela a gente conversa mesmo é sobre a vida na rua, do que a outra pessoa fazia, que crime a pessoa cometeu.* (Entrevistado 6 – Rialma)
>
> *Não. É porque assim, eu já tô presa tem três anos e sete meses. Dentro de cela, muitas vezes, a pessoa ali, cada uma tá no seu pensamento, uma tá "ah eu quero ir pra rua, eu vou fazer isso, eu vou fazer aquilo", então não dá aquela abertura pra você chegar e falar sobre essas questões.* (Entrevistado 6 – Barro Alto)

Apesar disso, todos os entrevistados, sem exceção, reconheceram o elevado valor – não apenas para o tempo de prisão, mas para a vida – dos temas discutidos nos círculos de construção de paz.

5.2.1 Respeitar e ser respeitado

Ao longo das entrevistas, outro ponto muito destacado como resultado positivo dos círculos foi o convite ao exercício do respeito e a boa sensação de se sentir respeitado.

Do que se pôde extrair dos relatos fornecidos, apesar de ser compreendido como um valor essencial à convivência harmônica,

os aspectos negativos do universo prisional findam por tornar regra um outro tipo de comportamento baseado em valores diversos. Foi possível, também, constatar o potencial da metodologia para trazer à tona essa situação e estimular a adoção de um comportamento diferente.

> **Tem alguma experiência que marcou a sua participação? Quer contar?**
>
> *Tem, o respeito. Me senti respeitado.* (Entrevistado 5 – Rialma)
>
> **Você gostou de ter aceitado o convite? Por quê?**
>
> *Conto os dias para as irmãs vim pra mim participar do círculo pra eu aprender cada dia mais. Saber que ainda tem gente que preocupa com a gente, gente que ainda pensa que a gente não é um monstro. Tem muita gente que pensa, porque a gente tá preso, a gente é um monstro.* (Entrevistado 5 – Rialma)
>
> **Tem alguma coisa que você gostaria de dizer para a pessoa que teve ideia de trazer os círculos para a unidade prisional?**
>
> *Obrigado por acreditar que podemos ser melhores e ser pessoas lá fora e provar para a sociedade que somos pessoas bem mais capazes. E que não se esqueçam de nós, porque às vezes achamos que estamos esquecidos em uma cadeia e não tem ninguém por nós, e isso traz pra gente a ideia de que existem pessoas que ainda acreditam em nós.* (Entrevistado 8 – Rialma)

Por fim, várias respostas também revelam que a experiência vivenciada no círculo tem potencial para promover nos participantes semelhante comportamento com relação às outras pessoas:

> **Vou te falar alguns temas e, se os círculos te ajudaram de alguma forma, por favor explique.**
>
> *Acontece, é sempre assim, porque sempre o mais forte vai mandar no mais fraco, e o círculo vai ensinar pro senhor e explicar que ninguém é melhor do que o outro. Nós temos que respeitar*

> *o direito do outro. O círculo abre essa parte, pra ajudar.* (Rialma – Entrevistado 1)
>
> **Na sua opinião, essa prática traz benefícios para a unidade prisional? Quais?**
> *Com certeza. Da mesma forma que trouxe benefícios pra mim, se trazer pra maioria que está no presídio hoje, vai ter mais humanidade, diálogo, respeito.* (Uruaçu – Entrevistado 10)

5.2.2 Autoconhecimento e reforma íntima

Uma outra verificação diz respeito ao potencial dos círculos para oferecer aos entrevistados oportunidades de autoconhecimento, a partir das quais eles podem optar por adotar um comportamento diferente. Logo nas primeiras entrevistas começou a surgir um modelo de fala estruturado pela apresentação do contraste entre "como era" antes de participar dos círculos e como decidiu agir depois das reflexões promovidas.

> *Eu era uma pessoa que eu não sabia usar meus sentimentos nos momentos certos; às vezes, eu usava a raiva no momento errado, um sentimento bom no momento errado e ali eu aprendi a ter equilíbrio no momento certo de agir com uma coisa.* (Barro Alto – Entrevistado 1)
>
> *Sim, eu era muito depressiva, me cortava todinha, me machucava toda. Depois eu comecei com o círculo, eu parei. Eu não, igual eu falei, não conversava com as pessoas, eu comecei a sair mais, eu não saía para o banho de sol, hoje em dia eu saio. Mas também eu ainda fico meio reclusa no meu canto, mas mudei bastante.* (Barro Alto – Entrevistado 7)
>
> *Eu era um cara que ficava muito andando pra lá e pra cá. Hoje não. Acordo cedo, leio minha Bíblia, faço meu artesanato porque só tem isso pra fazer, e antes não. Era só conversa pra lá e conversa pra cá. Vamo fazer alguma coisa quando sair. Depois da conversa eu mudei e não foi por opressão.* (Rialma – Entrevistado 10)

Possível, portanto, afirmar que, pelo menos na experiência dos entrevistados, os círculos promoveram uma boa assimilação de valores essenciais à vida em sociedade, em especial ao universo prisional, sabidamente repleto de conflitos internos e animosidades baseadas em preconceitos.

5.2.3 Perdão, a si mesmo e aos outros

A fala dos entrevistados é também rica em exemplos de como os círculos viabilizaram reflexões e o próprio exercício do perdão.

> *Na minha vida mesmo, falando por mim, porque é muito complicado essa história de perdoar. A gente teve um tema no meu círculo que eu fiz e eu não só perdoei, quanto pedi o perdão. Foi mais difícil pedir o perdão do que perdoar alguém. Então, pra mim me ajudou bastante e eu vi outras pessoas também trabalhando essa ideia.* (Barro Alto – Entrevistado 5)

> *Ele me ensinou como eu perdoar uma pessoa se ela me magoar e como eu receber um perdão daquela pessoa também. Pra mim perdoar uma mágoa de uma pessoa, tenho que perdoar eu primeiro. Sentir perdoado, aliviado, sem rancor nenhum, pra depois eu conseguir perdoar aquela pessoa; senão, não consigo.* (Rialma – Entrevistado 1)

> *O círculo ensinou muito a saber perdoar. Que não é fácil perdoar. Inclusive a Dona Dora ensinou que, na verdade, perdoar não é fácil, mas é essencial e a coisa mais importante na vida da pessoa é saber perdoar. Tem que perdoar pra ser perdoado, porque o perdão é essencial.* (Rialma – Entrevistado 2)

A partir das constatações acima, percebe-se que o programa de aplicação de círculos de construção de paz nas unidades investigadas impactou de forma positiva os participantes, promovendo reflexões importantes sobre valores, o que, em muitos casos, resultou em mudanças de comportamento.

5.3 O convívio entre internos e entre estes e a administração penitenciária

Os entrevistados foram também questionados especificamente quanto aos eventuais impactos dos círculos no convívio entre eles e os demais internos. Em termos quantitativos, 100% dos entrevistados avaliaram que os círculos promoveram algum tipo de melhoria na forma como se relacionavam com outros internos.

> *Ajudou a ter humildade em primeiro lugar, temperança, a ouvir para depois falar.* (Rialma – Entrevistado 7)
>
> *Mudou bastante, eu consegui me identificar, conversar, saber dialogar na hora e da forma correta, dar espaço; melhorou tanto para mim quanto para cela.* (Uruaçu – Entrevistado 5)
>
> *Ajudou e foi muito. Eu passei a ver as coisas de uma forma diferente.* (Uruaçu – Entrevistado 1)
>
> *Ajudou sim, porque não é fácil viver em um lugar como esse. É necessário ter muita paciência, perseverança, até mesmo espiritualmente para suportar.* (Uruaçu – Entrevistado 2)

Por outro lado, no tocante ao relacionamento com a administração penitenciária, percebeu-se que, embora alguns entrevistados tenham relatado ter adotado um comportamento mais respeitoso com relação aos agentes, a postura destes, ainda muito influenciada pelo paradigma punitivista e disciplinar, se apresentou como um empecilho à construção de um melhor ambiente, pautado no diálogo. Essa deficiência no programa (não aplicação com os agentes prisionais) foi constatada também por meio das respostas dos diretores das unidades.

Um dos fundamentos do círculo de construção de paz é a compreensão da alteridade, enxergar no outro um sujeito de direitos igualmente digno de consideração e respeito. Diante disso, foi feito o questionamento no seguinte sentido: "**Das pessoas que participaram do círculo com você, alguma você passou a ver de uma forma**

diferente?". Grande parte das respostas, cerca de 65%, indicaram mudança de percepção quanto ao outro:

> *Sim, assim que vi essa pessoa, eu pensei que era uma pessoa amarga, arrogante e eu julgava ela porque ela era desse jeito. Depois que nós fomos para o círculo juntos, ela foi falando os motivos, a dor dela, e eu fui me colocando no lugar dela, do que ela estava passando. Então, hoje em dia já sei que ela tinha aquele problema, mas não era por ela, mas da coisa que ela estava vivendo.* (Barro Alto – Entrevistado 2)
>
> *Então, quando eu cheguei, ela falou um bocado de coisa. Quando ela passou a ir pro círculo, ela foi mudando, e eu fui tendo outra atitude com ela. Ela foi mudando o gesto, foi tendo mais carinho pelas pessoas, foi sendo mais humilde, e a gente foi mudando.* (Barro Alto – Entrevistado 4)

Por fim, os internos foram questionados se achavam que deveriam ocorrer círculos entre agentes e presos. Os entrevistados se dividiram com relação a essa questão: 51% responderam positivamente e 37% de forma negativa. O que se percebeu é que, embora o círculo seja compreendido por todos como algo que pode efetivamente fortalecer os vínculos, por meio do compartilhamento de experiências, alguns declararam que não se sentiriam à vontade para falar abertamente na presença de um policial penal.

5.4 Danos e responsabilidades

Dentre outros aspectos, as entrevistas buscaram investigar o potencial dos círculos para conduzir reflexões dos internos a respeito do impacto de suas condutas na vida das outras pessoas e das responsabilidades referentes à restauração dos danos causados.

Um alto percentual de respostas demonstrou que tais reflexões suscitaram nos participantes importantes noções de autorresponsabilidade.

A necessidade de assumir as responsabilidades pelos próprios atos fez-se presente em um número significativo de respostas.

> *Toda a responsabilidade é minha, e só depende de mim para isso mudar.* (Uruaçu – Entrevistado 3)
>
> *Me fez refletir muito, porque no começo eu só tinha muita raiva e só tinha vontade de vingança. Hoje não, hoje eu estou mais paz e aceito a situação do porquê eu estou presa, porque eu errei e ninguém tem culpa de eu estar errada.* (Barro Alto – Entrevistado 2)
>
> *A gente aprende a enxergar o erro da gente, não só o erro, como o que as pessoas errou e o que a gente errou. Então faz a gente refletir muito sobre isso, o mal que a gente causou, pra aprender a perdoar, e o mal que foi causado pra gente.* (Barro Alto – Entrevistado 6)

Ademais, os entrevistados foram indagados se a participação nos círculos de construção de paz foi capaz de modificar a percepção deles a respeito do fato que deu ensejo à condenação. Nas respostas, pôde-se verificar um alto índice de declarações no sentido de efetiva mudança:

> *De outra maneira, se eu tivesse participado desse círculo, uns três meses antes de eu vir preso, às vezes nem aqui eu tava viu. Eu teria mudado, tinha levado eu pra outro caminho, tinha feito tudo diferente, tinha abraçado algumas oportunidades que eu sei que isso significa pra mim. Ele abre a oportunidade, é só a gente abraçar ela com garra.* (Entrevistado 1 – Rialma)
>
> *Sim, porque eu cometi meu fato por causa de um vício e hoje eu descobri que, se eu dominar minha mente, eu puxar pelo lado bom, eu não vou mais sofrer uma cadeia ou até mesmo um mundo de vícios se eu controlar meu vilão.* (Entrevistado 1 – Rialma)
>
> *Fez, porque eu vi que o que eu pratiquei não valeu a pena, só me atrasou e me afastou da minha esposa, mãe, filha e irmão. Eu deixei de ter união com eles*

> *e vim parar em um lugar desse.* (Entrevistado 1 – Rialma)

Muito dessa modificação na percepção esteve diretamente relacionado com as consequências do crime cometido, com o sofrimento advindo do encarceramento, sobretudo no que se refere ao afastamento da família. Percebeu-se, em dada medida, um arrependimento condicionado por essas consequências.

Em verdade, as respostas dos entrevistados evidenciam baixa compreensão da responsabilidade reparatória com relação à vítima direta. Em cerca de 20% das respostas, a noção de danos aparece vinculada à própria família do preso, principalmente com relação aos filhos que se viram lesados pela ausência do pai. Contudo, a responsabilidade com eventuais vítimas foi citada em poucas respostas, apontando um possível espaço para aprimoramento do programa.

6 CONCLUSÃO

A pergunta que norteia essa fase conclusiva é a mesma que deu causa à pesquisa: a aplicação de círculos de construção de paz em unidades prisionais pode contribuir para a construção de uma cultura diferente, que possa fazer frente à cultura criminal que ainda orienta o convívio e as ações no sistema prisional?

No tocante à receptividade da prática pela administração penitenciária – que inicialmente se apresentava como hipótese de possível obstáculo –, verificou-se, surpreendentemente, que o contato desses atores com a metodologia restaurativa resultou em uma rápida superação de preconceitos.

O mesmo efeito foi verificado com relação às pessoas presas que participaram do programa. Não se esperava resistência dos internos quanto à participação, até porque, diante das poucas oportunidades de atividades oferecidas, a adesão a qualquer tipo de atividade que

possa retirar a pessoa da cela não é difícil de se alcançar. Entretanto, foi possível também perceber que o formato da metodologia gerou um impacto positivo entre eles, no sentido de se diferenciar daquilo que normalmente é oferecido.

Uma constante nas respostas dos entrevistados diz respeito ao contraste entre a descrição dos valores compreendidos como típicos da prisão e aqueles que passaram a cultivar após a participação nos círculos. O estabelecimento de novas amizades e a influência da participação nos círculos para a mudança na forma de enxergar o outro, superando preconceitos e desentendimentos anteriores, podem ser indicados como resultados positivos da prática.

Essas experiências opõem-se ao que, segundo o relato dos entrevistados, normalmente eles vivenciam no sistema prisional: solidão, angústia, violência, vingança, opressão, injustiça, sentimento de abandono, criminalidade. Assim, ao mesmo tempo que a pesquisa de campo reafirma o que a literatura especializada sustenta a respeito da prisionização (processo de despersonalização e assimilação dos valores da cultura penitenciária), ela também aponta para o potencial dos círculos de construção de paz como contraponto a essa cultura.

A partir dessas constatações, é possível afirmar que, pelo menos com base no universo de internos entrevistados, os círculos de construção de paz têm o potencial para colaborar com a transformação do ambiente carcerário, principalmente por meio da promoção de experiências que estimulem os participantes à adoção de novos valores e comportamentos.

Por outro lado, os achados revelam também algumas deficiências que, embora não desconstituam as conclusões anteriores, podem representar empecilho ao avanço de programas da mesma natureza no sistema prisional ou mesmo inseri-los nas hipóteses de risco de afastamento dos princípios da Justiça Restaurativa antes abordados.

Em primeiro lugar, constatou-se pouquíssima compreensão dos entrevistados com relação aos objetivos da Justiça Restaurativa e quanto aos objetivos macroestruturais do programa de círculos de

construção de paz. Isso pode identificar, como afirmamos acima, uma certa deficiência na apresentação dos objetivos do programa.

Em segundo lugar, com relação ao dano, a fala da maioria dos entrevistados estabeleceu relação com as consequências do crime cometido para si mesmo e sua família, principalmente em razão do sofrimento advindo do encarceramento. Poucas respostas evidenciaram uma compreensão do desvalor do crime em si ou mesmo dos danos causados às vítimas diretas do crime.

Outro ponto que também chamou atenção, principalmente diante da proposta de transformação da cultura no espaço prisional, foi a ausência de círculos destinados aos policiais penais. Apesar de previsto no manual que orienta a realização do programa, apenas um dos diretores havia participado de algum círculo. Não havia programa específico para grupos de policiais penais ou para que agentes da administração penitenciária compartilhassem da metodologia com pessoas presas.

Por fim, percebeu-se que, após a participação nos ciclos de doze círculos previstos no manual orientador da prática, não há qualquer outra etapa do programa, o que finda por interromper (ou restabelecer obstáculos) ao desejado processo de construção de uma nova cultura. O número de internos que têm acesso ao programa se apresentou também reduzido em termos proporcionais.

Esses achados sugerem que a manutenção e/ou a eventual expansão do programa deveria ser acrescida dos seguintes cuidados, para evitar a alertada captura da metodologia pela lógica meramente punitiva: a) qualificação da apresentação do programa e dos objetivos da Justiça Restaurativa para a execução penal; b) inclusão de programas destinados aos integrantes da administração prisional; c) estabelecimento de recursos de avaliação constantes dos resultados do programa; d) estabelecimento de meios que permitam, para além do ciclo de círculos de paz, oportunidades para reverberação dos valores e propósitos estabelecidos nos círculos; e) formação continuada dos

facilitadores e ampliação de seu quantitativo; f) inclusão de módulo sobre Justiça Restaurativa no curso de formação dos policiais penais; g) aprimoramento do material orientador do programa, de modo que os danos causados às vítimas e às comunidades, assim como os meios de reparação, sejam mais bem trabalhados.

Apesar dessas considerações, a indicar que o programa investigado demanda ajustes, pode-se defender que, de um modo majoritário, ele tem produzido significativos efeitos na convivência entre os participantes, representando, portanto, efetivo instrumento em favor da construção de uma nova cultura no espaço prisional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNIHOTRI, Shailly; VEACH, Cassie. Reclaiming Restorative Justice: an alternative paradigm for Justice. **CUNY Law Review**, v. 20, n. 2, p. 323-350, 2017. Disponível em: https://academicworks.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1431&context=clr. Acesso em: 28 jul. 2023.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 34, n. 67, p. 335-356, 2013. DOI: https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n67p335. Acesso em: 14 out. 2021.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolucionismos e eficienticismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 27, n. 52, p. 163-182, 2006. DOI: https://doi.org/10.5007/%25x. Acesso em: 28 jul. 2023.

ANJOS, Fernando Vernice dos. Direito Penal simbólico e lei de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. **Boletim IBCCRIM**, n. 167, p. 10, out. 2006. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/02/Boletim-167_Anjos.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao "estado de coisas inconstitucional"**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9297. Acesso em: 28 jul. 2023.

BARRETO, Mariana Leonesy da Silveira. Depois das grades: um reflexo da cultura prisional em indivíduos libertos. **Psicologia Ciência e Profissão**, v. 26, n. 4, p. 582-593, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pcp/a/qXqrbHw34Thw76bm4xwKJvq/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 out. 2021.

BOYES-WATSON, Carolyn; PRANIS, Kay. **No coração da esperança:** guia de práticas circulares – o uso de círculos de construção da paz para desenvolver a inteligência emocional, promover a cura e construir relacionamentos saudáveis. Tradução: Fátima De Bastiani. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.

BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF**. Custodiado – integridade física e moral – sistema penitenciário – arguição de descumprimento de preceito fundamental – adequação [...]. Requerente: Partido. Interpelado: . Relator: Ministro Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 19 abr. 2022.

BRIDGES TO LIFE. Healing crime victims. Rehabilitating offenders. Making our communities safer. **Bridges to life**. Houston, United States, 2022. Disponível em: https://www.bridgestolife.org/home. Acesso em: 30 jan. 2022.

CANADA. Restorative Opportunities Program. **Correctional Service Canada**. Ottawa, Canada, 4 mai. 2022. 2023. Disponível em: https://www.csc-scc.gc.ca/restorative-justice/003005-1000-eng.shtml. Acesso em: 14 out. 2021.

CARRARA, Maristela; NOWOTNY, Jordan J.. The use of restorative practices to reduce prison gang violence: lessons on transforming cultures of violence. **Conflict Resolution Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 131-144, 2018. DOI: https://doi.org/10.1002/crq.21237. Acesso em: 31 jul. 2023.

CASTRO, Roger de Moraes de. **Hermenêutica e decisão judicial**: os rumos do processo penal diante dos discursos maniqueístas potencializados na sociedade em rede. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/20155/DIS_PPGDIREITO_2018_CASTRO_ROGER.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 jul. 2023.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução n. 2002/12** – Princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal. Tradução: Renato Sócrates Gomes Pinto. 2002. Disponível em: https://juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_ONU_2002.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

CNJ. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões**. [Brasília]: Conselho Nacional de Justiça, [*s.d.*]. Disponível em: https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas. Acesso em: 14 out. 2021.

CNJ. **Pilotando a Justiça Restaurativa**: o papel do Poder Judiciário. [Brasília]: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/722e01ef1ce422f00e726fbbee709398.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2022. 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289. Acesso em: 14 out. 2021.

DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2019. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2020. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em: 14 out. 2021.

DATAFOLHA. Temas polêmicos: PO 813942. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 2017. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/01/08/b29e802ac9aa4689aa7d66fbcdc24a52e045d6de.pdf. Acesso em: 17 out. 2021.

DAVIS, Renata Saggioro. De que lado caminha a justiça restaurativa? Algumas reflexões sobre sua implementação no cenário brasileiro. **Revista Eletrônica, Direito e Sociedade**, Canoas, v. 9, n. 2, p. 213-230, 2021. DOI: https://doi.org/10.18316/redes.v9i2.6540. Acesso em: 28 jul. 2023.

DESGUALDO, Antonio Carlos de Aguiar. O "regime disciplinar diferenciado" em face das teorias justificadoras das penas. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/7545. Acesso em: 28 jul. 2023.

DIAS, Maxuel Pereira; LOPES, Decildo Ferreira. **Justiça Restaurativa na execução penal**: um manual para aplicação de círculos de construção de paz em unidades prisionais. São Paulo: Paulus, 2022.

DIETER, Maurício Stegemann. A função simbólica da pena no Brasil: breve crítica à função de prevenção geral positiva da pena criminal em Jakobs. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 43, 2005. DOI: 10.5380/rfdufpr.v43i0.7036. Acesso em: 17 out. 2021.

FATTAH, Ezzat A. The dawning of a new era in social reaction to crime: promise, potential and limitations of restorative justice. **Archiwum Kryminologii**, n. 34, p. 7-42, 2012. DOI: https://doi.org/10.7420/AK2012A. Acesso em: 13 jun. 2022.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. Tradução: Ana Paula Zomer Sica *et al*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FIGUEIREDO Vicente Cardoso de. Teorias da pena nos sistemas jurídicos penais contemporâneos: o que há de atual nas funções da sanção criminal. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal**, v. 6, n. 2, p. 127-141, 2018. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/redppc/article/view/77785. Acesso em: 28 jul. 2023.

GAVRIELIDES, Theo. Restorative justice – the perplexing concept: conceptual fault-lines and power battles within the restorative justice movement. **Criminology & Criminal Justice,** v. 8, n. 2, p. 165-183, 2008. DOI: https://doi.org/10.1177/1748895808088993. Acesso em: 13 jun. 2022.

GAZOTO, Luís Wanderley. **Justificativas do Congresso Nacional brasileiro ao rigor penal legislativo**: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6661/3/2010_LuisWanderleyGazoto.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

GODINHO NETO, Solon Pessoa. **"CPF Cancelado"**: um estudo sociológico dos linchamentos em Manaus-Brasil. 2021. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia, Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2021. Disponível em: https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/8499. Acesso em: 13 jun. 2022.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução: Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**: do que se oculta(va) ao que se declara. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88528/234043.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 jul. 2023.

HAWAI'I FRIENDS OF RESTORATIVE JUSTICE. RJ in prison: Huikahi Reentry Circles. **Hawai'i Friends**. Honolulu, USA, 2021. Disponível em: <https://hawaiifriends.org/pilot-programs-and-processes-for-prison/rj-in-prison-huikahi-restorative-circles/>. Acesso em: 14 out. 2021.

JOHNSTONE, Gerry; NESS, Daniel W. Van (eds.). **Handbook of Restorative Justice**. London: Willan Publishing, 2006.

LANNI, Adriaan. Taking Restorative Justice seriously. **Buffalo Law Review**, v. 69, n. 3, p. 635-681, 2021. Disponível em: https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4913&context=buffalolawreview. Acesso em: 28 jul. 2023.

LOPES, Decildo Ferreira. **Sistema prisional e reintegração social no Estado de Goiás**: o simbolismo estéril do discurso oficial e o potencial transformador das boas práticas. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/949/o/Trabalho_final_Decildo_Lopes.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

MARTINS, Fernanda Rocha. **As funções da pena e o sistema penitenciário brasileiro:** em busca de novas alternativas. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014. Disponível em: http://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23820. Acesso em: 31 jul. 2023.

MORRIS, Allison. Critiquing the Critics: a brief response to critics of Restorative Justice. **The British Journal of Criminology**, v. 42, n. 3, p. 596-615, 2002. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/23638883. Acesso em: 28 jul. 2023.

NSW GOVERNMENT. **Victims services**. Victims support scheme. **New South Wales Government**. Sydney, Australia, 2021. Disponível em: https://www.victimsservices.justice.nsw.gov.au/ . Acesso em: 31 jul. 2023.

NEW ZELAND. MINISTRY OF JUSTICE. Restorative Justice, Best Practice in New Zealand. Wellington: Ministry of Justice, 2011. Disponível em: https://www.justice.govt.nz/assets/RJ-Best-practice.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

NOAKES-DUNCAN, Thomas. **Restorative Justice in prisons**: a literature review. Occasional papers in restorative justice, paper 4, Wellington, New Zealand: Victoria University of Wellington, 2015. Disponível em: https://www.wgtn.ac.nz/__data/assets/pdf_file/0008/1864646/Literature-Review-of-Restorative-Justice-in-Prison.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

MPPR. MP e Justiça Restaurativa nos presídios. Curitiba: **Ministério Público do Estado do Paraná**, [*s.d.*]. Núcleo de Prática e Incentivo à Autocomposição. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/nupia/Pagina/MP-e-Justica-Restaurativa-nos-Presidios . Acesso em: 21 mar. 2022.

PIRES, Álvaro. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 68, p. 39-60, 2004. Disponível em: https://novosestudos.com.br/produto/edicao-68/#gsc.tab=0. Acesso em: 31 jul. 2023.

RAMALHO, José Ricardo. **Mundo do crime**: a ordem pelo avesso. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/4dp27/pdf/ramalho-9788599662267.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

ROSENBLATT, Fernanda Cruz da Fonseca. Pesquisa em Justiça Restaurativa. *In:* PELIZZOLI, Marcelo Luiz (org.). **Justiça Restaurativa**: caminhos da pacificação social. Caxias do Sul: Recife: EDUCS; UFPE, 2016. p. 113-128.

SALMASO, Marcelo Nalesso. Uma mudança de paradigma e o ideal voltado à construção de uma cultura de paz. *In*: **Justiça restaurativa**: horizontes a partir da Resolução CNJ 225. Brasília: CNJ, 2016. p. 18-64. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnj/justica_restaurativa_cnj_2016.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

TJMG. TJMG implanta Justiça Restaurativa nos presídios. Belo Horizonte: **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**, 21 mar. 2022. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-implanta-justica-restaurativa-nos-presidios-8A80BCE57F9CF6D1017FAED17E4D2A3A.htm#. Acesso em: 21 mar. 2022.

TJRR. PROJETO: Justiça Restaurativa. Boa Vista: **Poder Judiciário do Estado de Roraima**, 18 nov. 2016. Coodenadoria da Infância e da Juventude. Disponível em: https://www.tjrr.jus.br/index.php/projetos-e-acoes/15897-projeto-justica-restaurativa. Acesso em: 31 jul. 2023.

TJSC. SISTEMA prisional de Joinville será pioneiro na implantação da Justiça Restaurativa. Florianópolis: **Poder Judiciário de Santa Catarina**, 28 jan. 2022. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/sistema-prisional-de-joinville-sera-pioneiro-na-implantacao-da-justica-restaurativa?redirect=%2Fweb%2Fimprensa%2Fnoticias. Acesso em: 21 mar. 2022.

TJTO. JUSTIÇA Restaurativa promovida pela Comarca de Araguaína reintegra pessoas e fortalece vínculos. Palmas: **Poder Judiciário do Estado do Tocantins**, 27 jul. 2021. Disponível em: https://www.tjto.jus.br/comunicacao/noticias/justica-restaurativa-promovida-pela-comarca-de-araguaina-reintegra-pessoas-e-fortalece-vinculos. Acesso em: 21 mar. 2022.

TRF2. Presidente do TRF2 cria o Núcleo Permanente de Justiça Restaurativa da 2ª Região. Rio de Janeiro: **Tribunal Regional Federal da**

2ª Região, 7 jun. 2021. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/portal/presidente-do-trf2-cria-o-nucleo-permanente-de-justica-restaurativa-da-2a-regiao/. Acesso em: 16 nov. 2021.

TRF5. Justiça Federal da 5ª Região contará com centros de Justiça Restaurativa. Recife: **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**, 25 abr. 2022. Disponível em: https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?/id=324040. Acesso em: 16 nov. 2021.

UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Tradução: Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2008_Comentarios_aos_Principios_de_Bangalore.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

UNODC. **Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa**. 2. ed. Viena: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2020. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Portugues_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes_-_Final.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

VIANA, Eduardo. **Criminologia**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2018

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.203

JUSTIÇA RESTAURATIVA E RESSOCIALIZAÇÃO: POR UM DIÁLOGO POSSÍVEL EM EXECUÇÃO PENAL

RESTORATIVE JUSTICE AND RESOCIALIZATION: FOR A POSSIBLE DIALOGUE IN CRIMINAL EXECUTION

MONIQUE RIBEIRO DE CARVALHO GOMES
Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Mestranda em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestranda em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam). Especialista em Direito Constitucional do Trabalho pela UFBA; Direitos Humanos e Contemporaneidade pela UFBA; Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Salvador (UNIFACS); e Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional pela Enfam. https://orcid.org/0009-0001-9870-1993

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a possibilidade de aplicação das práticas restaurativas na execução penal, em especial nos procedimentos administrativos disciplinares para apuração de infração, como medida de promoção à reintegração social dos apenados. A pesquisa salientará a aplicação das práticas restaurativas dentro do sistema penitenciário como proposta de paz e inclusão social. O método baseou-se em revisão bibliográfica de artigos e livros, a partir de uma abordagem qualitativa. A literatura aponta a colaboração da Justiça Restaurativa no sistema prisional, sobretudo suas possíveis contribuições para a ressocialização e solução de procedimentos administrativos disciplinares na execução penal.

Palavras-chave: sistema prisional; Justiça Restaurativa; ressocialização; procedimento administrativo disciplinar.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze the possibility of applying restorative practices in criminal execution, especially in disciplinary administrative procedures for the investigation of infractions, as a measure to promote the social reintegration of inmates. The research will emphasize the application of restorative practices within the penitentiary system as a proposal for peace and social inclusion. The method was based on a bibliographic review of articles and books, based on a qualitative approach. The literature points to the collaboration of Restorative Justice in the prison system, especially its possible contributions to the resocialization and solution of disciplinary administrative procedures in criminal execution.

Keywords: prison system; Restorative Justice; resocialization; disciplinary administrative procedure.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Vantagens da implementação da Justiça Restaurativa na seara criminal. 3 O uso de práticas restaurativas na execução penal. 4 Justiça Restaurativa e procedimento administrativo disciplinar. 5 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

Os elevados índices de violência e criminalidade na sociedade provocam clamor público por respostas e uma aceleração nas ações governamentais voltadas para uma política carcerária de contenção. As altas taxas de encarceramento brasileiras são acompanhadas pela

precarização do sistema prisional, dificultando o cumprimento das condições mínimas adequadas, impostas pela legislação interna e convenções internacionais. Além da situação precária das unidades prisionais brasileiras, não há uma preparação para a vida fora da prisão, estando a punição distante do cumprimento da finalidade ressocializadora da pena tal como prevista pelo legislador. Ao contrário, os apenados sentem-se estigmatizados, em uma sociedade que os encara como eternos suspeitos, situação que – aliada à baixa escolaridade, qualificação profissional precária, renda insuficiente e falta de apoio familiar e governamental – gera uma vulnerabilidade social após a privação de liberdade, favorecendo a marginalidade e a reincidência com consequente retorno ao cárcere.

Nesse cenário, diante da crise de legitimidade do sistema penal e do aumento da violência, observa-se a relevância do esforço de encontrar alternativas para enfrentar os conflitos penais, motivo pelo qual surge a Justiça Restaurativa, assunto deste estudo. O diálogo entre a Justiça Restaurativa – JR e o sistema de justiça formal é possível e necessário dentro das nossas realidades. A JR traz um prisma diferente para a solução dos conflitos, auxiliando para a criação de soluções e alternativas, reconstruindo e inovando as instituições e processos, inclusive os criminais, que versam sobre as penas e aplicação de penas alternativas. O sistema de direito criminal precisa aprender a afirmar o valor de uma norma de comportamento sem que a comunicação da sua norma de sanção venha a comprometer radicalmente os seus valores positivos ou garantias e, principalmente, os direitos fundamentais dos indivíduos.

Neste artigo pretende-se compreender como a Justiça Restaurativa pode contribuir para a superação da cultura do encarceramento e para a reinserção social dos condenados, pretendendo analisar a ressocialização no sistema penal brasileiro como uma proposta de inclusão social. Em sentido mais específico, tentamos identificar os riscos da aplicação da Justiça Restaurativa no ambiente carcerário e as suas possibilidades de dirimir os conflitos.

Com vistas a cumprir tal propósito, o artigo está dividido em três partes principais. Na primeira delas, busca-se apresentar as vantagens da implementação da Justiça Restaurativa na seara criminal. Na segunda, é exposto o uso de práticas restaurativas na execução penal. Em seguida, na terceira e última seção, expomos a possibilidade de sua implementação dentro do cenário brasileiro, como política pública capaz de contribuir para a reintegração social dos condenados, inclusive com aplicação para apuração de infrações disciplinares.

Desenvolvido a partir de uma análise qualitativa, o estudo considerou diversas esferas multidisciplinares que participam da construção do problema do sistema prisional brasileiro, com fins de investigar problema de pesquisa, hipóteses e objetivos delineados. Foram analisados aspectos dogmáticos, com estudo de obras nacionais e estrangeiras sobre Criminologia, Direito Penal e Processual Penal e Justiça Restaurativa, buscando um estudo de natureza interdisciplinar em que se intenta correlacionar conhecimentos.

Os procedimentos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e de instrumentos normativos sobre o tema, com revisão da literatura sobre os assuntos a ela relacionados, além da pesquisa documental na legislação, sites de internet, livros, artigos, revistas especializadas, banco de dissertações, teses da Capes e relatórios produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Departamento Penitenciário Nacional – Depen.

Esta investigação é relevante por ampliar o conhecimento nessa área, oferecendo subsídios para novos estudos e propostas de aperfeiçoamento do sistema de justiça criminal, sobretudo a redução da aplicação da pena privativa de liberdade, de modo que a sociedade possa resolver os conflitos com modelo diverso de penalidade.

2 VANTAGENS DA IMPLEMENTAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA NA SEARA CRIMINAL

A Justiça Restaurativa surge como uma nova forma de gestão do conflito penal através de práticas diferenciadas de gestão e novas respostas ao delito. A Resolução n. 225 do CNJ dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário[1]. O CNJ traz os princípios, orientações e limites para aplicação da metodologia em território nacional. Logo no início apresenta o conceito de Justiça Restaurativa como conjunto sistêmico de princípios, regras e procedimentos para a conscientização sobre as ramificações de conflitos e violências, que causam danos a serem solucionados através da participação de todos os envolvidos no conflito – do agressor, da vítima e da comunidade –, com a ajuda de um facilitador capacitado, via aplicação de métodos autocompositivos e consensuais. A finalidade é promover a responsabilização daqueles que contribuíram para o evento danoso, a satisfação das necessidades dos atingidos e o empoderamento da comunidade. A resolução expõe, também, os princípios que guiam os procedimentos restaurativos, como voluntariedade, informalidade, reparação dos danos, responsabilidade, atendimento das necessidades dos envolvidos, consensualidade, confidencialidade, urbanidade, participação, igualdade de tratamento entre as partes envolvidas, empoderamento, respeito à dignidade da pessoa humana, livre atuação das partes na confecção do acordo e ciência de todos os envolvidos das consequências do ato.

A resolução ainda orienta sobre a aplicação dos programas de Justiça Restaurativa pelos tribunais, em relação à atuação dos envolvidos, cursos de capacitação e formação e incentivos para fomento do programa. No art. 7º da Resolução 225/2016, o CNJ disciplina que

[1] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289. Acesso em: 31 jul. 2023.

poderão ser encaminhados aos programas de Justiça Restaurativa processos judiciais em qualquer fase de tramitação, a requerimento ou de ofício pelo magistrado, sugerindo contornos maleáveis para aplicação de conflitos através da via restaurativa. Obtido sucesso na composição, após manifestação do Ministério Público, será devolvido para apreciação e homologação do juiz, o que pode ocorrer até antes da propositura da ação judicial. Sem êxito, deverão ser resguardados o sigilo e a confidencialidade do que foi discutido nas sessões, que não poderá ser utilizado como prova judicial ou para fins de majoração de sanção penal.

A partir da Resolução 225/2016 do CNJ, observamos que, mais do que uma proposta de aplicação de formas democráticas de solução e humanização do conflito e contribuição para a construção de uma cultura da paz, a utilização das práticas restaurativas estão associadas a políticas de ampliação do acesso à justiça, modernização do Judiciário e diminuição do formalismo e morosidade do sistema de justiça, além do incentivo para adoção de práticas comunitárias nos processos de resolução de conflitos. A Justiça Restaurativa se insere em um contexto que aponta uma sobrecarga do Poder Judiciário, diante de uma judicialização excessiva de conflitos do cotidiano. A Portaria n. 495/2016[2] do Ministério da Justiça formulou a Política Nacional de Alternativas Penais, tendo listado a Justiça Restaurativa entre as alternativas possíveis. A Resolução n. 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público[3] identifica as práticas restaurativas como mecanismos de promoção da pacificação social, solução e prevenção de litígios.

As técnicas restaurativas mais utilizadas são a mediação, os círculos de paz e a conferência do grupo de família. Importante distinguir JR e mediação. Uma tentativa de definição de mediação, de forma geral, seria

[2] Portaria n. 495/2016

[3] CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 118**, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154. Acesso em: 31 jul. 2023.

uma prática extrajudicial, com comunicação entre as partes, de forma voluntária, em busca de um consenso, através de um terceiro neutro que auxilia na construção conjunta de uma solução criativa e conjunta que atenda às necessidades de ambas as partes, com ganhos mútuos. A mediação é pautada no diálogo, por meio do qual as partes contribuem para a solução do conflito. Na mediação, as partes são estimuladas a criar soluções através do diálogo, trazendo um espírito de cooperação no lugar da competição, através do encontro de pontos de convergências.

Nessa esteira, embora ambos os programas objetivem facilitar o encontro entre as partes, a mediação implica retribuição e indenização por culpas e responsabilidades, o que não ocorre nas práticas restaurativas. Os encontros restaurativos pressupõem que o ofensor admita responsabilidade e consciência sobre o fato por ele praticado e como este impactou na vida da vítima, bem como que esteja disposto a promover mudanças efetivas na sua vida. Nas práticas restaurativas, muitas vezes, há uma intervenção ativa do facilitador, buscando restaurar os danos causados pelo conflito, e não apenas elaborar acordos. Os institutos muitas vezes são confundidos em razão de ambos realizarem encontros facilitados entre vítima e ofensor, quando a mediação pode ser utilizada como uma das práticas restaurativas. Todavia, as práticas restaurativas são mais amplas, englobando outras, como círculos restaurativos, conferências de grupos familiares, entre outros. Ademais, a mediação pode ser aplicada fora do contexto da JR, podendo, assim, existir mediação sem JR e JR sem mediação. Os objetivos principais da mediação são a construção de um ambiente seguro e adequado para possibilitar o contato e o diálogo entre agressor e vítima e permitir aos agentes envolvidos a construção de uma solução razoável que atenda aos interesses de ambas as partes.

A conferência do grupo familiar traz as suas fontes da cultura dos Maori, na Nova Zelândia, a partir da qual são reunidos todos aqueles que foram afetados direta ou indiretamente pelo conflito, isto é, vítima, ofensor e comunidade, com um facilitador. Todos possuem um momento para exposição da sua visão, necessidades e expectativas em relação

ao conflito e, após todos serem ouvidos, a vítima relata de que forma ela espera que se resolva o conflito. As discussões continuam até a formalização de um acordo restaurativo com compromissos assumidos. A vítima é tratada como protagonista na construção do acordo e o ofensor tem a oportunidade de refletir e assumir a responsabilidade sobre a sua conduta.

Os círculos de paz ou círculos restaurativos advêm dos povos aborígenes dos Estados Unidos da América e Canadá, tratando-se de círculos de diálogos nos quais todos os envolvidos no conflito dão as suas declarações, apresentam seus sentimentos, propostas e sugestões de solução, através do debate do comportamento criminoso e das necessidades da vítima. Todos os implicados possuem os mesmos poderes para formalização do acordo e este é composto por um plano de restauração e acompanhamento dos compromissos assumidos.

Uma das bases fundamentais da JR é a comunicação não violenta (CNV). Pode ser utilizada em vários ambientes relacionais: familiar, negocial, escolar, terapêutico, disputa e resolução de conflitos. Surge como poderoso instrumento para a resolução de conflitos visando à tomada de consciência, humanidade, conexão e comunicação com o próximo através do resgate da capacidade de dialogar conforme os valores, necessidades e emoções em jogo, sem julgamentos.

A CNV fundamenta-se em reformular nossas habilidades de comunicação de modo a sermos capazes de manter a serenidade humana diante de situações adversas. Passamos a nos expressar de forma consciente e em conformidade com o que realmente sentimos e desejamos naquele momento com honestidade e clareza, abandonando respostas reativas e automáticas. Com a CNV, tornamo-nos capazes de observar e identificar comportamentos e situações que nos afetam, além de desenvolvermos a escuta ativa e reconstruirmos causas e efeitos psicossociais da violência.

Os quatro componentes da CNV são: 1. observação de ações e falas, tanto minhas como do outro, sem julgamento, interrupções ou

avaliações, verificando se estão contribuindo para o meu bem-estar e acolhendo as do outro com empatia, sem generalizar nem relacionar; 2. identificação dos sentimentos que surgem diante de determinada situação, nomeando-os com clareza, sejam meus sejam da outra parte; 3. identificação das necessidades que estão relacionadas aos sentimentos identificados conforme componente anterior, confirmando valores, sentimentos e expectativas com o outro; 4. formulação de pedido concreto, sem imposição, simples e específico de atitudes, de forma que a outra parte não tenha dúvidas do que está se falando e do que está sendo dela exigido. A utilização desses quatro componentes deve guiar a comunicação entre as duas partes como forma de expressão e recebimento de empatia.

A CNV traz uma dimensão positiva à questão, vislumbrando a possibilidade de transformação da questão, com diferentes fechamentos, anulando o caráter conflituoso: ninguém ganha nem perde; não é conciliação, onde ambos renunciam a algo e ninguém sai totalmente satisfeito; está fora do modelo de disputa/oposição tradicional em que um ganha e outro perde. A prática é capaz, assim, de transcender o conflito, com uma ética prática além da moral dicotômica do bem e mal, pois passamos a aceitar o outro como ele é e como pessoa que possui um lugar no mundo, olhando-o verdadeiramente, o que é essencial para a recomposição.

A CNV recupera a capacidade para o diálogo e auxilia na criação das condições necessárias para que as partes possam colaborar e se entender, melhorando as relações interpessoais e a responsabilidade de todos para a prevenção da violência e construção de uma sociedade pacífica. Assim como nos círculos restaurativos, a CNV propõe diálogo aberto, inclusive com discussão de eventuais dores envolvidas, trazendo valores positivos.

Dessa forma, sobretudo por preocupar-se com a qualidade da comunicação, a CNV é uma ferramenta útil para a JR em seu propósito de solução de conflitos, no qual todos os sujeitos envolvidos são

igualmente responsáveis pela construção de conexão entre si através de uma mudança transformadora com empatia e respeito.

A JR promove a inclusão e o empoderamento das partes para a construção de uma efetiva solução do conflito, no lugar da exclusão e estigmatização gerados pelo processo penal tradicional. Além disso, estimula a conciliação e a reparação, no lugar da vingança entre as partes, com fins de uma mudança de valores na comunidade. A verdadeira justiça pode ser sentida pelos envolvidos, pois eles participaram ativamente na construção da solução, atenuando os efeitos negativos provocados pela conduta criminosa. Com a lesão gerada, surgem necessidades e elas deverão ser trabalhadas no contexto restaurativo em torno da vítima, do ofensor e da comunidade.

Diferente do processo penal tradicional em que a maioria dos crimes são de ação penal incondicionada, tendo como maior interessado o Estado, sendo a vítima meramente ouvida como se fosse uma testemunha e ignorada em papel irrelevante, no procedimento restaurativo a vítima e as suas necessidades ocupam destaque. O ofensor precisa admitir as suas responsabilidades para com a vítima e a comunidade a partir da conscientização do ato praticado e suas consequências. A comunidade tem participação de destaque quando colabora com a reintegração social do infrator, estando pronta para recebê-lo e acolhê-lo.

A Justiça Restaurativa deve ser vista como complementar ao sistema de justiça penal tradicional, e não excludente a ele: surge como uma alternativa ao modelo dualista e acusatório protagonizado pelo Estado, através do Poder Judiciário e do Ministério Público, sem real interesse pelas pessoas envolvidas e verdadeiramente afetadas pela situação conflituosa.

Palamolla[4] sugere dois modelos: um centrado nos processos (minimalista); e outro com foco nos resultados (maximalista). O

[4] PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **Justiça restaurativa**: da teoria à prática. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

modelo minimalista percebe nas práticas restaurativas um valor em si mesmo, pois considera o processo de construção do acordo mais importante que a reparação em si, desde que a solução tenha sido concebida pelo diálogo entre as partes envolvidas, ressaltando a cooperação e a voluntariedade. Nesse modelo, a Justiça Restaurativa seria um complemento, e não uma alternativa substitutiva, para a solução do conflito penal. Prima-se mais pelo processo restaurativo que pelos seus possíveis resultados. Já o modelo maximalista salienta a reparação da vítima, com atenção voltada para o resultado. Aqui, a voluntariedade na participação é relegada a segundo plano, sendo aceitável a coercibilidade e imposição do procedimento restaurativo por um terceiro com capacidade para tanto. Esse modelo aceita que a reparação da vítima seja imposta ao ofensor.

Ponto comum em todas as discussões é a necessidade de métodos alternativos ao atual sistema penal tradicional, com procedimentos mais céleres e participativos, conformado à realidade social, que traga efetividade para a solução das demandas com vistas à ressocialização e reintegração do agressor à comunidade. Muitas vezes, a mera aplicação da lei não é capaz de abranger toda a subjetividade do caso em análise, por isso precisamos de métodos alternativos mais humanizados e eficazes para a resolução dos conflitos penais, inclusive através da participação comunitária, do empoderamento da vítima, da implicação de institutos abolicionistas ou de alternativas penais. A JR pode ser concebida como um instrumento de cooperação, tratamento de angústias e sofrimentos e compreensão da situação pelas partes e comunidade, porquanto a vítima visualiza a oportunidade de solucionar o conflito, e o ofensor, a chance de assumir a responsabilidade por seus atos e reabilitar-se. É uma chance de reconstrução da realidade com atenção na responsabilidade individual e social dos envolvidos, através de um tratamento mais humano do conflito.

A ideia não é que a Justiça Restaurativa substitua o processo criminal tradicional nem que seja a salvação dos graves e profundos problemas vivenciados pelos sistemas criminal e penitenciário

brasileiros. Contudo, é válido levantar procedimentos e instrumentos complementares, sobretudo em situações nas quais se mostrem mais adequados, no caso concreto, para resolver o conflito, amparar os interesses das partes e promover a paz social e a materialização do senso de justiça entre os envolvidos. A conscientização do ofensor é capaz de fomentar a sua reintegração social quando egresso à comunidade.

A atual situação do Direito Penal torna imprescindível a descoberta de novas alternativas aos modelos tradicionais; e essa incumbência não pode ficar inteiramente com o Estado, devendo a sociedade como um todo ser envolvida nesse processo, já que o indivíduo que cumpre a sanção penal retornará ao convívio social e precisa ser reintegrado.

A Justiça Restaurativa surge como instrumento alternativo e complementar a ser aplicado no processo criminal, tanto por ocasião da solução do conflito como na fixação e execução da pena, com vistas à ressocialização do agente, trabalhando a raiz sociológica do problema. Com efeito, ao assumir a sua responsabilidade pelo fato criminoso e entender a nocividade da sua ação, o ofensor possui maior probabilidade de aceitar o cumprimento da pena que lhe é imposto, aumentando as chances de reabilitação social, pois participou do processo de construção da sua penalidade e assumiu a sua culpa, voltando a ser visto e tratado como cidadão e membro da sociedade. Ao contrário, no modelo tradicional, o foco está sempre na pena retributiva que é fixada por um terceiro dito imparcial e representante do Estado.

Há aqui, portanto, uma espécie de ressignificação do *jus puniendi* estatal, porquanto se transfere o poder de solução do conflito para as partes e elas, através do diálogo, podem transigir e decidir sobre a questão. Assim, a comunidade passa a gerir e administrar a resolução dos seus conflitos, com a fixação de regras mínimas de convivência. Busca-se a construção de uma solução, com participação dos envolvidos, e diante das peculiaridades do caso concreto, visa-se à reparação do

dano com respostas que se mostrem mais adequadas que a tradicional preferência pela pena privativa de liberdade.

O movimento em direção ao restabelecimento do conjunto social configura um estímulo para tratamento diverso do fenômeno da violência, em paralelo à orientação retributiva do modelo de justiça penal tradicional, essencialmente reprodutor de exclusões e desigualdades. Mais do que apenas uma resolução do conflito social de maneira diversa, a Justiça Restaurativa foca na perspectiva relacional e na construção de uma cultura da paz.

Para Pallamolla e Achutti[5], a Justiça Restaurativa não só apresenta um rompimento com o modelo retributivo tradicional, cujas práticas comprovadamente exponencializam estereótipos e exclusões sociais, mas também representa a introdução da ideia de justiça comunitária no nosso sistema, com a contribuição de vítima, ofensor e comunidade para a construção de uma solução para o problema com uma perspectiva circular, democrática e inclusiva, com reparação dos danos provocados pelo conflito, restabelecendo-se a relação criminoso-vítima-comunidade.

Nesse contexto, a Justiça Restaurativa pode ser classificada como um instrumento para implementação de uma cultura da paz e, em última análise, de direitos. Com efeito, ao gerir conflitos, pugna pela preservação da dignidade dos envolvidos, que são incluídos na construção de uma solução dialogada para reparação do dano gerado, e não mais meros expectadores da atuação estatal, tudo com fins à coesão social.

Fixadas as premissas básicas da Justiça Restaurativa e da sua aplicação no sistema criminal, resta-nos estudar os limites e possibilidades das suas práticas na execução penal.

[5] PALLAMOLLA, Raffaella; ACHUTTI, Daniel. **Justiça criminal e justiça restaurativa no Brasil – o impacto no sistema de justiça criminal.** Revista Paradigma, Ribeirão Preto, n. 18, p.215-235, 2011, p. 85. Disponível em: http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/article/view/54/65. Acesso em: maio de 2022.

3 O USO DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS NA EXECUÇÃO PENAL

Nesta seção, analisaremos a Justiça Restaurativa como uma alternativa para a execução penal, além de demonstrar como suas práticas podem contribuir para a ressocialização de apenados.

Nesse contexto, surge um novo modelo voltado para a construção de um Direito Penal mais humano e racional, preocupando-se com a vítima e suas necessidades, com os relacionamentos afetados pelo fato delituoso e, principalmente, com a recomposição dos danos causados, a fim de reformular as noções de crime e de justiça. Nesse aspecto, a Justiça Restaurativa torna-se uma alternativa viável à resposta punitiva estatal, com uma noção de crime, justiça e punição diferentes, ressaltando o diálogo entre os envolvidos, as necessidades da vítima e a reparação dos danos, aspectos favoráveis para a redução da criminalidade, por proporcionar a reintegração da vítima e do ofensor[6].

Conforme demonstrado na seção anterior, os valores e princípios da Justiça Restaurativa em muito divergem daqueles da Justiça Retributiva. Apesar das prisões terem sido criadas com fins de acabar com a pena de morte e severos castigos corporais, na prática, continua sendo palco de graves violações de direitos humanos. Os modelos que surgem como alternativas penais ainda não se mostraram capazes de reduzir de maneira efetiva o superencarceramento.

A culpa e a atribuição de responsabilidade no viés de castigo continuam como centros do processo penal retributivo tradicional, esquecendo-se de outros elementos que seriam relevantes para uma nova repercussão da noção de crime na sociedade como a responsabilidade pelos resultados da conduta delituosa. O modelo do nosso processo torna a vítima e os agressores meros expectadores. Circunstâncias específicas dos casos são desconsideradas, em busca de um ideal de isonomia que não coaduna com a realidade social. O

[6] SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal**: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

crime é violação da lei do Estado, passando este para a posição de vítima, em uma visão impositiva e vertical daquilo que é justo.

A Justiça Restaurativa, por sua vez, evoca uma perspectiva pluralista do conflito, buscando trabalhar o conflito por um prisma positivo, com olhar não voltado para o passado, mas sim para o presente e o futuro, a fim de trazer novas perspectivas de análise do conflito para as partes envolvidas, abrangendo a comunidade, sempre na tentativa de harmonização entre os danos sofridos pelas vítimas e a assunção de consciência da responsabilidade sobre o fato pelo agressor, que possui a oportunidade de reconhecer e refletir sobre o seu comportamento e sua responsabilidade, na busca de descobrir e entender as suas reais causas e chances de correção. Aqui surge um dos principais diferenciais e vetores de transformação da Justiça Restaurativa: devolver ao sujeito a confiança sobre a possibilidade de condução e de mudança completa na sua vida, com um novo modo de viver. No que tange às vítimas, a maioria dos crimes possui vítimas determinadas, por conseguinte, o Estado não é o maior afetado pela sua prática. Em lugar de destacar o descumprimento da lei estatal, a Justiça Restaurativa chama a atenção para a vítima e as relações interpessoais afetadas, buscando a correção dos erros, através da participação de todos os envolvidos, em conjunto com a sociedade.

As práticas restaurativas visam a evitar o encarceramento dispensável, diminuir e prevenir a criminalidade, fortalecendo a ideia de parceria entre a Justiça Restaurativa, a sociedade e o Poder Judiciário.

Sem dúvidas, com a participação das partes envolvidas na situação fática para a construção da solução de forma consensual e voluntária, cria-se uma solução mais aceitável e justa para elas, de modo que a sua execução será mais efetiva. Outrossim, trabalhando sob essa ótica colaborativa, a Justiça Restaurativa torna-se mais democrática e inclusiva, contribuindo para a construção de uma cultura de paz na comunidade e para a consolidação da democracia.

Com efeito, os princípios e valores embasadores da Justiça Restaurativa se relacionam com os direitos fundamentais e princípios como o da dignidade da pessoa humana e o princípio democrático, incentivando o contato e o entendimento entre as partes envolvidas em uma situação conflituosa e colaborando para a construção de uma sociedade mais humanizada. Mais do que um método para solução dialogada de conflitos penais, a Justiça Restaurativa aproxima o ideal de justiça das necessidades das partes envolvidas, levando em conta as suas dificuldades e carências e a satisfação dos desejos de cada pessoa e dos relacionamentos intricados, chamando os envolvidos para a reflexão e o compartilhamento de responsabilidades, em torno de objetivos comuns, com alto potencial de reformular vidas com impactos significativos.

Segundo Zehr e Gohar[7], um dos principais fundamentos da Justiça Restaurativa são as responsabilidades mútuas advindas dos relacionamentos humanos. Dessa forma, até o ato criminoso geraria ao agressor a responsabilidade de corrigir o mal provocado. Zehr[8] ainda afirma que a Justiça Restaurativa se tornará libertadora e romperá com o ciclo da violência quando, através da atribuição de responsabilidades pelo fato criminoso, as causas e consequências multicausais do fenômeno da violência forem compartilhados entre o Estado, a sociedade, indivíduos e instituições.

Nesse ponto, a Justiça Restaurativa surge como uma alternativa para a promoção de políticas inclusivas e de integração entre o Estado e a sociedade para a concretização de uma sociedade inclusiva, de modo que a reintegração social do apenado também configura a promoção de cidadania substancial, resgatando-se o ideal comunitário.

Todavia, apesar de a Justiça Restaurativa buscar o protagonismo das partes para a resolução dos conflitos, em contraste ao caráter

7 GOHAR, Ali; ZEHR, Howard. **The little book of Restorative Justice**. Philadelphia, United States: Good Books, 2002.

8 ZEHR, Howard. **Trocando as lentes**: um novo foco sobre o crime e a justiça restaurativa. Tradução: Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

presidencialista do processo penal tradicional, pesquisa nacional sobre a aplicação da Justiça Restaurativa no Brasil indica a predominância do Judiciário na implantação das práticas restaurativas[9]. E, mesmo dentro do Judiciário, depende do protagonismo de pessoas específicas, tornando a sustentabilidade e continuidade dos programas existentes personalizadas. Há, assim, uma carência democrática para a efetivação das práticas restaurativas no Brasil, fato que também advém da cultura processual centralizada na figura do juiz[10].

Dessa forma, no Brasil, a construção de um modelo de aplicação da Justiça Restaurativa no campo penal depende de movimentação e vontade de instituições do sistema de justiça, sendo as práticas restaurativas aplicáveis também no âmbito da execução penal em situações em que seja viável, com fins de melhorar os relacionamentos e pacificar o convívio social. Nesse campo, podemos acrescentar o Procedimento Administrativo Disciplinar para apuração de faltas cometidos pelos apenados durante o cumprimento de pena, no interior dos estabelecimentos prisionais.

4 JUSTIÇA RESTAURATIVA E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Durante o cumprimento da pena, o interno que desobedece as disposições da Lei de Execução Penal – LEP[11] e os regimentos internos dos estabelecimentos prisionais deverá responder a processo administrativo disciplinar para apuração de sua responsabilidade em razão do comportamento infringente, ao final do qual poderá ser-lhe

9 CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pilotando a Justiça Restaurativa**: o papel do Poder Judiciário. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

10 PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **A construção da justiça restaurativa no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário:** permanências e inovações no campo da administração de conflitos. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

11 BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. 2023. Acesso em: 31 jul. 2023.

aplicada sanção, com repercussões negativas no cumprimento da pena e retirada de direitos. O procedimento administrativo possui finalidade preventiva e ressocializadora, visando à manutenção da ordem e da disciplina nas unidades prisionais. As faltas disciplinares referem-se à conduta do sentenciado durante o cumprimento da pena, não possuindo relação com a pena fixada na decisão judicial.

O art. 45 da LEP estabelece o princípio da anterioridade e da reserva legal em matéria de controle disciplinar repressivo, ao dizer que "Não haverá falta nem sanção disciplinar sem expressa e anterior previsão legal ou regulamentar". As faltas disciplinares são classificadas como leves, médias e graves, sendo da competência do diretor do estabelecimento prisional a abertura do procedimento disciplinar para averiguar o seu cometimento, por ser decorrência do poder disciplinar da unidade. A LEP prevê expressamente as hipóteses de falta grave nos seus arts. 50, 51 e 52. As faltas consideradas médias e leves, conforme art. 49 da LEP, são determinadas pela legislação local. Ressalte-se ser concorrente a competência entre a União, os estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito penitenciário, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal. Em regra, a autoridade penitenciária institui comissão, existindo decretos locais para regulamentar o procedimento e as formalidades a serem seguidas, de acordo com a legislação.

O art. 59 da LEP dispõe acerca da obrigatoriedade da abertura do procedimento administrativo quando da ciência do cometimento da falta disciplinar, devendo ser garantido o direito de defesa. Nesse sentido, foi editada a Súmula 533 do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

> Para o reconhecimento da prática de falta disciplinar no âmbito da execução penal, é imprescindível a instauração de procedimento administrativo pelo diretor do estabelecimento prisional, assegurado o direito de defesa, a ser realizado por advogado constituído ou defensor público nomeado.

Em sendo reconhecida a prática da falta grave, esta deverá ser comunicada ao juízo das execuções penais competente para aplicação de algumas sanções e decisão sobre regressão de regime, perda de dias remidos e revogação do benefício da saída temporária.

Em que pese a previsão da Súmula Vinculante 5, no sentido de ser facultativa a presença de advogado no processo administrativo disciplinar, prevalece o entendimento da sua não aplicabilidade aos procedimentos administrativos disciplinares para apuração de faltas no âmbito da execução penal, estando sua aplicação circunscrita aos procedimentos para apuração de infrações dos servidores públicos civis. Com efeito, o processo de execução penal relaciona-se ao exercício da pretensão punitiva do Estado, devendo, por conseguinte, ser assegurada a ampla defesa e o contraditório e todos os direitos previstos na lei, pois, caso o reconhecimento da falta grave seja homologado pelo juízo, haverá reflexos no cumprimento da pena e no exercício da liberdade, inclusive com prolongamento no tempo de execução de pena[12], agravando o problema da superlotação carcerária e trazendo prejuízos tanto para o apenado como para o Estado[13].

Conforme regra 36 das Regras de Mandela, "A ordem e a disciplina devem ser mantidas com firmeza, mas sem impor mais restrições do que as necessárias para a manutenção da segurança e da boa organização da vida comunitária"[14], de modo que, aos condenados, devem sempre ser assegurados os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, inclusive quando da apuração das

[12] Súmula 534 do STJ: ""a prática de falta grave interrompe a contagem do prazo para a progressão de regime de cumprimento de pena, o qual se reinicia a partir do cometimento dessa infração".

[13] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário 398.269**. EMENTA: Recurso extraordinário. 2. Execução criminal. Progressão de regime. 3. Processo administrativo disciplinar para apurar falta grave e determinar a regressão do regime de cumprimento da pena. Inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. 4. Recurso conhecido e provido. Requerente: Jair Poleto. Requerido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 de dezembro de 2009.

[14] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela**: regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

faltas disciplinares. Todavia, apenas a punição pelo cometimento da falta grave não resolve o problema. Os procedimentos administrativos disciplinares costumam ser verticais e punitivos, reverberando o ciclo de violência, punição e violações latentes no sistema prisional. No modelo atual, a apuração das infrações disciplinares confirma a perspectiva repressiva da pena, com autoritarismo e falta de humanidade, sem brechas para a reintegração do condenado e discussão integrativa da pena.

A Justiça Restaurativa poderia ser utilizada dentro das unidades prisionais para trabalhar com as partes envolvidas nos procedimentos para apuração de falta grave, inclusive com a capacitação e conscientização dos agentes penitenciários e demais profissionais envolvidos a respeito dos conceitos e princípios que fundamentam a Justiça Restaurativa. Com efeito, técnicas restaurativas podem ser grandes colaboradoras para a solução de questões relacionadas às faltas disciplinares no ambiente prisional, como, por exemplo, a gestão de conflitos entre internos, pois retira a atenção apenas da punição do agressor e da gravidade do fato e permite a reflexão sobre os danos causados pelo agressor, as razões que o motivaram e suas consequências, buscando mudanças no seu comportamento e dando atenção às necessidades da vítima. A prática também contribui para o controle emocional dos internos, concentrando seus esforços no diálogo e na reaproximação das partes, e para a reeducação dos presos, a fim de que compreendam normas de boa convivência e respeito na unidade.

Na verdade, com o uso do paradigma restaurador nos procedimentos administrativos disciplinares, busca-se que o interno descubra as consequências e os danos provados pelas suas ações, conscientize-se e assuma a responsabilidade por seus atos; que a vítima sinta-se ouvida e valorizada, construindo um espaço de diálogo na instituição e de construção de uma cultura da paz, através dos princípios da comunicação não violenta e dos círculos de paz, surgindo a perspectiva de que as próprias partes resolvam seus conflitos de forma efetiva. Além disso, evita-se a prorrogação do tempo de prisão em caso de condenação e a

aplicação de penalidades nos procedimentos administrativos disciplinares, como perda de dias remidos e regressão de regime.

A Justiça Restaurativa surge como mecanismo alternativo para solução de conflitos, inclusive aqueles vivenciados no âmbito da execução penal, com aptidão para proporcionar ao apenado acesso à justiça, com uma mudança de tratamento cultural, estrutural e institucional, contribuindo para a individualização da pena, bem como para torná-la mais humana.

Sem dúvidas, a aplicação da Justiça Restaurativa pode trazer muitos benefícios para o sistema de execução penal brasileiro, com benefícios para os apenados e também para os agentes penitenciários e demais agentes sociais envolvidos nas atividades do sistema penitenciário. Através da aplicação dos princípios e valores da Justiça Restaurativa é possível a construção de um ambiente seguro de comunicação e escuta entre os envolvidos para apuração de uma falta disciplinar, com a possibilidade de criação de normas conjuntas para boa convivência, disciplina e ordem dos internos, deixando de ter como foco somente a punição e atribuição de castigo, expandindo a cultura da paz e da não violência, com reflexão sobre as faltas praticadas e reparação dos danos e das relações atingidas pelo evento.

Outra vantagem da adoção de métodos restaurativos na execução penal é que eles permitem a participação da comunidade no processo de reintegração social dos internos, conforme princípios da solidariedade e cooperação, aumentando as chances de sucesso da reintegração e prevenindo a ocorrência de novos fatos violentos. As práticas restaurativas possuem um panorama multidisciplinar, envolvendo várias áreas do conhecimento humano, de acordo com a necessidade do sujeito. O paradigma restaurativo surge como complemento e instrumento alternativo para a solução dos conflitos surgidos no âmbito da execução penal, sem a pretensão de substituir o modelo tradicional, mas sim de melhorá-lo, tornando-o mais inclusivo, menos violador de direitos

humanos, objetivando, por conseguinte, contribuir para a diminuição da reincidência e consequente reintegração social dos apenados.

A atuação da Justiça Restaurativa dentro das prisões é possível. O importante é a adequação das técnicas restaurativas à realidade local, conforme a pluralidade dos problemas apresentados, não se tratando somente de uma imposição de práticas a serem copiadas. Deve ser promovida a escuta das partes envolvidas no conflito para a real compreensão dos fatos ocorridos. Independente da forma como reconhecida, se como estilo de vida, filosofia, conjunto de valores, movimento, fato é que a Justiça Restaurativa é um método para resolução de conflitos, inclusive aqueles tipificados como crime pela legislação.

E, no âmbito do sistema prisional, pode ser utilizada seja para resolver problemas interpessoais – entre agentes, entre agentes e presos, agentes e direção – seja para solucionar procedimentos administrativos disciplinares, surgindo como uma forma de comunicação alternativa ao padrão de violência que predomina nos estabelecimentos prisionais, tornando a convivência entre os envolvidos mais fluída. As relações humanas devem ser priorizadas na busca da solução dos conflitos. A falta disciplinar não pode ser considerada apenas como culpa do apenado; deve ser analisada no contexto das relações interdisciplinares e conflitivas em que o sujeito está envolvido. Certamente, ampliadas as bases de resolução dos problemas enfrentados na execução penal, através da proposta da Justiça Restaurativa, contribui-se para a construção de um modelo não punitivo e que possibilite a real reintegração social dos internos.

5 CONCLUSÃO

Com o presente estudo, conclui-se pela necessidade de soluções outras para amenização da superlotação carcerária e resolução dos conflitos surgidos dentro da prisão. A Justiça Restaurativa

aparece como um método alternativo e complementar ao sistema de justiça tradicional, podendo trazer efeitos positivos para os envolvidos, inclusive reclusos do sistema penitenciário, e o Estado. Há compatibilidade entre os valores da Justiça Restaurativa e a execução penal, inclusive para apuração de infrações disciplinares via procedimento administrativo.

Os valores e procedimentos da Justiça Restaurativa objetivam a humanização das penas, o atendimento às necessidades das vítimas, a responsabilização do ofensor – neste caso, o interno em cumprimento de pena – e a participação da comunidade no processo restaurativo. A Justiça Restaurativa surge como uma alternativa viável e efetiva no sistema criminal brasileiro, inclusive na execução penal, com um caráter auxiliar para minimizar as consequências do delito, com foco na restauração e reorganização social, sendo introduzida no sistema de justiça como uma política pública a ser trabalhada como um instrumento de inclusão social, inclusive da ressocialização.

O cenário brasileiro, relacionado à aplicação da Justiça Restaurativa na execução penal, aponta para diversos usos ao possibilitar a redução de pessoas investigadas, denunciadas e condenadas. E, mesmo em caso de condenação, a metodologia pode ser utilizada como fundamento para a redução da pena aplicada e até mesmo para a resolução de conflitos surgidos durante a execução penal, no âmbito dos procedimentos administrativos disciplinares. Assim, a JR traz para o sistema de justiça criminal alternativas diversas da condenação e da prisão.

Na execução penal, a Justiça Restaurativa pode ser utilizada, ainda, para acolhimento do interno dentro do sistema prisional, como critério adicional para a concessão de benefícios na execução, e, principalmente, para contribuir para a reinserção no convívio social.

A aplicação da Justiça Restaurativa no sistema penitenciário trará melhorias para a gestão do sistema e, principalmente, para os internos, por estimular um cumprimento de pena mais pacífico e um

ambiente carcerário mais humano, facilitando a reintegração social e promovendo a cidadania e uma cultura da paz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. 2023. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 534**, de 15 de junho de 2015. A prática de falta grave interrompe a contagem do prazo para a progressão de regime de cumprimento de pena, o qual se reinicia a partir do cometimento dessa infração. Disponível em: https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2502/Sumulas_e_enunciados. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário 398.269**. Recurso extraordinário. 2. Execução criminal. Progressão de regime. 3. Processo administrativo disciplinar para apurar falta grave e determinar a regressão do regime de cumprimento da pena. Inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. 4. Recurso conhecido e provido. Requerente: Jair Poleto. Requerido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 de dezembro de 2009. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur173919/false. Acesso em: 31 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pilotando a Justiça Restaurativa**: o papel do Poder Judiciário. [Brasília]: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/722e01ef1ce422f00e726fbbee709398.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125**, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 31 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 213**, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234. Acesso em: junho de 2022.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289. Acesso em: 31 jul. 2023.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução 118**, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/154. Acesso em: 31 jul. 2023.

GOHAR, Ali; ZEHR, Howard. **The little book of Restorative Justice**. Philadelphia, United States: Good Books, 2002.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **A construção da justiça restaurativa no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário:** permanências e inovações no campo da administração de conflitos. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7735. Acesso em: 31 jul. 2023.

PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. **Justiça restaurativa**: da teoria à prática. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

PALLAMOLLA, Raffaella; ACHUTTI, Daniel. Justiça criminal e justiça restaurativa no Brasil – o impacto no sistema de justiça criminal. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, n. 18, p. 215-235, 2011, p. 85.

SICA, Leonardo. **Justiça restaurativa e mediação penal**: o novo modelo de justiça criminal e de gestão do crime. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes**: um novo foco sobre o crime e a justiça restaurativa. Tradução: Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

ZEHR, Howard. **Justiça Restaurativa**: teoria e prática. Tradução: Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.204

A CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS NO ENFRENTAMENTO DA SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO ESTADO DO ACRE

VACANCY ADJUSTMENT CENTER: A PROPOSAL TO FIGHT OVERCROWDING PRISON IN THE STATE OF ACRE

FELIPE DA SILVA FREITAS

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana. Diretor da Plataforma Justa. Professor colaborador do Mestrado Profissional em Segurança Pública da Universidade Federal da Bahia (PROGESP UFBA) e professor do corpo permanente do programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Membro do Grupo de Pesquisa em Criminologia da Universidade Estadual de Feira de Santana (GPCRIM UEFS) e pesquisador do Núcleo de Justiça Racial & Direito da Fundação Getúlio Vargas São Paulo (FGV/SP). Orientador do trabalho de conclusão de curso apresentado na Pós-Graduação em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional, do qual se origina este artigo.

ANDREA DA SILVA BRITO

Pós-graduada em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos da Universidade Federal do Acre – /UFAC. Juíza titular da Vara de Execuções Penais e Medidas Alternativas – VEPMA do Tribunal de Justiça do Estado do Acre. https://orcid.org/0009- 0007-1296-6602

RESUMO

Este artigo apresenta a proposta da Central de Regulação de Vagas como estratégia ao enfrentamento da superlotação carcerária no estado do Acre. Corroborando os esforços de proporcionalidade

penal no âmbito do programa Fazendo Justiça do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, este trabalho discorre sobre os pontos estruturantes do Manual para gestão da lotação prisional – Central de Regulação de Vagas. Destacando-se como um marco da atuação do CNJ, a central desponta como medida sistêmica e duradoura com bases metodológicas definidas para construção e articulação interinstitucional no estado acreano.

Palavras-chave: sistema prisional; regulação; central de vagas; superlotação carcerária.

ABSTRACT

This article presents the proposal of the Vacancy Regulation Center as a strategy to face prison overcrowding in the state of Acre. Corroborating the efforts of criminal proportionality within the scope of the Making Justice Program of the National Council of Justice/CNJ, this work discusses the structuring points of the Manual for Prison Capacity Management – Vacancy Regulation Center. Standing out as a landmark of the CNJ's performance, the Central emerges as a systemic and lasting measure with defined methodological bases for the construction and inter-institutional articulation in the state of Acre.

Keywords: prison system; regulation; vacancy center; prison overcrowding.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Paralelos do contexto prisional brasileiro e acreano. 3 O Poder Judiciário e o enfrentamento da superpopulação carcerária. 4 A regulação como estratégia para o sistema prisional. 5 Pontos estruturantes do Manual para a gestão da lotação prisional: a Central de Regulação De Vagas. 6 Conclusão. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

No conjunto das reflexões formuladas no curso de Pós-Graduação em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam insere-se a proposta deste artigo, o qual se origina no trabalho de conclusão do curso orientado pelo Dr. Felipe Freitas. Partindo dos contextos prisionais brasileiro e acreano, destacamos as medidas de enfrentamento da superlotação pelo Poder Judiciário, dando vulto ao programa Fazendo Justiça e à sua proposta de Central de Regulação de Vagas. Este, portanto, foi um estudo qualitativo apoiado em pesquisa bibliográfica com vistas a elucidar o debate público sobre o tema e oferecer alternativas a questão prisional.

O sistema prisional brasileiro expõe uma ferida aberta, com a qual a sociedade tem muitas dificuldades de lidar. A criminalidade, que conduz indivíduos ao sistema de justiça criminal, é um fenômeno complexo de várias nuances – raciais, sociais, políticas, econômicas –, que coloca em evidência a seletividade penal, tendo em vista a criminalização da pobreza e o racismo estrutural.

O Brasil é um dos países que mais encarceram no mundo, ocupando a terceira posição mundial, atrás somente da China e Estados Unidos. Entretanto, o país segue apresentando altos índices de violência e uma permanente sensação de impunidade por parte de sua população. Em meio a isso temos um sistema prisional ineficaz e, portanto, falido, já que retroalimenta o crime – sendo espaço potencial para criação e manutenção de facções criminosas –, contribuindo para a reincidência criminal e mantendo-se permanentemente superlotado.

Como o contexto prisional do Estado do Acre corrobora a realidade nacional das prisões, a proposta é refletir sobre saídas e alternativas para esse problema.

Assim, este artigo apresenta os subsídios teóricos para implantação da Central de Regulação de Vagas no sistema prisional

acreano, discutindo como este mecanismo pode impactar na construção de uma política de gestão prisional.

2 PARALELOS DO CONTEXTO PRISIONAL BRASILEIRO E ACREANO

O sistema prisional brasileiro apresenta números exorbitantes: o Brasil tem 322 pessoas presas para cada 100 mil habitantes, o que corresponde aproximadamente a 682,2 mil presos entre os seus 213 milhões de habitantes no ano de 2021. Trata-se da maior taxa de ocupação nas prisões, inclusive considerando presos provisórios que aguardam julgamento (217.687), os quais representam 31,9% das pessoas privadas de liberdade, conforme sistematizado pelo Monitor da Violência relativo ao ano de 2020.

Conforme alerta o Conselho Nacional de Justiça:

> Entre 2000 e 2017, o número de pessoas privadas de liberdade no Brasil triplicou, saltando de 232 mil para 726 mil, o que representa um aumento total de 212,93%. O aumento é bem superior ao crescimento de 40% da população encarcerada nas Américas e de 24% no mundo como um todo, no mesmo período (2000-2018). Somente no intervalo de 10 anos entre 2009 e 2019, o número de pessoas aprisionadas passou de mais 473 mil para mais de 755 mil, um aumento percentual de 59,61%. Se mantida essa tendência, em 2029, a população prisional brasileira alcançará o patamar de 1,2 milhão de pessoas, em 2039 alcançará 1,9 milhão, e, em 2049 serão 3 milhões de pessoas presas. *Estimativas apresentam que nesse ritmo, em 2075, um em cada dez brasileiros estará preso*[1].

A projeção deste tenebroso cenário tem repercutido esforços para melhoria do sistema prisional brasileiro. O Anuário de Indicadores

[1] CNJ– CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. p. 14, grifo nosso.

de Violência (2012-2021)[2] do Ministério Público do Estado do Acre apresenta dados do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, tendo por referência junho/2021[3], data na qual 820.689 pessoas encontravam-se privadas de liberdade – algumas provisoriamente – somando 385 pessoas presas para cada grupo de 100 mil habitantes. Em junho de 2021, o sistema prisional brasileiro dispunha de 398.230 vagas, revelando-se um déficit de 168.166 vagas, com uma taxa de ocupação nacional de 142%.

Ao mergulhar no universo prisional do Brasil, identificamos um perfil recorrente das pessoas encarceradas: negras e pobres, o que reitera a situação de seletividade penal[4]. Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen, registrados entre julho e dezembro de 2021 , das pessoas presas 50% eram pardas e 17,33% pretas, perfazendo o total de 67,33% de negros, enquanto brancos correspondiam a 31,69%. Na referida data, a população prisional correspondia a 669.916 pessoas privadas de liberdade, estando distribuídas entre os regimes em 49,11% fechado, 18,49% semiaberto, 3,01% aberto, e os 28,95% restantes se trata de presos provisórios. Do total da população prisional, 89,81% eram homens e 10,19% mulheres, geralmente presos por crime de tráfico de drogas ou patrimonial. Em que pese o Infopen ter sido pensado como um banco de dados que reunisse informações penais atualizadas sobre os contextos federal e estaduais, há desatualização e incoerências.

Apesar de o Brasil ter registrado queda da população carcerária em virtude da pandemia de covid-19[5], o país segue em ritmo de

[2] MPAC. **Anuário de indicadores de violência: 2012-2021**: demonstrativo histórico de indicadores prioritários de violência e criminalidade no Estado do Acre. Rio Branco: Ministério Público do Estado do Acre, 2022.

[3] DEPEN. **[Relatório analítico nacional do] 10º ciclo – Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: jan-jun 2021. [Brasília]: Departamento Penitenciário Nacional, 2021.

[4] MNPCT. **Relatórios de inspeções no Estado do Acre**. Brasília: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, 2020; COLOMBO JUNIOR; BRITO, 2022.

[5] Para além da exigência dos esforços da saúde pública, a pandemia desafiou o Poder Judiciário a pensar ações e estratégias de enfrentamento da urgência sanitária no sistema penal. Esses

encarceramento massivo, ainda que os números da superlotação, no ano de 2021, tenham passado de 67,5% para 54,9%. Conforme informações do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, por meio do seu Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP, o Brasil está bem próximo de alcançar a marca de quase um milhão de presos[6]. Em maio de 2022 foram registradas 919.651 pessoas privadas de liberdade, para além dos 359.611 mandados de prisão em aberto e 24.659 foragidos; em dezembro/2018 havia 453.942 vagas no sistema prisional, e em dezembro/2021 foram criadas mais 12.587 vagas. E essas nunca parecem ser o suficiente.

O Acre não diverge do perfil nacional, de tal sorte que, de acordo com dados do Instituto de Administração Penitenciária do Acre – Iapen, até outubro/2021, 23% da população carcerária do Estado correspondiam a pessoas envolvidas no crime de tráfico de drogas[7]. Colombo Junior e Brito chamam atenção para o fato de que

> [...] é comum a praxe forense de justificar a necessidade de decretação da prisão preventiva exclusivamente na gravidade abstrata do tipo legal de tráfico de drogas, afrontando o caráter instrumental da medida cautelar para, a margem do devido processo penal, impingir verdadeira pena processual, desprezando-se, assim, a devida fundamentação quanto à necessidade em respeito ao seu caráter de ultima *ratio*. Especificamente em relação ao estado do Acre, o cenário de encarceramento demonstra um crescimento contínuo nos últimos anos. *Tal realidade é resultante de condenações com penas altas e percentuais significativos de prisões em flagrante convertidas em prisões preventivas, desde as audiências de custódia*[8].

esforços foram traduzidos na Recomendação n. 62 de 17/03/2020, a qual orientou tribunais e magistrados para adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – covid-19 – no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.

6 CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Plano executivo estadual**: programa Fazendo Justiça Acre 2020/2022. [Acre]: CNJ, 2020.

7 IAPEN

8 COLOMBO JUNIOR, Aldo; BRITO, Andrea da Silva. **Diagnóstico do desacerto**: reflexões

Os autores destacam que os reforços sistemáticos para o encarceramento massivo têm sustentado o punitivismo nacional desde a audiência de custódia[9], que tem prendido mais que o próprio trânsito em julgado.

Desse modo, podemos inferir que há um descompasso no instituto da audiência de custódia, afinal o aprisionamento cautelar tem sido uma exceção aplicada como regra, reiterando o que Colombo Junior e Brito conceituam como o "diagnóstico do desacerto"[10], o qual, definido por decisões encarceradoras, desnecessárias e desproporcionais, acaba por incidir nas decisões de trânsito em julgado. Vários estudos e inspeções[11] confirmam esse cenário sistemático de superlotação, cujas causas incluem:

- Redução do número de vagas no sistema prisional;
- Morosidade no julgamento de presos provisórios;
- Baixo alcance de atividades educacionais e de trabalho para remição da pena.

sobre a tomada de decisão na audiência de custódia para crime de tráfico de drogas em Rio Branco, Acre, no ano de 2019 e suas sentenças em trânsito em julgado. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos) - Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2022. No prelo. p. 14, grifo nosso.

9 A Resolução 213/2015 estabelece a audiência de custódia como a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial competente, em até 24 horas da prisão, momento em que será averiguada a legalidade do flagrante, a possibilidade de liberdade provisória – com ou sem fiança –, a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão ou decretação de medida preventiva, além da adoção de medidas em casos de violência e/ou abuso policial.

10 COLOMBO JUNIOR, Aldo; BRITO, Andrea da Silva. **Diagnóstico do desacerto**: reflexões sobre a tomada de decisão na audiência de custódia para crime de tráfico de drogas em Rio Branco, Acre, no ano de 2019 e suas sentenças em trânsito em julgado. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos) - Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2022. No prelo. p. 15.

11 MNPCT, 2020; TJAC. **Relatório de inspeção no sistema prisional**: novembro de 2021. Rio Branco: Tribunal de Justiça do Estado do Acre, 2021; MEDINA, Thirson Rodrigues de; ALVES, José. Territorialidade e segurança pública na faixa de fronteira brasileira com a Bolívia: o caso de Rio Branco capital do Estado do Acre. **Uáquiri**, Rio Branco, v. 3, n. 2, p. 7-29, 2021.

Atualmente o Acre apresenta a segunda taxa de encarceramento mais alta do país, perdendo apenas para o Distrito Federal[12], acumulando 8.015 pessoas presas no Estado (incluindo aquelas em monitoração eletrônica) segundo informações do Iapen[13].

Assim, após essa localização de contextos nacional e local, a qual expôs as profundas fissuras do sistema prisional brasileiro, projetamos ao futuro a necessidade de urgente intervenção. Todavia, apesar da necessidade da construção de uma resolução estrutural e sistemática, reconhecemos que esforços já estão sendo envidados para enfrentamento da questão no país e sobre a qual desenvolveremos em seguida.

3 O PODER JUDICIÁRIO E O ENFRENTAMENTO DA SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA

Há um cenário desafiador no sistema prisional brasileiro, de modo que o próprio Poder Judiciário tem sido compelido a buscar estratégias para combater a gama de problemas que perpassam o caos instalado no sistema.

Ao pensarmos os marcos da execução penal no Brasil, desde as Ordenações do Reino Português – Afonsinas, Manoelinas e Filipinas –, passando pelas constituições e códigos do Império e República[14], até alcançarmos a reforma do Código Penal Brasileiro e a edição da Lei de Execução Penal em meio à abertura democrática do Brasil, assim como a edição da Lei de Crimes Hediondos, é sabido que as leis nunca foram suficientes para conter as violências e a reincidência

[12] MPAC. **Anuário de indicadores de violência: 2012-2021**: demonstrativo histórico de indicadores prioritários de violência e criminalidade no Estado do Acre. Rio Branco: Ministério Público do Estado do Acre, 2022. Disponível em: https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/AnuariodeViolencia_2022.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

[13] IAPEN.

[14] ALMEIDA, Felipe Lima de. Reflexões acerca do Direto de Execução Penal. **Revista Liberdades**, n. 17, setembro-dezembro de 2014.

criminal que assolam a sociedade e seguem por anos lotando os cárceres. Soma-se a isso a situação das condições precárias e vulneráveis – drogas, tráfico, armas, violência, corrupção – em que vivem as populações.

É em meio a esse contexto de ineficácia do sistema que é criado em 14 de junho de 2005, por meio da Emenda Constitucional número 45, o CNJ, órgão administrativo do Poder Judiciário ao qual compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e a regulação da atuação de juízas e juízes. Nesse sentido, o CNJ desponta como importante articulador interfederativo e interinstitucional, além de fomentador de políticas penais com atuação para o fortalecimento e qualificação das audiências de custódia; de sistemas e confianças em dados; alternativas penais, monitoração eletrônica e Justiça Restaurativa; mutirões eletrônicos; políticas intramuros; egressos; socioeducativo; normativas de difusão e conhecimento; além da Central de Vagas, objeto deste trabalho.

O próprio Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF/CNJ desponta como parte importante do monitoramento e fiscalização de leis e normas, além de planejar iniciativas relacionadas ao sistema da execução penal, tendo por foco de sua atuação os presos e egressos do sistema carcerário e os adolescentes em conflito com a lei do sistema de execução de medidas socioeducativas[15].

Outro ponto de destaque para refletirmos os esforços de contenção da superlotação se refere à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347. Esta declarou o estado de coisas inconstitucional brasileiro, apresentando denúncia de violação e superlotação carcerária, e, portanto, reconhecendo a violação dos

[15] PEREIRA, João Carlos Murta. **Análise das iniciativas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça no sistema de execução penal.** 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

direitos fundamentais desta população e determinando a adoção de diversas providências no tratamento da questão prisional no país[16].

Diante do cenário cada vez mais complexo do sistema penal e socioeducativo do Brasil, em janeiro de 2019 surge o programa Justiça Presente, capitaneado pelo CNJ, com objetivo de contribuir para construção de sistemas mais justos da porta de entrada à porta de saída do sistema prisional. A instauração pioneira do programa converge para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável[16], que busca "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis"[17]. O programa Justiça Presente é atualmente organizado em cinco eixos principais (1 – superlotação e superpopulação carcerária; 2 – socioeducativo; 3 – cidadania e garantia de direitos; 4 – soluções em tecnologias e sistemas; e 5 – gestão e ações transversais). A partir de seus objetivos e metas foram organizados 27 planos executivos, exclusivos conforme suas realidades locais e em colaboração essencial com os respectivos tribunais de justiça e atores locais.

É no eixo 1 da superlotação e superpopulação carcerária que – considerando a insustentabilidade do atual sistema prisional – se desenvolve o tema deste trabalho: as centrais de vagas. E apesar da relevância de se pensar outras estratégias na racionalização de fluxos e práticas para a qualificação da porta de entrada – a exemplo da audiência de custódia, alternativas penais, mutirões carcerários, dentre outros –, elas não fazem parte da discussão deste artigo. Por certo a implantação do programa Justiça Presente, então Fazendo Justiça, foi inusitada, especialmente frente ao momento político delicado e suas perspectivas contra-hegemônicas.

[16] *Ibid.*; PEREIRA, Luciano Meneguetti. O estado de coisas inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 5, n. 1, p. 167-190, jan./jun. 2017.

[17] IPEA. ODS 16 – promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis: o que mostra o retrato do Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2019. (Cadernos ODS).

O Estado do Acre participa do programa Fazendo Justiça desde sua fase inicial, de tal sorte que a parceria firmada entre o CNJ e o Tribunal de Justiça do Acre – TJAC tem desempenhado papel fundamental para o alcance dos objetivos propostos pelo programa. O cenário desafiador do sistema prisional acreano compeliu o próprio TJAC a se organizar para a construção de estratégias de enfrentamento ao estado de coisas inconstitucional, especialmente através do planejamento de ações para qualificação do sistema penal acreano, diante inclusive do problema da superlotação. Nesse sentido destacamos a construção conjunta do Plano Executivo Estadual – PEE do programa Fazendo Justiça no Acre (AC) para o período de 2020-2022, o qual ilustra, a partir dos eixos estruturantes – (1) superlotação e superpopulação carcerária; (2) socioeducativo; (3) cidadania e garantia de direitos; (4) soluções em tecnologia e sistemas; e (5) gestão e ações transversais – as iniciativas, as entregas pactuadas com suas respectivas metas, tudo construído dialogicamente e pactuado com os atores locais envolvidos. Cabe destacar que, em meio às tratativas, assim como o DMF é órgão central de apoio ao CNJ, localmente o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo do Estado do Acre – GMF tem sido o ponto análogo no TJAC. As ações conjuntas do Plano Executivo Estadual doAcre no âmbito do novo ciclo do programa Fazendo Justiça foram formalizadas por meio do Termo de Cooperação Técnica n. 023/2021 entre o CNJ e o TJAC. Cabe destacar que consta dentre as metas do PEE a realização de processos formativos para disseminação de parâmetros nacionais sobre a Central de Vagas no sistema penal aos atores locais, esforço ao qual este trabalho se soma.

4 A REGULAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA O SISTEMA PRISIONAL

A justiça penal, a política criminal e a segurança pública compartilham de um grande desafio quando observada a realidade das prisões brasileiras. Oliveira, ao discorrer sobre os conceitos

e possibilidades do termo regulação, para além de sua dimensão polissêmica, destaca que a regulação se refere à capacidade de manter um ambiente equilibrado, sobretudo um equilíbrio dinâmico[18].

No campo do Direito, Oliveira informa que:

> O conceito de regulação no direito pode ser considerado essencialmente sob dois pontos de vista: no primeiro, o direito é considerado como um meio de regulação (regulação dos comportamentos); no segundo, o direito é visto como um sistema. A regulação, então, refere-se aos meios de eliminação de contradições e de reforço de coerências (Brasil, 2003)[19].

Sendo a superlotação carcerária um fenômeno que onera e sobrecarrega o sistema prisional, é urgente a implementação de uma política judiciária que resolva tal problema. A regulação, em uma perspectiva de gerenciamento de vagas, é tema recente para o Judiciário, porém a dinâmica de regulação de vagas já é um recurso amplamente utilizado nas políticas públicas sociais, a exemplo do Sistema Único de Saúde – SUS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, dentre outros. Nesse sentido, a instauração de uma Central de Regulação de Vagas no sistema prisional do Acre representa uma solução efetiva frente aos elevados custos de criação e manutenção de vagas.

Como parte das iniciativas do programa Fazendo Justiça e, portanto, direcionadas ao enfrentamento do estado de coisas inconstitucional, o projeto da Central de Regulação de Vagas desponta como um importante marco no Judiciário brasileiro ante a insustentabilidade do sistema prisional nacional. A intenção é que a central opere de modo sistêmico e sustentável, de forma a conter a superlotação carcerária. O princípio do *numerus clausus*, também

[18] OLIVEIRA, Robson Rocha de. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1198-1208, 2014.

[19] *Ibid*., p. 1201.

conhecido como número fechado ou princípio da taxatividade carcerária, é o que sustenta a ideia da regulação no campo do sistema prisional, e significa que a cada nova entrada nos sistema penitenciário deve corresponder a uma saída, zelando pelo equilíbrio do sistema[20]. Esse é o objetivo da proposta da Central de Regulação de Vagas.

A aplicação do princípio da taxatividade carcerária é recente no ordenamento jurídico brasileiro, mas, ainda que não a tivéssemos reconhecido nesses termos, é possível identificá-la como princípio norteador da política criminal brasileira desde o ano de 2016[21]. A Resolução n. 5/2016 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária dispôs sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais *numerus clausus*[22]; já o Recurso Extraordinário 641.320 Rio Grande do Sul e a Súmula Vinculante 56/2016 ratificam que "a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS"[23]. Destaca-se que, no âmbito do socioeducativo, o CNJ já regulamentou a Central de Vagas correspondente, por meio da Resolução CNJ n. 367/2021, determinando a lista de espera como a

> (...) relação de adolescentes que aguardam a entrada em unidade de restrição e privação de liberdade do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, quando ultrapassado o percentual de 100% de ocupação das unidades socioeducativas" (art. 4º, II) e estipula a inclusão de adolescente na lista a partir do momento em que houver indisponibilidade de vaga. O ato normativo determina que, no período em que

[20] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

[21] *Ibid*.

[22] CNPCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 5**, de 25 de novembro de 2016.

[23] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 56**, de 8 de agosto de 2016.

> permanecer na lista de espera, o adolescente poderá ser incluído em programa de meio aberto (art. 9º, §1º)[24].

Cabe aqui pontuar que os processos de implementação e regulamentação da Central de Vagas no socioeducativo do Acre estão mais avançados.

Estamos diante de um problema persistente e histórico, entretanto não há dúvidas de que o Poder Judiciário tem condições para envidar esforços e buscar reverter problemas estruturais como o da superlotação carcerária. A possibilidade da Central de Vagas inova o campo jurídico e propõe um novo olhar para os fluxos de entrada e saída do sistema prisional e, enquanto política judiciária proposta pelo Conselho Nacional de Justiça, pretende oferecer à magistratura instrumentos sustentáveis e práticos para enfrentar tão cara questão.

Sem dúvidas, projetar a Central de Regulação de Vagas é vislumbrar um novo sistema prisional, afinal já não nos é possível apostar que a criação de novas vagas no sistema seja uma resposta sustentável, razoável e possível. Ao contrário, aventar novas vagas no sistema é retroalimentar o problema, onerando ainda mais e comprometendo investimentos públicos em áreas sociais, o que tampouco altera o estado inconstitucional.

5 PONTOS ESTRUTURANTES DO MANUAL PARA A GESTÃO DA LOTAÇÃO PRISIONAL: A CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS

A central de vagas no sistema prisional brasileiro representa um marco da atuação do Conselho Nacional de Justiça ao considerar a implantação de uma medida sistêmica e duradoura. Para tanto, o CNJ organizou profundo e extenso manual apresentando as bases metodológicas para construção e articulação interinstitucional do

[24] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. p. 85.

projeto. A proposta desta seção é apresentarmos pontos estruturantes do referido manual, a fim de que sirva como encorajamento para envidar esforços à implementação da estratégia no sistema prisional do Acre.

O manual aponta que a superlotação carcerária é multifatorial e sistêmica, dentro de um sistema prisional dominado por facções criminosas, de condições cruéis, insalubres, desumanas, com efeitos colaterais perversos intra e extramuros. A busca por soluções a esse problema não tem sido suficiente: algumas são insustentáveis e infundadas, como a proposta de criação e construção de novas vagas – que agrava o fenômeno de superencarceramento no país –; outras, como as interdições e mutirões carcerários, são estratégias pontuais do Judiciário, mas não incidem na raiz do problema.

As interdições judiciais, geralmente de responsabilidade das varas de execução penal, determinam a impossibilidade de novas admissões em determinadas unidades prisionais. Por vezes são decisões delimitadas geograficamente para algum presídio em específico, sem alterar o sistema como um todo, o que pode levar a um desequilíbrio em unidades próximas, as quais podem ter sua superlotação e gestão prisional ainda mais agravada e gerar o distanciamento do convívio familiar da pessoa privada de liberdade.

Os mutirões carcerários são estratégias temporárias e se trata de esforços concentrados dos atores do sistema de justiça para a revisão de processos, o que acaba por gerar um alto acúmulo de pedidos em um curto espaço de tempo. Ou seja, o padrão de encarceramento e de manutenção da superlotação não necessariamente é alterado, às vezes é agravado.

Por outro lado, a proposta da Central de Regulação de Vagas pretende agir sobre o problema da superlotação não de forma pontual e fragmentada, de tal sorte que busca promover um estado de equilíbrio, inclusive prevendo atribuições compartilhadas com o Poder Executivo, seja na interface da gestão do ciclo penal, seja na

perspectiva de manutenção do princípio *numerus clausus:* para cada vaga, uma só pessoa.

Pensar a consecução do desafio de gerenciamento destas vagas é readequar o sistema para ser organizado a partir de evidências científicas e da prerrogativa de excepcionalidade da prisão. Esse ponto de partida parte de 4 perguntas orientadoras, as quais organizam os capítulos do Manual para a gestão da lotação prisional[25]: (1) Por que implementar uma Central de Regulação de Vagas?; (2) O que é a Central de Regulação de Vagas?; (3) Como implementar uma Central de Regulação de Vagas?; e (4) Quem é responsável pela Central de Regulação de Vagas?

Considerando o contexto acreano, podemos afirmar que as respostas para a pergunta (1) já foram respondidas no decorrer da apresentação deste trabalho, estando posta a urgência para superação do estado de coisas inconstitucional e a premente necessidade de soluções sistêmicas à superlotação carcerária, não pontuais e sustentáveis. Soma-se a isso o imperativo da ordem orçamentária e a importância da racionalização dos gastos públicos. Outro ponto que demanda atenção nessa questão se relaciona aos impactos na segurança pública: a regulação de vagas, suas ferramentas para redução da superlotação e a manutenção das unidades dentro de sua capacidade não implicam no aumento da criminalidade e/ou reincidência.

A pergunta (2) – o que é a Central de Regulação de Vagas? – se relaciona ao também já discorrido princípio da taxatividade carcerária, também conhecido por *numerus clausus*, sobre o qual se pretende uma atuação sistêmica, não pontual, não restrita geograficamente a uma unidade/presídio/comarca, mas envolvendo uma jurisdição específica.

A questão (3) – Como implementar uma Central de Regulação de Vagas? – busca responder sobre a forma de implementação, que se dá a partir de uma "caixa de ferramentas" que podem servir de subsídios ao trabalho de magistrados e magistradas, mas que não necessariamente são pré-condições para a implantação da central.

[25] *Ibid.*

Os cinco blocos incluem: (i) ferramentas espaciais; (ii) ferramentas de regulação na porta de entrada; (iii) ferramentas de regulação na porta de saída; (iv) ferramentas de atuação administrativa; e (v) ferramentas tecnológicas[26].

O primeiro bloco de ferramentas é relacionado ao aspecto geográfico e espacial, sendo essencial que a regulação de vagas considere a capacidade máxima real das unidades e que conceba um conceito de vaga prisional proporcional aos serviços disponíveis dentro daquela unidade e dentro de parâmetros arquitetônicos de metragem específica. Nesse quesito, o zoneamento penitenciário diz respeito à definição da proximidade das unidades prisionais com a residência das pessoas privadas de liberdade ou de seus familiares, de forma a garantir, portanto, o direito à visita e à reintegração posterior, quando da saída, com a possibilidade de integração, de atividade de trabalho e tantas outras a partir de um sistema de progressão de regime.

O segundo bloco de ferramentas diz sobre o aspecto tecnológico e a necessidade de aplicação, introdução ou reformulação dos sistemas existentes para criação de um sistema de informação em tempo real de regulação de vagas, que disponibilize para cada juiz e para cada juíza com jurisdição criminal no Brasil informações sobre a capacidade e a ocupação das unidades prisionais de seu estado, garantindo informações sobre a superlotação e o status atual das unidades prisionais dentro de seu processo decisório quanto à aplicação de prisão ou de medidas cautelares alternativas. Aqui também é proposto um sistema eletrônico que permita criação de alertas sobre população carcerária, de modo que haja atuação preventiva quando as unidades estiverem próximas da taxa de 100% da ocupação.

O terceiro bloco de ferramentas se relaciona com a porta de entrada do sistema prisional, para o qual fazemos os destaques sobre: a ferramenta de lista de espera, já aplicado no campo socioeducativo; a noção das vagas excedentes, ferramenta que considera

[26] *Ibid*.

excepcionalmente a extrapolação no limite de 100% de ocupação por um tempo determinado; e a relevância da audiência de custódia, não apenas em relação à prisão em flagrante, mas também em relação a todas as hipóteses de prisão por cumprimento de mandado, como foi recentemente decidido pelo STF.

O quarto bloco de ferramentas relaciona-se à porta de saída e às pessoas que já estão privadas de liberdade. Aqui é introduzido o conceito de remoção cautelar considerando três propostas, sempre centradas na cronologia: (1) proximidade temporal com o tempo da prisão, a exemplo dos esforços realizados no contexto da pandemia de covid-19 e progressão de regime; (2) critério relacionado ao tempo transcorrido na prisão, portanto pessoas que já cumpriram 90% do seu tempo de pena, de modo que esse percentual podia ser considerado como critério para concessão do benefício; (3) a compensação penal, ou seja, cada dia passado em condições superlotadas, desumanas e indignas deve ser contado de forma diferente e, portanto, ser considerado em benefício de uma maior proximidade da sua soltura ou da concessão de benefícios.

O último conjunto de ferramentas diz respeito à atuação administrativa e à capacidade de gestão dos tribunais. Destaca-se aqui a importância do mutirão carcerário, das revisões periódicas, além da relevância das audiências concentradas, ferramenta de referência do sistema socioeducativo.

A quarta e última pergunta orientadora do manual – Quem é responsável pela Central de Regulação de Vagas? – indica quem tem responsabilidade pela implementação da central, sinalizando três modelos de governança possíveis, a partir de interfaces entre Poder Judiciário e Poder Executivo e a partir de governança colegiada. Ressaltam-se as regras de transição e a importância de ações de monitoramento e avaliação, organizando dados e evidências no âmbito da regulação de vagas e no cenário da superpopulação carcerária.

6 CONCLUSÃO

A proposta deste artigo foi contextualizar e apresentar elementos para implantação da Central de Regulação de Vagas no sistema prisional acreano, pontuando o contexto local e nacional, evidenciando a gravidade da superlotação carcerária.

Neste estudo logramos identificar que é decisivo o papel da magistratura na reversão desse cenário, especialmente no que se refere à articulação interinstitucional, com vistas a oferecer às pessoas apenadas condições minimamente adequadas para cumprimento de suas penas. O estudo acerca do processo de criação de uma Central de Regulação de Vagas pelo TJAC e seus parceiros importa, nesse sentido, em potencial solução para o complexo problema da superlotação nas unidades prisionais.

Ao mesmo tempo, é uma sinalização sobre a nova etapa para humanização da justiça criminal e para o fortalecimento de ações de proteção aos direitos humanos. Diante do contexto do estado de coisas inconstitucional e dos esforços de novas alternativas ao cárcere, a Central de Vagas é a promessa de um novo tempo para o sistema prisional acreano como solução efetiva de sua alta relação custo-benefício. Afinal, é preciso praticar a racionalidade na ocupação dos espaços.

Longe de esgotar as reflexões necessárias à proposta, este trabalho demonstra que não nos faltam evidências históricas de que o sistema prisional como temos hoje é insustentável e não há dúvidas de que apenas uma proposta dialogada entre Judiciário e Executivo e atenta aos princípios nacionais e internacionais será o caminho possível para a transformação da realidade prisional brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Felipe Lima de. Reflexões acerca do Direto de Execução Penal. **Revista Liberdades**, n. 17, setembro-dezembro de 2014. Disponível em: https://ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/459/7395. Acesso em: 1 ago. 2023.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOSAK, Ana Paula. O papel do CNJ diante do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro na perspectiva do ativismo dialógico. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 10, n. 1, p. 176-194, mar. 2020. DOI: 10.5102/rbpp.v10i1.6518. Acesso em: 1 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 56**, de 8 de agosto de 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3352. Acesso em: 4 ago. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de proteção social na audiência de custódia**: parâmetros para o serviço de atendimento à pessoa custodiada. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_protecao_social-web.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf. Acesso em: 21 jul. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O sistema prisional brasileiro fora da constituição** – 5 anos depois: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Plano executivo estadual**: programa Fazendo Justiça Acre 2020/2022. [Acre]: CNJ, 2020.

CNPCP – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução n. 5**, de 25 de novembro de 2016. Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais *numerus clausus*. 2016. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2016/resolucao-no-5-de-25-novembro-de-2016/view. Acesso em: 4 ago. 2023.

COLOMBO JUNIOR, Aldo; BRITO, Andrea da Silva. **Diagnóstico do desacerto**: reflexões sobre a tomada de decisão na audiência de custódia para crime de tráfico de drogas em Rio Branco, Acre, no ano de 2019 e suas sentenças em trânsito em julgado. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos) - Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2022. No prelo.

DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2021. Brasília, DF: Departamento Penitenciário Nacional, 2023. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjVhOTRkODgtMjIyYS00ZWMyLTg2YmYtZGY3ZDI2MThjM2NkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em: 4 ago. 2023.

DEPEN. **[Relatório analítico nacional do] 10º ciclo – Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: jan./jun. 2021. [Brasília, DF]: Departamento Penitenciário Nacional, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-jun-2021.pdf. Acesso em: 4 ago. 2023.

IPEA. ODS 16 – promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis: o que mostra o retrato do Brasil. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2019. (Cadernos ODS). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9476/1/Cadernos_ODS_Objetivo_16_Promover%20sociedades%20pac%C3%ADficas%20e%20inclusivas%20para%20o%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

MACHADO, Cristiane Pereira. O contexto histórico da Lei de Execuções Penais. **Jus**, 6 maio 2021. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/90440/o-contexto-historico-da-lei-de-execucoes-penais. Acesso em: 1 ago. 2023.

MAGALHÃES, B.B. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 2, e1916, 2019. DOI: 10.1590/2317-6172201916. Acesso em: 1 ago. 2023.

MEDINA, Thirson Rodrigues de; ALVES, José. Territorialidade e segurança pública na faixa de fronteira brasileira com a Bolívia: o caso de Rio Branco capital do Estado do Acre. **Uáquiri**, Rio Branco, v. 3, n. 2, p. 7-29, 2021. DOI: 10.29327/268458.3.2-1. Acesso em: 1 ago. 2023.

MNPCT. **Relatórios de inspeções no Estado do Acre**. Brasília, DF: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, 2020. Disponível em: https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2021/01/relatorio-missao-acre-2020.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

MPAC. **Anuário de indicadores de violência: 2012-2021**: demonstrativo histórico de indicadores prioritários de violência e criminalidade no Estado do Acre. Rio Branco: Ministério Público do Estado do Acre, 2022. Disponível em: https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/AnuariodeViolencia_2022.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

OLIVEIRA, Robson Rocha de. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1198-1208, 2014. DOI: 10.1590/S0104-12902014000400007. Acesso em: 1 ago. 2023.

PEREIRA, João Carlos Murta. **Análise das iniciativas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça no sistema de execução penal.** 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/2452. Acesso em: 1 ago. 2023.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. O estado de coisas inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 5, n. 1, p. 167-190, jan./

jun. 2017. Disponível em: https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472/206. Acesso em: 1 ago. 2023.

SILVA, Maria Rosinete dos Reis. **Audiência de custódia**: *accountability* das prisões cautelares e da violência policial. Curitiba: Juruá, 2018.

TJAC. **Relatório de inspeção no sistema prisional**: novembro de 2021. Rio Branco: Tribunal de Justiça do Estado do Acre, 2021. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/RELATORIO_DE_INSPECAO_NO_SISTEMA_PRISIONAL.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

UNODC. Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de reclusos (regras de Nelson Mandela). Viena: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, [1955]. Novembro de 2021. Rio Branco: Tribunal de Justiça do Estado do Acre, 2021. Disponível em: https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/RELATORIO_DE_INSPECAO_NO_SISTEMA_PRISIONAL.pdf. Acesso em: 1º ago. 2023.

UNODC. Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de reclusos (regras de Nelson Mandela). Viena: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, [1995].

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.205

A CRIAÇÃO DE UMA CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS E O CONTROLE DA SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA PELO PODER JUDICIÁRIO

THE CREATION OF A VACANCY REGULATION CENTER AND THE CONTROL OF PRISON OVERPOPULATION BY THE JUDICIAL POWER

OTÁVIO RIBEIRO PIMENTEL
Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco – TJPE. Especializado em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados –Enfam. Graduado em Direito pela Pontifícia Católica de São Paulo – PUC/SP. https://orcid.org/0009-0009-5338-905X

RESUMO

Este trabalho irá abordar o problema da superlotação carcerária e investigar o papel que deve ser desempenhado pelo Poder Judiciário na superação do "estado de coisas inconstitucional". No início do trabalho, será exposta a situação degradante das prisões brasileiras e analisado o instituto jurídico do "estado de coisas inconstitucional", bem como a sua origem e repercussão jurídica. Em seguida, serão averiguados os limites de atuação do Poder Judiciário no enfrentamento do problema carcerário e exposta a necessidade de sua atuação ser mais assertiva e condizente com o papel atribuído pela Constituição Federal de guardião dos direitos fundamentais. A partir da ideia do *numerus clausus*, será examinada a possibilidade de criação de um órgão de regulação de vagas similar ao já existente no sistema socioeducativo, com ênfase no marco teórico e nas ferramentas expostas no Manual para gestão de lotação prisional recentemente elaborado pelo Conselho Nacional

de Justiça. Para tanto, será utilizado o método dedutivo, empregado a partir de pesquisa bibliográfica, documental, jurisprudencial e legislativa acerca do tema.

Palavras-chave: superlotação carcerária; estado de coisas inconstitucional; *numerus clausus*; central de regulação de vagas.

ABSTRACT

This work will address the problem of prison overcrowding and investigate the rolethat the Judiciary must play in overcoming the unconstitutional state of affairs. At the beginning of the work, the degrading situation of Brazilian prisons will be exposedand the legal institute of the unconstitutional state of affairs will be analyzed, as wellas its origin and legal repercussion. Then, the limits of action of the Judiciary indealing with the prison problem will be investigated and the need for its performanceto be more assertive and consistent with the role assigned by the Federal Constitution of guardian of fundamental rights will be exposed. From the idea of *numerus clausus*, the possibility of creating a vacancy regulation body similar to theone already existing in the socio-educational system will be examined, with emphasison the theoretical framework and the tools exposed in the Manual for Prison Capacity Management recently prepared by the National Council of Justice. Therefore, the deductive method will beused, based on bibliographic, documentary, jurisprudential and legislative researchon the subject.

Keywords: prison overcrowding; unconstitutional state of affairs; *numerus clausus*; vacancy regulation center.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A crise do sistema prisional brasileiro e o fenômeno do encarceramento em massa; 2.1 A violação sistemática a direitos e o

seu reconhecimento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos; 2.2 O estado de coisas inconstitucional. 3 O controle judicial das políticas públicas. 4 O Poder Judiciário e a Central de Regulação de Vagas do sistema prisional; 4.1 O princípio do *numerus clausus*; 4.2 O controle de vagas no sistema socioeducativo. 5 Considerações finais. Referências bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

É sabido que o Estado brasileiro viola, de forma sistemática, os direitos fundamentais dos presos. Por conta disso, em 2015, o Supremo Tribunal Federal declarou o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro e determinou algumas providências cautelares para minimizar o problema da superlotação carcerária e o caos que toma conta dos estabelecimentos penais existentes no país[1].

Não obstante o peso simbólico desse julgamento, a crise do sistema prisional está longe de ser resolvida e os efeitos da superpopulação carcerária continuam sendo sentidos pelas pessoas que estão sob a custódia e responsabilidade do Estado.

Indaga-se, então: o que pode ser feito para que o Estado brasileiro cumpra o seu dever constitucional de resguardar a plenitude da dignidade daquele condenado sob sua tutela? E qual o papel do Poder Judiciário diante da superlotação carcerária e dos problemas dela decorrentes?

As respostas a essas indagações não são simples e exigem reflexões sobre os limites da intervenção do Poder Judiciário na formulação e execução da política pública penitenciária.

Em que pese a complexidade do problema, a crise do sistema prisional precisa ser enfrentada, e o Poder Judiciário não pode se furtar

[1] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 143.988/ES**. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo. Paciente: todos os adolescentes internados na unidade de internação regional norte. Relator: Min. Edson Fachin. 4 de setembro de 2020.

ao seu papel constitucional de guardião dos direitos fundamentais, tendo o dever de ser mais assertivo para a superação desse estado de coisas inconstitucional.

E uma das possíveis formas de se posicionar assertivamente é a criação de um órgão destinado a gerir e controlar vagas nos estabelecimentos penais, que possa interferir não apenas na "porta de entrada" do sistema penal, como objetivado através da implementação da audiência de custódia, mas também na "porta de saída", acarretando a colocação em liberdade de presos que excedam a capacidade máxima dos estabelecimentos em que se encontram.

A proposta deste artigo é, em primeiro lugar, mostrar que a criação de um órgão gestor de vagas do sistema prisional encontra guarida em nosso sistema jurídico. E a partir disso, tecer comentários sobre o formato desse órgão e o papel reservado ao Poder Judiciário na sua criação.

2 A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E O FENÔMENO DO ENCARCERAMENTO EM MASSA

Conforme enfatizado no item anterior, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do sistema prisional em nosso país e reconheceu que o Estado brasileiro reiteradamente viola os direitos fundamentais das pessoas que estão sob a sua custódia e responsabilidade[2].

É preciso destacar, no entanto, que a crise do sistema prisional não é recente e a situação dos estabelecimentos penais espalhados pelo país é amplamente conhecida pelo Poder Público[3] e pela sociedade

[2] *Ibid*.

[3] Em artigo destacado no julgamento da ADPF 347, a professora Ana Paula de Barcellos pontua que as condições alarmantes do sistema brasileiro levaram a Câmara dos Deputados a instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito e que este órgão teria mencionado, em seu relatório, que os problemas encontrados existiriam desde o início do século XIX. BARCELLOS, Ana Paula. Violência urbana, condições das prisões e

civil[4], decorrendo, principalmente, da superlotação e da falta de vagas nos estabelecimentos penais[5].

Apesar disso, o Estado brasileiro continua franqueando o ingresso maciço de presos ao sistema prisional e criando dificuldades para que eles possam sair das prisões e retomar a dignidade que lhes foi injustamente subtraída junto com a liberdade. Nesses termos, o Estado brasileiro adota uma política criminal de encarceramento em massa, que também é encampada em muitos outros países do mundo.

Bom assinalar que esse fenômeno do "encarceramento em massa" está relacionado ao processo de expansão do sistema punitivo e ao aumento progressivo do ingresso de presos no sistema prisional. No caso específico do Brasil, isso é facilmente perceptível, na medida em que o número total de pessoas recolhidas no sistema prisional no ano 2000 era de 232.755 e, no ano de 2014, passou a ser de 607.731, com um acréscimo substancial de 161%[6].

Muitas são as explicações para tão significativo incremento da população carcerária nesse espaço relativamente curto de tempo, e algumas relacionam o fenômeno ao neoliberalismo e à diminuição da intervenção do Estado na resolução dos problemas sociais.

---

dignidade humana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 254, p. 39-65, 2010.

4 Há algum tempo organizações internacionais de direitos humanos, como a Human Rights Watch e a Anistia Internacional, denunciam as condições degradantes do sistema prisional brasileiro, sendo exemplo disso os relatórios elaborados por essas entidades no ano de 2008. AZEVEDO, Gabriela; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina. Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 126, dez. 2016.

5 Segundo o levantamento de informações carcerárias do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), relativo ao período de julho a dezembro de 2021, a população carcerária do Brasil contava com 679.577 presos, (mal) acomodados em 467.569 vagas existentes no sistema prisional. DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2021. Informações gerais. [Brasília]: Departamento Nacional de Justiça, 2023.

6 AZEVEDO, Gabriela; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina. Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 126, dez. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RBCCrim_n.126.10.PDF. Acesso em: 1 ago. 2023.

Loïc Wacquant[7] examina o fenômeno sob esse prisma, e, após fazer minuciosa análise da expansão punitiva nos Estados Unidos, aponta a transição do Estado-providência ao Estado-penitência como forma encontrada naquele país para solucionar os problemas de desemprego e criminalidade na sociedade pós-industrial.

Se antes as prisões serviam para "corrigir" os presos e torná-los aptos aos postos de trabalhos existentes no modelo de produção industrial, agora elas cumprem a função de retirar do convívio social as pessoas que não conseguem se inserir na cadeia de produção e consumo. Dentro dessa ótica, portanto, o encarceramento em massa tem um papel de destaque nesse modelo econômico que aprofunda as desigualdades sociais e exclui a maioria da população do acesso a riqueza e bens materiais.

Para Wacquant, o aumento do punitivismo nos Estados Unidos "evidencia a implementação de criminalização de pobreza, que é o complemento indispensável à imposição de ofertas de trabalho precárias e mal remuneradas"[8].

Embora a análise do incremento punitivo do autor recaia, primordialmente, sobre a realidade norte-americana, suas reflexões se amoldam, também, ao contexto brasileiro. E geram maior preocupação, na medida em que a pobreza é mais aguda em nosso país e as prisões existentes em nosso território são mais degradantes que as existentes nos Estados Unidos da América.

O Brasil, como sabido, conta com uma parcela maior de pessoas economicamente "indesejadas" e dispõe de menos recursos para a construção sistemática de estabelecimentos prisionais. Não é de se estranhar, portanto, que o processo de encarceramento massivo resulte na superlotação prisional e na sistemática violação dos direitos fundamentais dos presos.

---

7 WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

8 WACQUANT, Loïc. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. Tradução: Paula Miraglia e Hélio de Mello Filho. **Novos estudos CEBRAP**, v. 80, p. 9-19, mar. 2008. p. 11.

O que poderia causar estranheza, no entanto, é a postura dos atores jurídicos e a persistência da cultura punitiva nas entranhas do Poder Judiciário, mesmo diante da ciência inequívoca do grave problema prisional brasileiro.

Os juízes se comportam como se fossem alheios ao problema da superlotação carcerária, e, de forma burocrática e mecânica, continuam decretando prisões, atuando a serviço da "máquina de limpeza social" do Estado brasileiro, similarmente a como Adolf Eichmann agia em relação ao extermínio dos judeus e indesejáveis do Terceiro Reich[9].

Essa afirmação pode, à primeira vista, parecer exagerada, mas o processo de marginalização das pessoas pobres e indesejadas ao sistema econômico, autoriza a abordagem comparativa e traz à tona a gravidade do fenômeno do encarceramento em massa no Brasil.

Sob esse viés, Michelle Alexander explica o fenômeno do encarceramento em massa nos Estados Unidos como uma nova forma de controle e sujeição racial, expressando preocupação com o processo de marginalização dos negros, que se revela apropriado descrever neste espaço, por estar relacionado com o fenômeno brasileiro:

> É justo dizer que temos testemunhado nos Estados Unidos a evolução de um sistema de castas raciais baseado inteiramente na exploração (escravo) para outro baseado em grande parte na subordinação (Jim Crow) e então para um definido pela marginalização (encarceramento em massa). Embora a marginalização possa parecer preferível à exploração, ela pode ser ainda mais perigosa. A marginalização extrema, como temos visto ao longo da história mundial, coloca o risco de extermínio. Tragédias como o Holocausto na Alemanha ou a limpeza étnica na Bósnia remontam à extrema marginalização e estigmatização de

[9] HOFFMAM, Fernando; WITSCHORECK, Pedro Victor dos Santos. O encarceramento em massa na era do punitivismo: a criminalização da pobreza à luz do conceito de banalidade do mal de Hannah Arendt. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 28, n. 167, p. 331-366, 2020.

> grupos raciais e étnicos. Como o jurista John A. Powell comentou certa vez, mais ou menos em tom de brincadeira: "na verdade, é melhor ser explorado do que marginalizado, em alguns aspectos, porque, se você é explorado, presume-se que você ainda é útil"[10].

Esse processo de marginalização, na visão da autora, só teve sucesso devido à guerra contra as drogas deflagrada naquele país na década de setenta, e impulsionada na década de oitenta, com o propósito consciente de criar um novo sistema de castas raciais nos Estados Unidos.

Embora seja discutível se a motivação apontada se amolda ou não à realidade brasileira, o fato é que a guerra contra as drogas também tem sido utilizada como um poderoso instrumento para viabilizar a política de encarceramento massivo em nosso território. Isso se pode perceber através dos dados oficiais, que mostram que a imputação pelo art. 33 da Lei de Drogas é, depois, da imputação pelo art. 157 do Código Penal, a que mais contribui para o encarceramento no país[11].

Embora a política contra as drogas em nosso país demande um outro trabalho para ser melhor compreendida, o fato é que ela ocupa, atualmente, um papel central nesse processo de encarceramento massivo e contribuiu decisivamente para o quadro degradante do sistema prisional brasileiro e para as violações dos direitos fundamentais dos presos e das presas.

[10] ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação:** racismo e encarceramento em massa. Tradução: Pedro Davoglio. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 306.

[11] CARVALHO, Salo de. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do Poder Judiciário. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 67, p. 623-652, jul/dez. 2015.

2.1 A violação sistemática a direitos e o seu reconhecimento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

A situação degradante dos estabelecimentos penais espalhados pelo país é notória e bem conhecida pela sociedade civil e autoridades públicas. Muitos foram os documentos produzidos por entidades públicas e privadas denunciando as violações dos direitos fundamentais dos presos e dos agentes públicos que trabalham nesses locais.

O Conselho Nacional do Ministério Público, por exemplo, apresentou o projeto Sistema Prisional em Números, elaborado a partir de visitas dos membros do Ministério Público em todo o país[12]. Além da superlotação, o documento traz informações graves acerca do ambiente prisional brasileiro.

De acordo com o estudo, entre março de 2017 e fevereiro de 2018, houve 474 mortes de prisioneiros em um total de 1.456 estabelecimentos penais espalhados pelo país. Demais disso, em 81 estabelecimentos houve registro interno de maus-tratos a presos praticados por servidores, e, em 436 presídios, foi registrada lesão corporal a preso[13].

Além do flagrante desrespeito à vida e integridade física dos presos, também se observa através do estudo que o Estado brasileiro não cumpre o seu dever de prestar assistência aos presos na forma determinada no art. 11 da Lei n. 7.210/84.

Ainda segundo o estudo do Conselho Nacional do Ministério Público, mais da metade dos estabelecimentos penais da região Nordeste (58,75%) não dispõe de assistência médica, e 44,64% dos estabelecimentos penais existentes no país não oferecem assistência educacional aos presos[14].

[12] MOREIRA, Rômulo de Andrade. A realidade do cárcere no Brasil em números. **Direito UNIFACS** – Debate Virtual, n. 220, 2018.
[13] MOREIRA, 2018.
[14] MOREIRA, 2018.

Outras deficiências apontadas no documento poderiam ser apresentadas neste artigo, mas o que chama atenção no estudo é que ele foi elaborado pelo órgão que integra a instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, e é, constitucionalmente, incumbido de fazer o controle do cumprimento dos deveres funcionais por parte de seus membros[15].

Não obstante, muitos de seus integrantes costumam fazer vista grossa ao panorama carcerário brasileiro e adotam posições punitivistas nos processos criminais em que atuam, pedindo prisões preventivas desnecessárias, opinando contrariamente a pleitos liberatórios e recorrendo de decisões judiciais que entendem ser brandas com os acusados.

Contrastando essa postura dura e inflexível com os réus pobres e miseráveis, esses mesmos integrantes do Ministério Público adotam posições lenientes em relação à omissão e descaso do Estado no cumprimento dos deveres constitucionais e legais relacionados ao sistema prisional.

Noutro giro, no mês de agosto do ano de 2007, a Câmara dos Deputados do Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI para fazer um diagnóstico do sistema prisional brasileiro.

Em que pese a importância dessa iniciativa, não pode ser olvidado que essa não foi nem a primeira e nem a última comissão parlamentar instaurada pelo Poder Legislativo para debater o sistema prisional brasileiro, na medida em que a Câmara já teve, nos últimos quarenta anos, quatro CPIs sobre o sistema carcerário, sendo a primeira, em 1976, com o objetivo não oficial de conhecer as condições dos presos políticos no regime militar, e a última, em 2015[16].

[15] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988 (2022).

[16] MIRANDA, Tiago. Quatro CPIs já investigaram o sistema penitenciário brasileiro. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 fev. 2017.

Todavia, a CPI de 2007 é quem traça o quadro mais acurado do quadro prisional brasileiro e revela, de forma pormenorizada, as mazelas e problemas existentes nos diversos estabelecimentos penais espalhados pelo país. As conclusões expostas em seu relatório final[17] fornecem a exata dimensão de como o Estado brasileiro descumpre os seus deveres básicos de cuidado e viola, de forma sistemática, os direitos fundamentais dos presos, impondo-lhes castigos cruéis e desumanos.

Vale frisar que, após a conclusão dos trabalhos por essa Comissão Parlamentar de Inquérito, pouco ou nada mudou, pois outra comissão com o mesmo propósito foi instalada no ano de 2015, e, nesse mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro.

Em que pese isso, nosso parlamento também age como se não tivesse conhecimento da realidade prisional, e, para agradar a opinião pública, acaba produzindo leis populistas, que contribuem para o incremento da população carcerária. Um bom exemplo dessa atuação pode ser encontrado na Lei n. 13.964/2019, também conhecida como "Pacote Anticrime"[18], que aumenta o tempo máximo de cumprimento da pena privativa de liberdade e passa a exigir mais tempo para que o apenado possa ser transferido de um regime mais gravoso para outro menos gravoso.

Não causa estranheza, portanto, o fato de o Estado brasileiro ser reiteradamente repreendido e condenado pelos órgãos que integram o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

[17] BRASIL. Congresso Nacional. **CPI Sistema Carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

[18] BRASIL. **Lei n. 13.964**, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

Prova disso é que existem 42 resoluções sobre medidas provisórias contra o Brasil a respeito do seu sistema prisional, em que são relatadas violações massivas e sistemáticas aos direitos humanos dos indivíduos em situação de privação de liberdade[19].

Como se vê, muito antes do Supremo Tribunal Federal ter reconhecido o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, a violação sistemática dos direitos fundamentais dos presos já havia sido denunciada e reconhecida pelos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Não se pode, no entanto, deixar de reconhecer a importância da referida decisão judicial e sua relevância para a problematização e busca de soluções para superação desse quadro tão degradante que caracteriza o sistema prisional brasileiro.

Mas qual é o alcance desta decisão judicial do Supremo Tribunal Federal e qual o significado da figura jurídica do estado de coisas inconstitucional? São essas indagações que serão analisadas no próximo tópico deste artigo.

2.2 O estado de coisas inconstitucional

O "estado de coisas inconstitucional" é uma figura jurídica desenvolvida pela Suprema Corte Colombiana a partir da Sentença 559/97, prolatada em um caso em que se discutia o serviço público de educação naquele país[20].

[19] PESSOA, Manoela Fleck de Paula; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O sistema interamericano de direitos humanos e as medidas de urgência no sistema prisional brasileiro: a perspectiva garantista na proteção dos direitos humanos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 13, n. 2, p. 227-244, mai./ago. 2021. p. 235.

[20] MACHADO, Maira Rocha. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 631-664, 2021.

Já naquele caso se podia vislumbrar as características que, no julgamento da Sentença 153/1998, viriam a ser sedimentadas como essenciais na definição do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional da Colômbia.

Em linhas gerais, três são as características determinantes das violações de direitos fundamentais que configuram o estado de coisas inconstitucional: (i) são "o resultado de uma causa estrutural ou histórica"[21] que (ii) "não pode ser atribuída a um único ente, mas ao Estado em seu conjunto"[22] e que (iii) "exige a adoção de medidas de longo prazo"[23].

O reconhecimento desse estado de coisas inconstitucional possui a singularidade de a declaração de inconstitucionalidade não se dirigir a uma lei ou qualquer ato normativo, mas a um quadro fático complexo, que reclama a intervenção simultânea de vários órgãos e instituições pertencentes aos três poderes do Estado.

Essa exortação difusa visa a superar aquilo que a professora Maíra Rocha Machado chama de "modelo cristalizado de separação de poderes", em que "muitos atores intervêm, mas nenhum deles se percebe como responsável pelos resultados produzidos coletivamente"[24].

No caso brasileiro, o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário foi reconhecido e declarado liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal no bojo de uma ação judicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental ainda não julgada em seu mérito, apesar de ter sido intentada no ano de 2015[25].

Além do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, foram deferidas três medidas cautelares, sendo determinado aos juízes e tribunais que realizassem, em até noventa dias, audiências de custódia;

[21] BONILLA; ITURRALDE, 2005; MACHADO, 2020.
[22] BONILLA; ITURRALDE, 2005; MACHADO, 2020.
[23] BONILLA; ITURRALDE, 2005; MACHADO, 2020.
[24] MACHADO, 2021, p. 633.
[25] BRASIL, 2016.

à União, que liberasse as verbas do fundo penitenciário nacional; e à União e Estados, que encaminhassem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional em seus respectivos territórios.

Em que pese a inegável importância da determinação de implantação da audiência de custódia no país, ela não foi inovadora, na medida em que, na ADIN 5240, o próprio Supremo Tribunal Federal já tinha decidido pela necessidade de adoção da audiência de apresentação dos presos por todos os tribunais do país; os recursos não estavam mais contingenciados na época da intimação da decisão judicial; e a última determinação feita à União e aos Estados não produziu qualquer inovação no mundo fático ou jurídico, pois apenas instou os entes federativos a apresentarem um diagnóstico do sistema carcerário no âmbito de suas competências[26].

Apesar da repercussão do julgamento, as medidas cautelares determinadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347, pouco (ou nada) fizeram para mudar o quadro de superpopulação carcerária e de violação sistemática dos direitos fundamentais dos presos.

É necessário pensar em outras formas de intervenção judicial que possam contribuir para superação desse estado de coisas inconstitucional e dar um passo adiante, sem invadir o campo político e as searas dos Poderes Legislativo e Executivo.

3 O CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como visto, o sistema prisional brasileiro padece de graves problemas estruturais, que pedem ações diversas e conjuntas dos poderes, das instituições e da sociedade civil. Ações que impliquem em verdadeira resistência, não no sentido de simples oposição, mas de produção de rupturas ou criação de novas possibilidades. Ações

[26] MAGALHÃES, Breno Baía. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2019.

inéditas que rompam com a lógica do conformismo e de rendição ao estado de coisas inconstitucional[27].

Mas qual seria o papel do Poder Judiciário dentro da lógica de resistência proposta nesse trabalho? E quais são os limites geralmente opostos para limitar esse papel interventivo do Poder Judiciário na questão prisional?

Vê-se, através do julgamento liminar da ADPF 347, que não existe discordância entre os ministros sobre a gravidade do problema e a necessidade do Poder Judiciário ser mais incisivo no controle das políticas públicas de administração penitenciária. A divergência observada no julgamento diz respeito somente aos meios pelos quais esse controle deve ocorrer, pois incide em um âmbito amplamente discricionário das competências da administração pública[28].

> Em artigo pertinente sobre esse tema, Heliana Maria Coutinho Hess contextualiza o dilema dentro da problemática do "ativismo judicial" e da "judicialização da política", assinalando que "a intervenção em políticas públicas na arena judicial, faz parte da aproximação e de abertura do núcleo fechado do direito, antes positivista, por meio de interface com a política e com a administração pública" (2011, p. 261).

Ao mesmo tempo que reclama cautela na intervenção do Poder Judiciário na arena política, a autora enfatiza que "os limites do controle judicial em intervir em políticas públicas têm como ponto de partida o núcleo do mínimo existencial dos direitos humanos individuais e sociais (art. 5º e 7º da CF/88)"[29].

---

[27] COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Modalidades de aprisionamento: processos de subjetivação contemporâneos e poder punitivo. *In*: ABRAMOVAY, Pedro Viera; BATISTA, Vera Malaguti (orgs.). **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 183-194.

[28] PIRES, Luis Manuel Fonseca. Políticas públicas e o direito fundamental à adequada administração penitenciária. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 183-202, jan./abr. 2016.

[29] HESS, Heliana Maria Coutinho. Ativismo judicial e controle de políticas públicas. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 257-274, 2011. p. 262.

Esse ponto de partida pode ser encontrado nos argumentos expostos pelos ministros da Corte Constitucional e em um artigo do professor Luis Manuel Fonseca Pires[30] em que ele defende o controle judicial das políticas públicas, relacionando e refutando os argumentos contrários à sua realização. Ao mencionar a teoria da reserva do possível como argumento contrário ao controle judicial das políticas públicas, o autor enfatiza que as normas constitucionais que estabelecem os direitos fundamentais não são simples recomendações políticas, mas comandos imperativos, que, em alguma medida mínima, devem ser exigíveis judicialmente contra o próprio Estado quando são completamente descumpridos.

Segundo esse autor, "não há discricionariedade administrativa ao Poder Público em desatender o mínimo, o núcleo essencial do direito fundamental", e não pode o Poder Judiciário se omitir em assegurar a realização desse mínimo existencial, quando verificar omissões ou desvios dos outros poderes[31].

É justamente o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro que confere legitimidade ao Poder Judiciário para intervir de forma mais assertiva no controle das políticas públicas de administração penitenciária, pois a própria Corte Constitucional reconheceu que o Estado brasileiro viola, de forma sistemática, diversos direitos fundamentais dos presos e não assegura a realização do mínimo existencial desses direitos.

Cumpre assinalar que essa legitimidade foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal antes mesmo da declaração do estado de coisas inconstitucional, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 592.581, no qual a Corte Constitucional assentou a tese de repercussão geral de que é cabível ao Poder Judiciário determinar

30 PIRES, Luis Manuel Fonseca. Políticas públicas e o direito fundamental à adequada administração penitenciária. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 183-202, jan./abr. 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i1.45115. Acesso em: 1 ago. 2023. p. 184.

31 *Ibid*.

ao Poder Executivo a implementação de medidas e a realização de obras emergenciais em presídios[32].

Nesse julgamento paradigmático, a Corte repeliu as razões de fato e de direito que serviram de fundamento para a decisão o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que entendeu que ao Poder Judiciário não caberia determinar ao Poder Executivo a realização de obras, sob pena de fazer as vezes de administrador e imiscuir-se indevidamente em seara reservada à Administração.

Para aquele Tribunal, as normas constitucionais e da Lei de Execução Penal atinentes aos direitos dos presos seriam programáticas, e não autoexecutáveis, podendo a Administração, no exercício de um juízo discricionário, implementar as políticas públicas, dentro da medida da reserva do possível.

Para o Supremo Tribunal Federal, no entanto, as condenações impostas pelos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos em decorrência de violações praticadas no sistema prisional e a persistente omissão do Estado brasileiro exigem "uma intervenção enérgica do Judiciário para que, pelo menos, o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana lhes seja assegurada, não havendo margem para qualquer discricionariedade por parte das autoridades prisionais no tocante a esse tema"[33].

Para a Corte Suprema, o juiz não deve ser executor de políticas públicas, mas também não pode ser omisso em relação ao seu dever de proteção dos direitos fundamentais, ainda que estes direitos sejam daquelas pessoas que não gozam de elevada estima por parcela considerável da população.

Como se vê, esse julgamento traz reflexões importantes sobre a atuação do Poder Judiciário na solução do problema prisional brasileiro e pode ajudar no processo de concepção e funcionamento de uma Central de Regulação de Vagas do sistema prisional.

[32] BRASIL, 2016.
[33] BRASIL. 2016, p. 37.

4 O PODER JUDICIÁRIO E A CENTRAL DE REGULAÇÃO DE VAGAS DO SISTEMA PRISIONAL

Como já assinalado, o sistema prisional do nosso país enfrenta uma crise de proporções alarmantes e diversos direitos fundamentais dos presos são violados sistematicamente pelo Estado brasileiro, em decorrência da superlotação carcerária. Essa crise, por sua vez, é amplamente conhecida pela sociedade e pelos poderes constituídos, existindo vários relatórios e documentos que registram o quadro degradante dos nossos estabelecimentos penais.

Existem, ainda, diversas decisões dos tribunais se reportando ao quadro degradante do sistema prisional, sendo a mais notória delas a proferida liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADPF 347, que reconhece o estado de coisas inconstitucional.

Na referida decisão judicial, assim como em muitas outras, foi assentado que o Poder Judiciário tem a missão constitucional de assegurar que os direitos fundamentais dos presos não sejam ultrajados da forma como vêm sendo, ainda que parcela majoritária da sociedade e da opinião pública demandem mais punição e sofrimento a esse grupo de "indesejáveis".

Para cumprir essa missão constitucional, o Poder Judiciário precisa, primeiro, reconhecer sua parcela de responsabilidade no problema, já que é ele quem demanda o ingresso de novos presos no sistema prisional e impede a saída de presos que poderiam não estar privados de liberdade. Precisa, ainda, sensibilizar os seus próprios integrantes sobre a importância e necessidade de racionalizar o processo de tomada de decisões de prisões preventivas e de adotar medidas alternativas à imposição de penas privativas de liberdade.

A implantação do instituto da audiência de custódia foi um passo importante no enfrentamento do problema da superlotação carcerária, pois, antes de ingressarem no sistema, os presos precisam ser ouvidos pelo juiz e essa autoridade precisa decidir, de forma fundamentada,

sobre a legalidade da prisão em flagrante e necessidade de sua conversão em prisão preventiva.

Em que pese a importância da implementação da audiência de custódia, o decréscimo do número de presos provisórios foi menor do que se esperava.

Todavia, os esforços dispendidos pelo Poder Judiciário no processo de implementação do instituto foram um exemplo positivo de liderança no enfrentamento do problema prisional, demandando coordenação, cooperação e diálogo com o Poder Executivo. Adotando esse processo como parâmetro construtivo de política pública prisional, pode-se, enfim, pensar na criação de órgão destinado à regulação e limitação de vagas no sistema prisional.

4.1 O princípio do *numerus clausus*

Não é de hoje que se questiona por que o ingresso de presos se faz de forma incessante no sistema prisional, à mingua da existência de vagas ou de espaço físico para abrigá-los. Nenhum óbice é levantado pelo Poder Executivo, nem é feito qualquer questionamento no sentido de obstruir a entrada de novos presos nos estabelecimentos penais que já estão com suas capacidades comprometidas.

A mesma facilidade talvez não seja encontrada para o cumprimento de determinação judicial de inclusão de crianças em creches ou de alunos na rede pública de ensino. Percebe-se, portanto, que, em nosso país, prioriza-se mais o acesso ao sistema prisional do que ao sistema educacional, o que não se mostra uma opção racional, dada a importância da educação (e de outros serviços sociais) para prevenir a ocorrência de crimes.

A criação de um órgão incumbido da tarefa de controlar o fluxo de pessoas no sistema prisional seria uma iniciativa destinada a diminuir o ímpeto encarcerador e a colocar um fim ao problema da superlotação carcerária. Seria, também, uma forma de deixar evidente

que os recursos carcerários são finitos e que é preciso pensar formas alternativas de se lidar com a questão criminal em nosso país.

Antes de se pensar na concepção desse órgão, no entanto, seria necessário compreender a ideia inicial do *numerus clausus*, que foi concebida no ano de 1989, pelo então deputado do Partido Socialista francês, Gilbert Bonnemaison[34]. Na concepção do parlamentar, o *numerus clausus* consistiria na "obrigatoriedade de que o número de presos em um estabelecimento penal atendesse ao número exato (fechado) de vagas disponíveis, de modo que, uma vez ultrapassada a capacidade máxima do estabelecimento, deveriam ser escolhidos os presos com melhor prognóstico de adaptabilidade social, impondo-lhes a detenção domiciliar com vigilância eletrônica"[35].

Em vista do caótico sistema prisional brasileiro, parece ser uma ideia audaciosa. Nem por isso deve ser afastada, dada a sua importância para enfrentar o problema e as consequências da superlotação existente em nosso sistema carcerário.

Vale frisar que, apesar de ter sido concebido na França, o princípio *numerus clausus* se expandiu para outros países da Europa, como Holanda, Noruega, Suécia e Dinamarca, que experimentaram a formação de uma espécie de lista de espera e implementaram o ingresso escalonado de presos nos estabelecimentos penais, quando inexistirem vagas suficientes para abrigar os condenados[36].

Outros exemplos internacionais poderiam ser citados neste artigo para evidenciar que o princípio de "uma vaga por cada preso" não é uma ideia que deve ser descartada só por causa da situação extrema do nosso sistema prisional.

Em artigo escrito no ano de 1989, o professor Nilo Batista já asseverava que a adoção do princípio do *numerus clausus* iria trazer

[34] ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, n. 15, p. 104-120, jan./abr. 2014.
[35] *Ibid.*, p. 105.
[36] *Ibid.*

benefícios para convivência dos presos e otimizar o emprego de recursos estatais, que deixariam de ser empregados na construção de mais presídios e poderiam ser utilizados em programas de auxílio aos egressos[37].

Ao discorrer sobre o *numerus clausus* e as possíveis formas de implementação, Rodrigo Duque Estrada Roig identifica o princípio em três modalidades: *numerus clausus* preventivo, *numerus clausus* direto e *numerus clausus* progressivo[38].

A primeira modalidade, segundo o autor, consistiria na proibição de novos ingressos no sistema penitenciário, com a consequente transformação do encarceramento em prisão domiciliar. A segunda seria o deferimento de indulto ou prisão domiciliar àqueles mais próximos de atingir o prazo legal para a liberdade. E a terceira seria sistema de transferências em cascata, com a ida de um preso do regime fechado para o semiaberto, de outro do regime semiaberto para o aberto (ou prisão domiciliar) e, por fim, de alguém que esteja em uma dessas modalidades para o livramento condicional.

Encampando a ideia do *numerus clausus*, nosso legislador também cuidou do tema no Projeto de Lei n. 513 de 2013 (anteprojeto de Lei de Execução Penal), que tramita atualmente no Senado Federal, estipulando que:

> Art. 41. Constituem direitos dos presos:
>
> XXII – obter progressão antecipada de regime quando estiver em presídio superlotado.
>
> Art. 114-A. É vedada a acomodação de presos nos estabelecimentos penais em número superior à sua capacidade.
>
> § 1º. Sempre que atingido o limite será realizado mutirão carcerário pela Corregedoria respectiva.
>
> § 2º. Havendo preso além da capacidade do estabelecimento, o Juízo de Execução deverá antecipar

[37] BATISTA, 1989 apud ROIG, 2014.

[38] ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, n. 15, p. 104-120, jan./abr. 2014.

> a concessão de benefícios aos presos cujo requisito temporal esteja mais próximo[39].

Como se verifica, o projeto trata do controle de forma bastante simplificada, deixando entrever que ele deverá incidir somente na "porta de saída do sistema prisional". Justamente por isso, o projeto de lei é criticado, sendo dito, inclusive, que, se for aprovado e entrar em vigor, contribuirá para o aumento dos índices de reincidência e incremento da criminalidade[40].

Pessimismo à parte, o fato de o legislador pretender introduzir a ideia do *numerus clausus* no ordenamento jurídico constitui um avanço inegável, na medida em que confere maior visibilidade ao problema carcerário e legitima uma ação mais incisiva do Poder Judiciário no controle de fluxo de presos nos estabelecimentos penais.

Sem esperar a entrada em vigor da lei, no entanto, o Poder Judiciário, por intermédio do Conselho Nacional de Justiça, elaborou um conjunto detalhado de estratégias dos fluxos de entrada e saída do sistema prisional, que incluem ferramentas de dimensionamento de vagas, de aperfeiçoamento tecnológico e de atuação administrativa[41].

Por meio dessa iniciativa, o Poder Judiciário finalmente assume o protagonismo que lhe é demandado no enfrentamento da crise do sistema prisional e propõe um conjunto de medidas dirigidas à implementação da ideia do *numerus clausus*, também denominada no documento como taxatividade carcerária.

Diferentemente do projeto de lei, o manual elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça é minucioso e apresenta ferramentas que poderiam ser empregadas na regulação das portas de entrada e saída

[39] SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado n. 513**, de 2013. Altera a Lei de Execução Penal. 2018.

[40] CABRAL, Thiago Colnago. Teoria do *numerus clausus* na execução penal: o sistema prisional e a imprópria solução do PLS nº 513. **Revista Amagis Jurídica**, Belo Horizonte, v. 1, n. 14, p. 233-247, jan./jun. 2016.

[41] CNJ– CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: CNJ, 2021.

do sistema prisional. A par disso, traça um marco normativo detalhado, que não apenas respalda a implementação da Central de Regulação de Vagas, como impulsiona a sua criação por meio de articulação interinstitucional conduzida pelo Poder Judiciário.

Nesse documento cuidadosamente elaborado, o Conselho Nacional de Justiça propõe a adoção de ferramentas espaciais, tecnológicas, e de regulação de vagas na porta de entrada e de saída. Além disso, atribui ao Poder Judiciário o papel de gestor da Central de Regulação de Vagas e enumera formas de arranjos organizacionais e modelos de governança que podem ser observados quando da sua implementação no sistema prisional.

Não obstante os modelos propostos estipulem que o controle de superlotação carcerária deve ficar a cargo do Poder Judiciário, o manual enfatiza que a construção do modelo deve ser apropriada a cada local e feita com o auxílio dwo Poder Executivo, de modo a prevenir futuros questionamentos e problemas após a implementação da Central de Regulação de Vagas.

Vale ressaltar que a criação de um órgão de controle do fluxo de vagas no sistema prisional não é uma iniciativa inédita em nosso país, já que no sistema socioeducativo um órgão com as mesmas atribuições já foi criado, só que dentro da estrutura administrativa do Poder Executivo.

4.2 O controle de vagas no sistema socioeducativo

A implementação da ideia do *numerus clausus* e a própria criação de um órgão de controle do fluxo de pessoas em estabelecimentos destinados a custódia de pessoas privadas de liberdade não é algo inédito em nosso país.

Em importante julgamento ocorrido no ano de 2021, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar sobre a superlotação

das unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes existentes em alguns estados da Federação.

Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal concedeu uma ordem coletiva no HC n. 143.988/ES, determinando que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade de internação prevista para cada unidade[42].

Para o cumprimento da determinação acima exposta, o Supremo Tribunal Federal ainda propôs aos magistrados que observassem algumas medidas nas unidades de internação cuja taxa de ocupação fosse superior à capacidade projetada. Entre elas, a adoção do princípio *numerus clausus*, a reavaliação da situação de adolescentes internados em razão da reiteração de atos infracionais cometidos sem violência ou grave ameaça, a imposição de medidas socioeducativas em meio aberto e a imposição de internação domiciliar[43].

Alguns pontos do julgamento merecem ser destacados e devem ser objetos de reflexão nesse trabalho.

O primeiro deles é menção expressa à similaridade de condições entre as unidades prisionais espalhadas pelo país e as unidades socioeducativas de internação localizadas em alguns estados. Isso foi dito e repetido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal em seus respectivos votos, nos quais foi enfatizada a superlotação e as condições degradantes a que são submetidos os adolescentes internados[44].

Outra não é a conclusão de Antonio Carlos de Castro Neves Tavares, manifestada em webinar realizado para avaliação de implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), no qual o debatedor ressaltou o habeas corpus julgado pelo Supremo Tribunal

[42] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 143.988/ES**. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo. Paciente: todos os adolescentes internados na unidade de internação regional norte. Relator: Min. Edson Fachin. 4 de setembro de 2020.

[43] *Ibid*.

[44] *Ibid*.

Federal como reconhecimento expresso de que os adolescentes estão sofrendo graves violações de direitos em razão da superlotação[45].

O segundo ponto a ser destacado e que chama atenção no julgamento é o parâmetro utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para inferir a existência de superlotação das unidades de execução de medida socioeducativa de internação. Segundo se depreende dos votos dos ministros, a caracterização da superlotação das unidades socioeducativas de internação se faz a partir do parâmetro da capacidade projetada dos referidos estabelecimentos.

A capacidade projetada das unidades de execução de medida socioeducativa de internação nem sempre coincide com a capacidade real de ocupação desses estabelecimentos, pois não leva em consideração alterações supervenientes nas instalações que tenham aumentado ou diminuído a fração individualizada do local e nem o fluxo de serviços disponibilizados no atendimento dos adolescentes.

Ainda assim, é um parâmetro que pode ser adotado no caso de eventual criação de uma Central de Regulação de Vagas do sistema prisional, caso não haja o estabelecimento consensual e inequívoco do que venha ser uma "vaga".

O terceiro ponto a ser mencionado é a alusão expressa à ideia do *numerus clausus*. Ela não só aparece na fundamentação dos votos, como está assentada na parte dispositiva do acórdão, na qual é determinada a sua observância pelos magistrados nas unidades que operam com a taxa de ocupação dos adolescentes superior à capacidade projetada, sendo imposta como estratégia de gestão, com a consequente liberação de nova vaga na hipótese de ingresso.

O quarto e último ponto diz respeito a um trecho do julgado em que o Ministro Gilmar Mendes discorre sobre qual deve ser a forma de atuação do Poder Judiciário para corrigir falhas estruturais de políticas

[45] SEMINÁRIO DE VALIDAÇÃO DOS INDICADORES, 2021, Porto Alegre. **Relatoria**: pesquisa de avaliação do SINASE. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

públicas que violem direitos fundamentais de um número significativo de pessoas, como ocorre nos sistemas prisionais e socioeducativos.

Para o Ministro, "a adoção de instrumentos de decisão e implementação de decisões judiciais dotadas de maior horizontalidade, como a aplicação da teoria dos diálogos institucionais e de monitoramento judicial, a realização de audiências pública e a nomeação de peritos" permite a superação da crítica de falta de expertise do Poder Judiciário para intervir em questões técnicas ou que demandem intenso debate público[46].

Ao que parece, essa sugestão feita pelo Ministro Gilmar Mendes acabou sendo encampada na Resolução n. 367/2021, do Conselho Nacional de Justiça, que foi editada em decorrência da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal e "dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário"[47].

Embora essa norma estabeleça diretrizes e procedimentos que devem ser observados pelo Poder Judiciário para implementação e funcionamento da Central de Vagas (art. 1º), ela também estabelece que a Central de Vagas, ou órgão gestor, será da competência do Poder Executivo (art. 2º, parágrafo único).

Nem por isso o Poder Judiciário ficou alijado do processo de implementação e funcionamento da Central de Vagas. O protagonismo do Poder Judiciário fica evidente em diversos dispositivos dessa norma, que não apenas dispõem sobre a sua atuação cooperativa com o Poder Executivo, como ressaltam a sua liderança e apoio no processo de implantação e funcionamento da Central de Vagas (art. 3º).

O art. 14 desse ato normativo estabelece que o Poder Judiciário envidará esforços para que, no prazo de um ano contado a partir

[46] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 143.988/ES**. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo. Paciente: todos os adolescentes internados na unidade de internação regional norte. Relator: Min. Edson Fachin. 4 de setembro de 2020. p. 68.

[47] CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 367**, de 19 de janeiro de2021.

da publicação do ato, "todas as unidades federativas disponham de Central de Vagas regulamentada, criada e implantada"[48].

Em artigo pertinente sobre o tema, Marcus Vinicius Pereira Junior e Claudia Catafesta descrevem o resultado de uma pesquisa realizada em todo país com o objetivo de verificar a situação dos estados e do Distrito Federal em relação à criação, regulamentação e funcionamento da Central de Vagas[49].

Segundo os autores, a pesquisa constatou, por meio de respostas encaminhadas pelos respectivos tribunais de justiça, que nove estados e o Distrito Federal implementaram e regulamentaram a Central de Vagas; dezesseis estavam em processo de articulação para implantação desse órgão gestor; e apenas um não implementou ou iniciou o processo de articulação de implementação do órgão.

Diante desse quadro, pode-se dizer que esse órgão de controle de fluxo de adolescentes das unidades de internação já é uma realidade em vários locais do país.

Não obstante isso, chama atenção no estudo o fato de alguns tribunais de justiça de estados que contavam com unidades de internação com superação da capacidade de lotação projetada informarem que a implementação da Central de Vagas, ou de um órgão similar, já havia ocorrido há anos.

Isso se deu, por exemplo, com o Estado da Bahia, que, "de acordo com informações extraídas do Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades de Internação e Semiliberdade (CNIUIS), realizadas no terceiro bimestre do ano de 2018, possuía taxa de ocupação de 146% (cento e quarenta e seis por cento)"[50].

---

[48] *Ibid*.

[49] CATAFESTA, Cláudia; PEREIRA JÚNIOR, Marcus Vinícius Pereira. O Poder Judiciário e a central de vagas no sistema socioeducativo: análise da Resolução nº 36/2021 do Conselho Nacional de Justiça. **Revista CNJ**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 172-186, 2021.

[50] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 143.988/ES**. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo. Paciente: todos os adolescentes internados na unidade de internação regional norte. Relator: Min. Edson Fachin. 4 de setembro de 2020, p. 16.

Esse fato sinaliza que os controles do fluxo de vagas em unidades socioeducativas nesses estados não estavam sendo exercidos com o rigor determinado no julgamento paradigmático. Espera-se, no entanto, que a situação seja modificada com as determinações do Supremo Tribunal Federal e que não seja mais constatada a superlotação em nenhuma unidade socioeducativa de internação operante no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro do sistema prisional brasileiro é assustador e a superlotação dos estabelecimentos penais é o problema que desencadeia a maioria das violações dos direitos fundamentais dos presos pelo Estado brasileiro.

A superlotação dos estabelecimentos penais, como assinalado no primeiro capítulo desse trabalho, decorre do punitivismo dos atores jurídicos, insuflado pelos meios de comunicação e pela opinião pública massificada. Prender, na visão da maioria das pessoas, é a única resposta adequada ao problema da criminalidade. Em decorrência dessa postura punitivista, presenciamos a incidência do fenômeno do encarceramento em massa, que não ocorre apenas no Brasil e é, em boa parte, impulsionada pela política de combate as drogas no país.

Esse fenômeno é consequência do modelo político e econômico neoliberal, "que é duplamente excludente, pois retira do Estado o papel de redistribuir riqueza, acreditando na capacidade dos indivíduos de maximizarem seu bem-estar, e lida com a exclusão gerada por esse modelo, aumentando o controle penal para as populações marginalizadas"[51].

O resultado dessa política encarceradora é a expansão da população prisional e a superlotação dos estabelecimentos penais espalhados por

[51] ABRAMOVAY, Pedro Vieira. O grande encarceramento como produto da ideologia (neo) liberal. *In*: ABRAMOVAY, Pedro Viera; BATISTA, Vera Malaguti (orgs.). **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 9-27. p. 24.

todo o território nacional. E nesses locais, toda sorte de violação de direitos dos presos é praticada, de forma sistemática, pelo Estado.

Não por acaso, o Brasil sofreu diversas condenações pela CIDH e o Supremo Tribunal Federal declarou o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, determinando, por exemplo, a implementação das audiências de custódia pelo Poder Judiciário. Mas, apesar da importância desse instituto, que visa, dentre outros objetivos, a racionalizar o processo de tomada de decisões de prisões preventivas, não houve o decréscimo esperado no quantitativo de presos no sistema prisional.

São necessárias outras medidas para superação da crise do sistema prisional e o estado de coisas inconstitucional. É necessário quebrar o paradigma prisional e o Poder Judiciário precisa liderar um movimento dirigido ao fortalecimento de políticas penais alternativas, sem prejuízo de um controle firme sobre as políticas públicas penitenciárias.

O Poder Judiciário precisa assumir sua parcela de responsabilidade pela crise do sistema prisional, pois é ele quem demanda novas prisões e decide quem deve sair dos estabelecimentos penais. O princípio da reserva do possível não pode mais constituir óbice a uma atuação assertiva do Poder Judiciário, uma vez que os direitos fundamentais dos presos não estão sendo assegurados em seu mínimo existencial.

A implementação e o funcionamento da Central de Regulação de Vagas no sistema prisional pode ser um passo decisivo para acabar com o problema da superlotação carcerária e pôr fim a violação sistemática dos direitos fundamentais dos presos por parte do Estado brasileiro.

Baseado na ideia do *numerus clausus*, esse órgão seria destinado a controlar o fluxo no sistema prisional, impedindo que o número de presos ultrapasse o número de vagas existentes nos estabelecimentos penais. Embora audaciosa, a lógica de controle que norteia o princípio do *numerus clausus* não pode ser tida como inédita, pois já é aplicada em outros âmbitos de atuação estatal, como saúde e educação.

O Poder Judiciário tem o dever de assumir o protagonismo e a liderança no processo de criação desse órgão, e, assim como fez na implementação da audiência de custódia, coordenar, cooperar e dialogar com o Poder Executivo. Por força de uma decisão do Supremo Tribunal Federal, a Central de Vagas já é uma realidade no sistema socioeducativo, e muitos estados da Federação já contam com esse órgão destinado ao controle de vagas nas unidades de internação de adolescentes.

As razões que ensejaram a criação desse órgão de controle no sistema socioeducativo são similares às existentes no sistema prisional, mas a superlotação encontrada nos estabelecimentos penais é ainda maior do que a existente nas unidades de internação. Não há razão, portanto, para que Central de Regulação de Vagas não seja adotada no sistema prisional.

O manual recentemente elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça traça o marco normativo que embasa a implementação da Central de Regulação de Vagas e aponta, de forma minuciosa, as ferramentas que podem ser adotadas na implementação e funcionamento desse órgão.

Cabe, agora, ao Poder Judiciário colocar em prática as estratégias expostas nesse documento, e aos juízes, deixar de continuar empurrando, para as margens da vida, um grupo cada vez maior de pessoas vulneráveis e politicamente excluídas da ordem social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. O grande encarceramento como produto da ideologia (neo) liberal. *In*: ABRAMOVAY, Pedro Viera; BATISTA, Vera Malaguti (orgs.). **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 9-27.

ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação:** racismo e encarceramento em massa. Tradução: Pedro Davoglio. São Paulo: Boitempo, 2018.

AZEVEDO, Gabriela; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina. Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 126, dez. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RBCCrim_n.126.10.PDF. Acesso em: 1 ago. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 254, p. 39-65, 2010. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v254.2010.8074. Acesso em: 1 ago. 2023.

BATISTA, Nilo. Reforma penitenciária à francesa. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 16 mar. 1989. p. 11.

BRASIL. Congresso Nacional. **CPI Sistema Carcerário**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.964**, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Custodiado – integridade física e moral – sistema penitenciário – arguição de descumprimento de preceito fundamental – adequação [...]. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Interessado: União e outros. Relator: Min. Marco Aurélio. 9 de setembro de 2015. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339101/false. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 143.988/ES**. Habeas corpus coletivo. Cumprimento de medidas socioeducativas de internação. Impetração voltada a corrigir alegada superlotação em unidades. Admissibilidade da via EEITA para o exame da questão de fundo. Violação de direitos fundamentais dos adolescentes internados. Deficiências estruturais e ausência de vagas ofertadas em instituições similares. Finalidades da medida socioeducativa. Doutrina da proteção integral. Princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição de pessoa em desenvolvimento [...]. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo. Paciente: todos os adolescentes internados na unidade de internação regional norte. Relator: Min. Edson Fachin. 4 de setembro de 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753732203. Acesso em: 4 ago. 2023.

CABRAL, Thiago Colnago. Teoria do *numerus clausus* na execução penal: o sistema prisional e a imprópria solução do PLS nº 513. **Revista Amagis Jurídica**, Belo Horizonte, v. 1, n. 14, p. 233-247, jan./jun. 2016. Disponível em: https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/69. Acesso em: 1 ago. 2023.

CARVALHO, Salo de. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do Poder Judiciário. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 67, p. 623-652, jul./dez. 2015. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2015v67p623. Acesso em: 1 ago. 2023.

CATAFESTA, Cláudia; PEREIRA JÚNIOR, Marcus Vinícius Pereira. O Poder Judiciário e a central de vagas no sistema socioeducativo: análise da Resolução nº 36/2021 do Conselho Nacional de Justiça. **Revista CNJ**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 172-186, 2021. DOI: https://doi.org/10.54829/revistacnj.v5i1.220. Acesso em: 1 ago. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Central de Regulação de Vagas**: manual para a gestão da lotação prisional. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/manual-central-de-regulacao-de-vagas.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 367, de 19 de janeiro de2021. Dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3679. Acesso em: 4 ago. 2023.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Modalidades de aprisionamento: processos de subjetivação contemporâneos e poder punitivo. *In*: ABRAMOVAY, Pedro Viera; BATISTA, Vera Malaguti (orgs.). **Depois do grande encarceramento**. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 183-194.

DEPEN. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2021. Informações gerais. [Brasília]: Departamento Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWYwMDdlNmItMDNkOC00Y2RmLWEyNjQtMmQ0OTUwYTUwNDk5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em: 4 ago. 2023.

HESS, Heliana Maria Coutinho. Ativismo judicial e controle de políticas públicas. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 257-274, 2011. Disponível em: https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/ativismo-judicial-e-controle-de-politicas-publicas-judicial-activism-and-control. Acesso em: 1 ago. 2023.

HOFFMAM, Fernando; WITSCHORECK, Pedro Victor dos Santos. O encarceramento em massa na era do punitivismo: a criminalização da pobreza à luz do conceito de banalidade do mal de Hannah Arendt. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 28, n. 167, p. 331-366, 2020. Disponível em: https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/48891. Acesso em: 1 ago. 2023.

MACHADO, Maira Rocha. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 631-664,

maio/ago. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/TsNhMpnShprVnpXfJyNCQRr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 6 set. 2023.

MAGALHÃES, Breno Baía. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2019. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201916. Acesso em: 1 ago. 2023.

MIRANDA, Tiago. Quatro CPIs já investigaram o sistema penitenciário brasileiro. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 fev. 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/507945-quatro-cpis-ja-investigaram-o-sistema-penitenciario-brasileiro/. Acesso em: 29 set. 2022.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. A realidade do cárcere no Brasil em números. **Jusbrasil**, [*s. l.*], [2018]. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-realidade-do-carcere-no-brasil-em-numeros/595660431#:~:text=Os%20dados%20mostram%20que%20a,mais%20do%20que%20podem%20suportar. Acesso em: 6 set. 2023.

PESSOA, Manoela Fleck de Paula; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O sistema interamericano de direitos humanos e as medidas de urgência no sistema prisional brasileiro: a perspectiva garantista na proteção dos direitos humanos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 13, n. 2, p. 227-244, maio/ago. 2021. DOI: 10.4013/rechtd.2021.132.07. Acesso em: 1 ago. 2023.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. Políticas públicas e o direito fundamental à adequada administração penitenciária. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 183-202, jan./abr. 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i1.45115. Acesso em: 1 ago. 2023.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, n. 15, p. 104-120, jan./abr. 2014. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/redirecionaLeituraPDF/7386. Acesso em: 12 mar. 2022.

SEMINÁRIO DE VALIDAÇÃO DOS INDICADORES, 2021, Porto Alegre. **Relatoria**: pesquisa de avaliação do SINASE. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em:

https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/224528/001128817.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 4 ago. 2023

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado n. 513**, de 2013. Altera a Lei de Execução Penal. 2018. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=3751577&ts=1630418807834&disposition=inline. Acesso em: 12 mar., 2022.

UNODC. Audiência de custódia completa seis anos com redução de 10% de presos provisórios. **Agência CNJ de Notícias**. Brasília: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/02/audiencia-de-custodia-completa-seis-anos-com-reducao-de-10-de-presos-provisorios.html. Acesso em: 1 ago 2023.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

WACQUANT, Loïc. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. Tradução: Paula Miraglia e Hélio de Mello Filho. **Novos estudos CEBRAP**, v. 80, p. 9-19, mar. 2008.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.206

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. Vige 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. Beyong 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 preso[1].

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 prisões[3].

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 delinqüente 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 órgão[7].

---

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 tem 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 comunidade[9].

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 chancelar juridicamente as atividades proposta pelo Conselho. O assistente social contribui com atendimento psicológico, ouve reclamações e é um canal de comunicação para atender às reivindicações[11].

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 transdisciplinar[12].

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 estabelecimento[13].

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 outros[15]. 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 vigente[17]. 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 prisionais[18].

Há a Resolução n. 96/2009 do CNJ[19], 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/resolucaono10de08denovembrode2004.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 2009Dispõe 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 Comunidade[20]. 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 Silva[23], 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 Grosso[24] 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 Conselho[25].

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 outras[26]. 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 Conselho[27].

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 Brasil[28] 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 elevado[31].

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 membros[32].

[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 associações[33] 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) doações[34].

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 penal[35].

Fabio Lobosco Silva destaca a falta de capacidade postulatória do Conselho, o que entende fundamental para a independência e autonomia funcional[36]. 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 público[37], 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 humilhantes[40].

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 comunidade[41].

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 encarcerados[42].

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 estreito[43].

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 debatidos[44].

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.

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/resolucaono10de08denovembrode2004.pdf/view. Acesso em: 30 jun. 2022.

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.

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/cca98823-5235-440a-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/NoticiaImprensa/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.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.207

HOMOLOGAÇÃO DA SENTENÇA PENAL ESTRANGEIRA: A TRANSFERÊNCIA DE EXECUÇÃO DA PENA

VALIDATION OF FOREIGN PENAL JUDGEMENTS: THE ENFORCEMENT OF FOREIGN SENTENCES

DÉBORA VALLE DE BRITO
Juíza Federal da 9ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro. Pós-Graduada em Sistema Prisional e Jurisdição Criminal Contemporânea pela Enfam.
https://orcid.org/0009-0002-1511-9162

RESUMO

O presente artigo aborda o procedimento de homologação de sentença penal estrangeira para fins de execução da pena, conforme previsto na Lei de Migração. Foi abordada a defesa cabível e, ao final, foi proposta alteração do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.

Palavras-chave: homologação de sentença estrangeira; transferência de execução da pena; limites de defesa; direitos fundamentais.

ABSTRACT

The present article treats about the procedure of homologation of foreign penal judgments to enforce foreign criminal sentences, in accordance with the Migration Act. It was studied the defense acceptable, and, in the end, there was a proposal of amendment to the rules of procedure of Superior Court of Justice.

Keywords: homologation of foreign sentences; enforcement of criminal sentences; defense's limitation; fundamental rights.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Natureza jurídica: homologação de sentença e transferência de processo com delegação de jurisdição. 3 Procedimento de homologação: os limites cognitivos e de defesa. 4 A adaptação das penas estrangeiras: o standard constitucional. 5 Conclusão. Referências bibliográficas. Apêndice A.

1 INTRODUÇÃO

A homologação da sentença penal estrangeira compete ao Superior Tribunal de Justiça, conforme artigo 105, I, alínea *i*, da Constituição da República, e art. 101, § 1º, da Lei de Migração. O procedimento tem contenciosidade limitada e a sentença é homologada caso atenda aos requisitos previstos no art. 100, parágrafo único, da Lei de Migração, e no art. 15 da LINDB.

O rito de homologação envolve, como em todas as espécies cooperacionais, um primeiro juízo sobre a presença de requisitos formais, exercido pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que faz a função de autoridade central[1]. Presentes os requisitos, será dado encaminhamento para o procedimento de homologação.

Em relação a esta análise exercida pela autoridade central, bem se observa que o juízo exercido é meramente técnico-administrativo, não se adotando o princípio da reserva política na cooperação jurídica internacional[2]. Ou seja, presentes requisitos formais, descabe a análise

[1] Art. 281 do Decreto n. 9.199/2017.

[2] "Além de não poder realizar juízo de mérito sobre o pedido cooperacional, a Autoridade

de mérito, que compete ao Poder Judiciário, a quem será encaminhado o pedido de homologação.

Dada a insuficiência de processos homologados até o presente momento[3], ainda não se tem amplo debate jurisprudencial sobre os pressupostos de homologação da sentença e a geração de efeitos de natureza penal no plano jurídico interno.

Portanto, pertinente indagar o alcance do juízo de delibação exercido pela autoridade jurisdicional brasileira, a amplitude da defesa no processo de homologação e os direitos e garantias fundamentais envolvidos no procedimento.

2 NATUREZA JURÍDICA: HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇA E TRANSFERÊNCIA DE PROCESSO COM DELEGAÇÃO DE JURISDIÇÃO

Adotando-se a classificação da cooperação jurídica internacional entre primária ou secundária, a transferência de execução da sentença penal possui natureza jurídica de cooperação primária, por surtir efeitos em ambos os Estados envolvidos na cooperação[4], daí por que

Central brasileira também não tem autorização, legal ou constitucional, para realizar juízo político sobre o pedido cooperação, pois não se adotou o princípio da reserva política. Inclusive, essa posição se amolda à tendência moderna de afastar fatores políticos como justificativa para a negativa da cooperação internacional, permitindo, assim, uma completa 'jurisdicionalização' dessa, sem 'filtros' governamentais". MENDONÇA, Andrey Borges de. **Cooperação internacional no processo penal**: a transferência de processos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 258-259.

3 Até o momento, apenas o HDE 5175. Ver: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão Monocrática). **HDE n. 5175**/PT. Requerente: Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa Oeste. Requerido: Fernando de Almeida Oliveira. Relator: Min. Humberto Martins. 19 de abril de 2021.

4 Citando Hulsman, Mendonça esclarece que "na cooperação jurídica secundária todo o processo penal fica em mãos do Estado requerente, sendo que o Estado requerido simplesmente colabora pontualmente com a persecução penal do Estado requerente. (...) A situação é distinta na cooperação primária. Nessa, o processo penal em si ou ao menos uma fase essencial dele é assumida por outro Estado, enquanto o Estado requerente se desincumbe de tal encargo." MENDONÇA, 2021, p.101-102.

não se cogita admitir a aplicação da transferência por ato unilateral de qualquer dos Estados.

De fato, uma vez transferida a execução da sentença penal, o Estado transferente reconhece cessar sua jurisdição sobre aqueles mesmos fatos, ao passo que o Estado recebedor, ao aceitar, tem a incumbência de executar as penas transferidas, com observância das normas convencionais aplicáveis.

Disso se conclui que a transferência de execução da pena é espécie do gênero *transferência de processos com delegação de jurisdição*, ao menos sob o prisma do direito interno[5].

É interessante notar que a doutrina de Direito Internacional classifica as diferentes tipologias cooperacionais destacando a transferência de processos e a homologação de sentença estrangeira[6]. A transferência de execução da pena, na forma aqui estudada, conservaria, contudo, ambas as características.

[5] "Segundo nos parece, a transferência de processos é um verdadeiro acordo processual entre Estados, em que um deixa de exercer a jurisdição em favor dos interesses de uma melhor Administração da Justiça. Esse negócio é veiculado por um acordo internacional entre os Estados, tendo como objeto material (conteúdo) a jurisdição mais adequada em que se desenvolverá a persecução penal, no interesse da melhor Administração da Justiça. No entanto, por vezes, a transferência também abrange a própria pretensão material, quando o Estado receptor não possuir jurisdição originária para apurar os fatos. Trata-se da transferência de processos com delegação de jurisdição, hipótese em que o instituto faz surgir o próprio direito de punir no Estado destinatário." *Ibid.*, p. 117.

[6] "Além disso, é possível classificar a cooperação internacional penal pelo seu momento processual: antes, durante o desenrolar do processo penal, no término do processo penal – com necessidade de reconhecimento de eficácia internacional dos julgamentos repressivos – e, finalmente, a cooperação na forma de envio (extradição ou entrega) do delinquente fugitivo ainda não julgado ou condenado." ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva jur, 2017. p. 23-24.

Isso porque o processo de execução penal[7] é um processo[8] em que se concretizam as disposições da sentença penal condenatória. Em caso de condenação da pessoa por Estado estrangeiro, o Brasil não detém jurisdição ordinária para a execução do julgado, a qual depende de acordo bilateral com o Estado transferente, fazendo surgir, assim, a jurisdição brasileira. Dessa forma, o instituto aqui tratado se subsome perfeitamente ao conceito de *transferência de processo com delegação de jurisdição*.

O procedimento de homologação é uma etapa do reconhecimento da sentença penal estrangeira. Com isso, ao ser homologada, o ordenamento jurídico brasileiro deve reconhecer o julgado da mesma forma que uma sentença condenatória nacional, devendo ser reconhecidos todos os efeitos que dela se esperam[9].

Ainda, imperioso adaptar as penas estrangeiras ao ordenamento jurídico brasileiro, ponto a ponto, com especial atenção às penas vedadas no direito interno (penas indeterminadas, como prisão

---

7 "Pensar a execução como atividade administrativa significa dar margem à imposição do interesse estatal sobre o individual. Por outro lado, enxergar a execução penal como atividade de natureza jurisdicional significa em primeiro lugar assumir que não pode haver prevalência do interesse estatal sobre o individual, mas polos distintos de interesse (Estado e indivíduo), cada qual refletindo suas próprias pretensões (retributivo-preventiva e libertária, respectivamente). Em segundo lugar, significa reconhecer que todos os atos executivos, mesmo aqueles administrativos de origem, sempre serão sindicáveis pela Jurisdição (ato de justiça formal e substancial, não de administração)." ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução Penal**: teoria crítica. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 84.

8 "Art. 2º A jurisdição penal dos Juízes ou Tribunais da Justiça ordinária, em todo o Território Nacional, será exercida, no processo de execução, na conformidade desta Lei e do Código de Processo Penal". BRASIL. **Lei n. 7.210**, de 11 de julho de 1984 (2023).

9 Nesse sentido, BASSIOUNI, M. Cherif. International Criminal Law, volume II: Multilateral and Bilateral Enforcement Mechanisms. 3. ed. Leiden, Nederlands: Brill Nijhoff, 2008. p. 512. Em tradução livre: "o processo de concessão de *exequatur* exige que o tribunal do Estado da execução pronuncie uma sentença, que estará de acordo com as suas leis para a mesma ofensa. Se a sentença do Estado da condenação não for de natureza ou duração similar ou satisfatória, o Estado requerido é livre para alterá-la, com a única restrição de não agravar a condenação. Assim, a execução da sentença seguirá exclusivamente a lei do Estado da execução, com a ressalva de que ambos os Estados poderão conceder anistia ou indulto."

perpétua, ou pré-determinadas quanto a benefícios da execução, como sentenças de encarceramento mínimo antes do direito a livramento).

Contudo, apesar de ingressar com equiparação da sentença estrangeira a uma sentença interna, é imprescindível observar que o Estado transferente mantém a jurisdição exclusiva para o julgamento de revisão criminal, e a atribuição de concessão de perdão, indulto, anistia ou comutação de penas. Isso porque tais institutos não são típicos da jurisdição de execução penal e a jurisdição transferida não abrange atribuições estranhas à jurisdição executiva.

De fato, a transferência de execução de pena se rege pelo princípio da representação[10], em que o Estado da execução recebe extraordinário poder executivo em relação ao título judicial estrangeiro. Em contrapartida, anistia é ato legislativo, ao passo que o indulto e a comutação são atos privativos do Chefe de Estado. A transferência de processos não envolve a transferência de poderes legislativos e executivos sobre as penas transferidas.

Mesmo o perdão judicial ou a revisão criminal não se incluem no rol de atribuições do juízo de execução penal, o primeiro por ser competência do juiz da condenação, o segundo por ser competência do tribunal ao qual vinculado o juiz prolator do julgado.

Vale rememorar que, ao contrário da Convenção Europeia sobre Reconhecimento de Sentenças Penais Estrangeiras[11], os dois tratados firmados pela República Federativa do Brasil a respeito da transferência

[10] Em tradução livre: "A jurisdição do Estado requerido é derivada da jurisdição do Estado requerente, é subsidiária em relação a estes, o Estado requerido somente representa o Estado requerente." WYNGAERT, Christine Van den. Double criminality as a requirement to jurisdiction. In: JAREBORG. Nils (ed.). **Double criminality**: studies in international criminal law. Uppsala, Suécia: Iustus Förlag, 1989. p. 43-56.

[11] Art. 10, 3 da referida Convenção possibilita que ambos os Estados possam conceder indulto ou anistia, mas reserva ao Estado da condenação a possibilidade de revisão da sentença (art. 10, 2). E art. 13, 1, da Convention Between the Members of the European Communities on the Enforcement of Foreign Criminal Sentences.

de execução da pena[12] não contemplam previsão de reserva de atribuição ao Estado da execução para concessão de indulto ou anistia.

Em acréscimo, tanto o Estado da condenação quanto o da execução precisam declarar e reconhecer a extinção da punibilidade, sendo que o Estado da execução o faz pelo cumprimento das penas, enquanto o Estado da condenação pode reconhecê-la por fundamentos outros, tais como indulto, perdão, anistia ou revisão criminal.

Quanto à classificação relevante, tem-se que o processo de transferência de execução da pena é um procedimento de cooperação jurídica internacional que se utiliza da "homologação de sentença estrangeira" para veicular uma transferência de processo com delegação de jurisdição executiva. Deveria ter classe própria, dada a notória diferença entre a homologação de sentença cível e criminal para fins de reparação do dano, mas, até o momento, é tratada de forma idêntica no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

Ainda, a transferência de execução da pena divide-se em ativa ou passiva conforme seja o Brasil o Estado transferente ou o Estado da execução, sendo certo que o presente artigo se ocupa das transferências passivas, ou seja, aquelas em que o Brasil é o Estado da execução.

3 PROCEDIMENTO DE HOMOLOGAÇÃO: OS LIMITES COGNITIVOS E DE DEFESA

Como pontuado anteriormente, a última atualização do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça é anterior à Lei de Migração. Nesse ponto, convém observar que nem o art. 15 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB nem o artigo 100 da Lei de Migração exigem, por exemplo, a efetiva existência de defesa técnica no processo penal da origem. Também não há regra concernente à

[12] Decretos nº 7.906/2013 e nº 9.239/2017.

noção de proporcionalidade penal, bem como se esta seria aplicável à homologação da sentença penal estrangeira.

Ainda, não se prevê, com antecedência necessária se, à luz do direito interno, seriam admitidas sentenças de caráter negocial ("*plea bargain*" ou "*plea guilt*"), especialmente quando tais acordos forem celebrados em ritos procedimentais absolutamente incompatíveis com o direito interno (ainda que realizadas em conformidade com o direito processual estrangeiro).

Enfim, delegar diversas questões que possuem, em menor ou maior escala, natureza objetiva à cláusula aberta da "ordem pública" tem elevado poder de gerar insegurança jurídica no plano interno e de comprometer compromissos internacionais do Estado brasileiro.

É importante observar que, nos únicos tratados bilaterais em vigor a regulamentar a matéria (Decreto n. 7.906/2013 e Decreto n. 9.239/2017), não há previsão de sujeição a requisitos outros que não os elencados na Lei de Migração. Contudo, isso não significa o afastamento da possibilidade de análise da garantia da ordem pública interna no processamento da transferência de execução da pena.

Ademais, no estrito limite da bilateralização de relações jurídicas, razoável compreender que o Estado brasileiro identificou nos Reinos dos Países Baixos e da Bélgica identidade de valores de respeito a direitos fundamentais, daí por que, no âmbito dos respectivos tratados não se verificou necessidade de maiores requisitos, informando-se o procedimento pelo paradigma da confiança e respeito mútuo.

De fato, ambos os países são signatários de convenções e tratados sobre direitos humanos, observando-se a homogeneidade de garantias processuais mínimas entre os Estados signatários.

Contudo, com a previsão em lei da transferência de execução da pena oriunda de qualquer país, pendente de casuísticas promessas de reciprocidade, pode e deve o direito interno envolver maior preocupação quanto ao estabelecimento de limites à homologação da sentença estrangeira, notadamente quando se sabe que diversas

leis penais e processuais penais estrangeiras colidem com direitos fundamentais previstos na legislação brasileira e em atos estrangeiros dos quais o Brasil é parte.

Nesse cenário, seria importante a regulamentação minudente, pelo Superior Tribunal de Justiça, acerca das peculiaridades de homologação de sentença penal estrangeira para fins de transferência de execução da pena, notadamente quanto aos limites cognitivos aplicáveis, em especial quando se operar a transferência sem tratado[13].

De fato, é imperioso assegurar que ao acusado tenha sido garantido o contraditório e ampla defesa no processo penal da origem, inclusive com o acesso à defesa técnica, o conhecimento prévio da acusação e das provas que contra si foram produzidas, bem como a legalidade das provas obtidas (à luz da legislação do Estado estrangeiro).

Não parece razoável admitir a incidência da regra do *non-inquiry*[14] à internalização da sentença penal estrangeira. Lado outro, o juízo de delibação, tal como aplicável à extradição e à homologação de sentença estrangeira, não é suficiente para análise e homologação no processo de transferência de execução da pena.

Longe de ser razoável admitir um juízo revisional de natureza ampla no processo de homologação de sentença estrangeira, fato é que há questões de natureza processual e penal que não podem ser interditadas no debate no processo de homologação.

De fato, o artigo 5º, LIV, da Constituição da República é bem claro ao exigir o devido processo legal como condição à privação de liberdade do indivíduo. Nesse cenário, é inafastável a conclusão de que o debate a ser exercido no âmbito do Superior Tribunal de Justiça demandará[15]

[13] Ver Apêndice A, onde consta a sugestão de alteração do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça no que tange ao processo de homologação de sentença penal estrangeira. Em especial, sugestão de redação contida no parágrafo único do artigo 216-D do referido Apêndice.

[14] A teoria do *non-inquiry* integral compreendia a impossibilidade de cortes internas apreciarem a incidência de direitos fundamentais aos pleitos cooperacionais. ABADE, 2017, p. 54.

[15] Ver Apêndice A.

reanálise de cunho processual de forma mais ampla e extensa do que aquela usualmente admitida na extradição ou na homologação de sentença estrangeira.

Pode-se concluir pela existência de um núcleo mínimo de direitos, tais como aquelas previstas no art. 8º da Convenção Interamericana sobre Direitos Civis (Pacto de São José da Costa Rica)[16].

Não significa, contudo, que há necessidade de ampla revisão das provas e fatos e apurados pelo processo penal estrangeiro. Aqui, vale a pena mais uma vez se socorrer do instituto da transferência de processos e dos princípios já ali estudados. Na lição de Mendonça[17], o princípio da assimilação deve ser observado para o reconhecimento da

[16] I. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

II. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;
b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;
c) concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa;
d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;
e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;
f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos.
g) direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; e

III. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza.

IV. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

[17] "Conclui-se, assim, que o princípio da assimilação deve ser a regra. Os atos validamente praticados no exterior e transferidos ao Brasil devem ser reconhecidos como se aqui tivessem sido praticados. Apenas em situações excepcionais e drásticas é que a cláusula de ordem pública deve servir para filtrar a validade dos atos praticados no exterior e transferidos ao país, sob pena de se retirar valor do próprio instituto." MENDONÇA, 2021, p. 305.

validade dos atos processuais praticados no exterior, observando-se o artigo 13 da LINDB[18]. A respeito da ressalva da parte final do dispositivo, bom frisar que a lei brasileira não afasta a prova atípica, desde que moralmente aceita, conforme art. 369 do CPC.

O mesmo autor defende que a validade dos meios de obtenção de provas também deve ser aferida conforme o mesmo princípio. De fato, inviável que haja dois sistemas jurídicos absolutamente idênticos, sendo esperado que as regras de obtenção de provas (cláusulas de reserva de jurisdição, procedimentos) sejam absolutamente distintas[19]. Assim, a mera distinção entre os sistemas jurídicos não incompatibiliza a recepção, pelo Brasil, de provas, fatos e sentenças produzidas conforme leis estrangeiras.

Nota-se que a Lei de Migração, mantendo a tradição do revogado Estatuto dos Estrangeiros, ocupou-se de identificar as defesas cabíveis no âmbito do processo de extradição, prevendo, ainda, o direito ao interrogatório do extraditando[20].

À míngua de procedimento especial previsto à homologação de sentença penal estrangeira, o rito da extradição, por mais protetivo, parece mais adequado à homologação da sentença penal estrangeira

[18] "Art. 13. A prova dos fatos ocorridos em país estrangeiro rege-se pela lei que nele vigorar, quanto ao ônus e aos meios de produzir-se, não admitindo os tribunais brasileiros provas que a lei brasileira desconheça." BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657**, de 4 de setembro de 1942 (2018).

[19] "Portanto, a análise da admissibilidade das evidências obtidas a partir de meios de obtenção de prova também deve ser vista em dois passos. Primeiro, a partir do parâmetro de legalidade do Estado transferente. Em seguida, deve-se verificar se houve alguma violação à ordem pública, mas em uma perspectiva internacional. Por exemplo, provas obtidas a partir de tortura não passam pelo filtro da ordem pública internacional, mas aquelas obtidas sem ordem judicial não necessariamente a afrontam. Se o raciocínio se aplica para os meios de obtenção de prova – que, conforme visto, são restritivos de direitos fundamentais –, com maior força se aplica para os meios de prova – que não restringem tais direitos." MENDONÇA, 2021, p. 315.

[20] "Art. 91. Ao receber o pedido, o relator designará dia e hora para o interrogatório do extraditando e, conforme o caso, nomear-lhe-á curador ou advogado, se não o tiver. § 1º A defesa, a ser apresentada no prazo de 10 (dez) dias contado da data do interrogatório, versará sobre a identidade da pessoa reclamada, defeito de forma de documento apresentado ou ilegalidade da extradição." BRASIL. **Lei n. 13.445**, de 24 de maio de 2017.

para fins de execução da pena do que o rito da classe Homologação de Decisão Estrangeira – HDE estabelecido no art. 216 e seguintes do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, ainda que se possa cogitar de interrogatório facultativo[21].

Outrossim, digno de nota que a homologação, embora comporte alguma carga cognitiva, não adota como regra geral a substituição total da pena estrangeira pela brasileira. Note-se que a Convenção Europeia admite os dois procedimentos, conforme artigo 8º, 1[22]. Mas a adoção da adaptação das penas somente se torna aplicável se, por sua natureza ou duração, forem as penas transferidas incompatíveis com o direito interno, como uma sentença perpétua ou condenação superior a 40 (quarenta) anos (artigo 75 do Código Penal – CP).

Por outro lado, fosse a pena inferior ao abstratamente cominado, não seria possível a majoração. Traço comum de todas as transferências de execução de sentença é justamente o não agravamento da condenação (artigo 5º, parágrafo 5, letra c, da Convenção).

Ainda, convém observar que as medidas cautelares pessoais, incluindo a privação de liberdade, podem ser aplicadas no curso do processo de homologação de sentença penal estrangeira. Há previsão expressa neste sentido no artigo 14 do Tratado com o Reino dos Países Baixos[23].

[21] A propósito, ver § 1º do artigo 216-K do Apêndice A.

[22] Em tradução livre: "a) Executar a pena imposta imediatamente pelo Estado de condenação, ou por decisão judicial ou administrativa, nas condições previstas no n. 4 ou no presente artigo; ou b) Através de procedimento judicial ou administrativo, converter a sentença em decisão do Estado administrador aplicando-se a pena prevista na lei do Estado administrador para a mesma infração, nas condições previstas no n. 5 do presente artigo". Convention Between the Members of the European Communities on the Enforcement of Foreign Criminal Sentences. Celebrado em Bruxelas, em 13 de novembro de 1991. Disponível em https://repository.overheid.nl/frbr/vd/004852/1/pdf/004852_Gewaarmerkt_0.pdf. Acessado em 10/07/2022.

[23] 4. Quando o Brasil for o Estado de condenação, o Reino dos Países Baixos, na qualidade de Estado de execução, poderá, a pedido do Brasil, antes da chegada dos documentos de apoio do pedido de transferência da execução da pena imposta por um julgamento, ou antes da decisão a respeito desse pedido, prender a pessoa condenada, ou tomar qualquer outra medida para garantir que ela permaneça no seu território até uma decisão sobre o pedido de transferência da execução da pena. Os pedidos de medidas

Novamente, identificando na transferência de execução uma delegação de jurisdição sobre determinados processos, junto a ela vem, de forma inafastável, o exercício da jurisdição cautelar. De fato, o poder geral de cautela é inerente à jurisdição[24]. Daí por que, mesmo que não tenha previsão expressa na Lei de Migração, há de ser reconhecida essa possibilidade no âmbito das transferências de execução da pena[25].

Ainda, veja-se que o requisito para o reconhecimento das sentenças penais estrangeiras é a inexistência de sentença ou processo penal em curso, no Brasil, relativo aos mesmos fatos (art. 82, V, da Lei de Migração).

Não sendo o caso do art. 7º, § 1º, do Código Penal, o reconhecimento e homologação da sentença estrangeira induz coisa julgada, impedindo a continuidade da persecução penal, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal no HC n. 171118[26]. Trata-se de regra de direitos humanos que impede a persecução penal pelos mesmos fatos.

Por outro lado, se a sentença brasileira já houver transitado em julgado, é o caso de incidência da regra proibitiva da Lei de Migração, que veicula recusa legal à homologação da sentença estrangeira[27].

---

preventivas incluirão as informações mencionadas no Artigo 4, parágrafo 3. A situação penal da pessoa condenada não será agravada por causa de qualquer período em que esteve sob custódia em razão deste parágrafo. 5. Na extensão permitida pela sua legislação interna, o Brasil, na qualidade de Estado de execução, poderá aplicar as disposições do parágrafo 4. (Decreto nº 7.906 de 04.02.2013)

24 "É ínsito à atividade jurisdicional o poder geral de cautela. (...) Com efeito, não seria razoável que o Juiz quedasse inerte permitindo um dano à ordem jurídica, diante da falta de previsão de determinada medida de urgência em lei. Logo, perfeitamente possível a utilização de medidas cautelares inominadas, inclusive valendo-se do emprego da analogia, sendo, necessário, porém, que sejam observadas todas as características e requisitos para admissão da medida, mormente o respeito ao princípio da proporcionalidade." FREIRE JUNIOR; Américo Bedê; SENNA, Gustavo. **Princípios do processo penal entre o garantismo e a efetividade da sanção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 75.

25 Nesse contexto, ver parágrafo único do artigo 216-G do Apêndice A.

26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **HC 171118**. Ementa. Impetrante: Maria Elizabeth Queijo. Paciente: Marcelo Brandão Machado. Relator: Min. Gilmar Mendes. 12 de novembro de 2019..

27 Ver parágrafo único, *e*, do Artigo 216-D, conforme sugerido no Apêndice A.

4 A ADAPTAÇÃO DAS PENAS ESTRANGEIRAS: O STANDARD CONSTITUCIONAL

A Constituição da República preocupou-se em definir quais são as penas que, no Brasil, são permitidas (art. 5º, XLVI) e quais as penas que são vedadas (art. 5º, XLVII). São admitidas as penas de privação de liberdade, mas sem caráter perpétuo, de perda de bens, multa, prestação social alternativa e suspensão ou interdição de direitos, mas não se permitem as penas de trabalhos forçados, de banimento, ou cruéis.

É importante lembrar que ainda há, em diversos Estados, a permissão de exploração de mão de obra prisional de forma escravizada[28], além de penas de caráter perpétuo, de morte e aquelas tidas como cruéis.

Portanto, a Constituição da República tornou fácil o reconhecimento de quais as penas podem ser transferidas: todas aquelas que sejam compatíveis com o direito brasileiro, notadamente, de multa, perdimento, privação de liberdade, prestação social alternativa e a suspensão ou interdição de direitos.

As demais penas, especialmente as que estejam enquadradas no inciso XLVII do art. 5º da Constituição, são absolutamente incompatíveis com o direito interno. É indiscutível a inviabilidade de internalizar uma condenação à amputação, um suplício ou banimento. Não se discute a incompatibilidade com a ordem pública interna da pena de caráter perpétuo.

Sendo assim, parece indene de dúvidas que, em havendo pedidos de transferência pautados em penas inadmissíveis no direito brasileiro, o primeiro ponto a ser enfrentado é o da comutação das penas impostas no estrangeiro para adequação ao direito brasileiro. Bom frisar que esta situação já foi enfrentada pela Justiça brasileira[29], em

[28] A 13ª Emenda à Constituição Norte Americana, a título de exemplo, vedou a escravidão involuntária, excetuando a punição pela prática de crime.

[29] PAIM, Renato. Brasileiro condenado à prisão perpétua por feminicídio no Reino Unido é

caso de prisão perpétua aplicada pela Justiça da Inglaterra (embora no âmbito de transferência de pessoas condenadas).

Ao lado dessas penas, há as sentenças mínimas ou mandatórias, comuns no sistema do *commom law*[30]. As sentenças mandatórias são incompatíveis com direitos fundamentais brasileiros (artigo 5º, XLVI, da Constituição), pois não apresentam nenhuma individualização da pena. Note-se que o que se está em xeque não é a observância de balizas mínimas e máximas previstas na legislação brasileira. Em jogo, nesse caso, é a atividade jurisdicional exercida no Estado estrangeiro para o fim de aplicação da pena. Contudo, o princípio da individualização da pena não consta do Pacto de São José da Costa Rica, de modo que não tem status de direito humano.

No tópico anterior, assentou-se a incidência de regras de direitos humanos previstas em tratados internacionais dos quais o Brasil faça parte. Resta a indagação sobre a (forma) de incidência de direitos fundamentais na transferência de execução da pena.

A respeito do tema, nota-se que se reconhece, ao menos no estágio atual de cooperação, a incidência imediata de direitos fundamentais[31] aos tratados internacionais, especialmente enquanto não houver integração normativa entre Estados de forma satisfatória.

---

autorizado a cumprir pena no Brasil. **g1 Minas**, Belo Horizonte, 17 mai. 2022.

30 "Como se vê do panorama delineado acima, o sistema conhecido nos países de tradição anglo-saxã como *mandatory sentencing* comina penas pré-estabelecidas pelo legislador, retirando por completo dos juízes o poder de individualizar a pena. Na realidade, a aplicação da pena torna-se tarefa automática, esvaziando a atividade judicial." CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. Discricionariedade judicial e sistemas de aplicação da pena: reflexões a partir dos modelos de *sentencing guidelines* norte-americano e inglês. p. 235. *In*: BEDÊ JUNIOR, Américo; CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. **Sentença criminal e aplicação da pena**: ensaios sobre discricionariedade, individualização e proporcionalidade. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 197-249.

31 "Aplicada essa *ratio* à cooperação, o modelo da articulação é um modelo de aplicação imediata dos direitos fundamentais, porém marcado pela pluralidade de fontes normativas (contribuições da fonte constitucional e dos sistemas internacionais de direitos humanos e eventualmente do direito da integração) e de órgãos de tomada de decisão (os tribunais constitucionais, regionais de direitos humanos e de integração). Ao invés de hierarquização, admite-se a pluralidade e a fertilização cruzada." ABADE, 2017, p. 116.

Com isso, vislumbra-se a possibilidade de aceitação do processo penal estrangeiro, a despeito da ocorrência de, à luz do direito interno, violação a preceito fundamental. A condenação em si, é válida, mas a dosimetria não. É o caso de admissibilidade da homologação parcial, para que se proceda à substituição da pena aplicada no exterior por dosimetria feita no Brasil, limitada aos fatos apurados na sentença estrangeira[32].

Idêntico raciocínio merece ser aplicado às penas desproporcionais (excessivas). A proporcionalidade, no caso, há de ser aferida conforme as balizas máximas abstratamente cominadas aos delitos transferidos ao Brasil. Essa forma de internalização não é expressamente prevista no direito interno, mas foi, por exemplo, a solução encontrada por Portugal[33].

Percebe-se que a regra procedimental acima ostenta nítida natureza de direito material, reconhecendo-se não a superioridade das normas penais brasileiras, mas sim, a eficácia direta e imediata de direito fundamental correspondente à proporcionalidade penal[34].

Por outro lado, as sentenças indeterminadas, utilizadas em larga escala no âmbito dos Estados Unidos até a década de 1970, atribuíam às *parole borders* o papel de determinar a duração das sentenças[35]. Esse parâmetro de duração de sentença é igualmente obstado pelo

[32] Ver sugestão de redação do artigo 216-N, §§ 1º e 2º, Apêndice A.

[33] Art. 237º: "3 - Se a sentença penal estrangeira tiver aplicado pena que a lei portuguesa não prevê ou pena que a lei portuguesa prevê, mas em medida superior ao máximo legal admissível, a sentença é confirmada, mas a pena aplicada converte-se naquela que ao caso coubesse segundo a lei portuguesa ou reduz-se até ao limite adequado. Não obsta, porém, à confirmação a aplicação pela sentença estrangeira de pena em limite inferior ao mínimo admissível pela lei portuguesa." PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 78/87**..

[34] "Na primeira fase da individualização da pena o legislador não detém liberdade ilimitada para tipificar ou cominar as penas, isto é, para criminalizar e sancionar o que bem entender, uma vez que a sua ação política é orientada pelo comando normativo do devido processo legal substancial (art. 5º, LIV, da CF), proibindo-o de editar leis desarrazoadas." BOSCHI, José Antonio Paganella. **Das penas e seus critérios de aplicação.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 149.

[35] CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. Discricionariedade judicial e sistemas de aplicação da pena: reflexões a partir dos modelos de sentencing guidelines norte-americano e inglês. In: BEDÊ JUNIOR, Américo; CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. **Sentença criminal e aplicação da pena**: ensaios sobre discricionariedade, individualização e proporcionalidade. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 197-249.

direito interno, conforme art. 5º, LXI, da Constituição Federal, que restringe a prisão à ordem de autoridade *judiciária* competente.

Logo, uma autoridade administrativa não pode e não poderia receber delegação jurisdicional para deliberação acerca da duração da sentença, à luz do direito brasileiro. Esse caso, portanto, reflete a necessária adaptação das penas ao direito interno, exatamente como mencionado acima.

Interessante pensar na forma de ingresso de sentenças mínimas, que estabelecem um prazo mínimo de prisão antes do direito a livramento condicional. A questão é que aqui o direito material da sentença transborda para o direito de execução penal, conforme a legislação do Estado estrangeiro.

Nesse cenário, suponha-se o exemplo trazido por Gabriel Queirós Campos de uma sentença mínima de 7 anos de prisão a uma condenação por tráfico de drogas (considerando tratar-se do terceiro fato). Nota-se que, no direito brasileiro, não haveria direito a livramento condicional[36], de sorte que a sentença seria plenamente admissível, e, acidentalmente, teria idêntico efeito.

Contudo, sentenças sem *parole* podem ensejar dificuldades, mesmo se o prazo mínimo for compatível com o prazo do direito interno até o implemento do requisito objetivo. Imaginando-se um delito comum de roubo, praticado por agente primário, o seu livramento se atinge com um terço de pena. Assim, eventual sentença mínima de 4 anos poderia ser compreendida como uma sentença de 12 anos, ainda dentro das balizas do delito em questão pelo direito interno.

O problema nascido aqui é de outra natureza: a imprevisibilidade da sentença transferida e a distribuição estática do direito e jurisdição aplicáveis: a do Estado transferente até a fixação das penas; e a do Estado transferido para regras de execução.

[36] Art. 44, parágrafo único, da Lei n. 11.343/2006.

Assim, ainda que haja aparente compatibilidade, para que o acordo internacional seja certo é imperiosa a readequação de penas no momento da recepção da sentença estrangeira com tais moldes, adstrito o Ministro Relator, ou o Juízo federal, por delegação daquele, ao arcabouço fático constante do processo na origem.

Convém ressaltar que a atividade de substituição de dosimetria é extremamente complexa. Observa-se que o único caso julgado até o momento, a HDE 5175, reconheceu sentença portuguesa que condenou brasileiro por penas de roubo, violação (equivalente a estupro), rapto (equivalente a sequestro) e burla informática (correspondente ao estelionato).

Da descrição dos fatos se extrai, contudo, que o brasileiro, em conjunto com outro cidadão brasileiro, subjugou a vítima por tempo relevante (período de sete horas), sujeitando-a a diversos atos libidinosos diversos da conjunção carnal. A vítima fora levada a variados locais, incluindo um motel, e foi constrangida, mediante violência, à prática de atos lascivos e a permitir que com ela se praticassem tais atos. Durante parte do tempo em que esteve sob o jugo dos acusados, foi compelida a fornecer as senhas de seus cartões e, enquanto um a vigiava e praticava atos violentos, o outro realizava saques; e em outros momentos os dois, em conjunto, praticavam tais atos. Seus pertences (como aparelho celular) foram subtraídos e, de posse de seus cartões, após liberarem a vítima, ainda efetuaram outros prejuízos financeiros com seus dados bancários.

Ou seja, à luz do direito brasileiro, houve roubo duplamente circunstanciado pela duplicidade de agentes e pela restrição de liberdade da vítima (art. 157, § 2º, II e V, do CP), em concurso material com extorsão qualificada pela restrição de liberdade da vítima (art. 158, § 3º, do CP) e dois estupros majorados pela pluralidade de agentes (art. 213, *caput*, c/c 226, I, do CP), em continuidade delitiva. Os saques posteriores (estelionato) e a privação de liberdade (rapto) não configuram ilícitos adicionais, sob o prisma do direito nacional, ainda

que indubitavelmente sejam condutas típicas (*post factum* impunível e causa de aumento, respectivamente).

Note-se que, apesar de reduzidas as quantidades de crimes, foi identificada a sua exasperação, diante da quantidade de pena cominada aos delitos apontados. Surge então uma dupla possibilidade de enquadramento dos fatos estrangeiros à lei interna: pela identidade aparente de tipo penal ou pelo conjunto de fatos.

O modelo que se adequa, nesse cenário, há de levar em conta o conjunto de condutas imputadas[37] em detrimento do *nomen iuris* do tipo penal. Este é o modelo de aferição de dupla incriminação sugerido no modelo de tratado de extradição fornecido pela ONU[38].

Noutras palavras, o diálogo entre sistemas jurídicos há de ser realizado pelo enfrentamento da situação fática. De nada adianta confrontar sistemas jurídicos a partir de leis em tese, o que acabaria por criar um direito a um determinado caso que não seria cabível nem em um país nem no outro.

Por isso, voltando-se à HDE 5175, parece-nos que a adaptação adequada de penas é pelos delitos acima descritos, contudo e obviamente, adstritos à sentença de 12 anos do direito estrangeiro.

A relevância prática deste ponto teria aptidão de se tornar muito mais significativa se o fato fosse posterior a 2019, quando se incluiu o roubo circunstanciado pela restrição de liberdade da vítima e a extorsão qualificada no rol de delitos hediondos (diante do impacto das frações de progressão de regime).

[37] Em tradução livre: "A avaliação da dupla punibilidade das condutas imputadas é a forma mais prática e apropriada de determinar a extraditabilidade do delito." p. 309. WILLIAMS, Sharon A. The double criminality rule revisited. **Israel Law Review**, v. 27, n. 1-2, p. 297-309, 1993.

[38] Em tradução livre: "2. Na definição se um delito é punível pela lei de ambos os Países, não deve ser levado em consideração se (...) b) de acordo com a lei dos dois Países os elementos constitutivos do delito são diferentes, devendo ser avaliada a totalidade de ações ou omissões apresentadas pelo Estado requerente." Resolução nº 45/116 da ONU (Modelo de Tratado de Extradição da ONU).

Voltando-se ao caso dos autos, observa-se um total de doze anos aplicado a três crimes, mas um deles (estupro) é hediondo. A adaptação de penas não pode ignorar esse fato, sendo imperioso lhe atribuir os efeitos de execução penal pertinentes (especialmente quanto à fração de progressão e livramento).

Do processo estrangeiro se extrai que o concurso realizado ("cúmulo jurídico"[39]) considerou a duplicidade de delitos de "violação" (o equivalente a estupro) aos quais foram aplicadas penas de 6 e 7 anos, além dos delitos de rapto (6 anos), roubo (4 anos), e burla informática (2 anos).

O que consta do processo transferido, então, é a aplicação de pena de 13 anos pelos delitos mais graves (dois estupros). Nota-se que, a se admitir a pena de 13 anos aplicada pelo Estado estrangeiro a dois estupros majorados e em continuidade delitiva tem-se pena compatível com as balizas impostas pelo direito brasileiro. Assim, admitir-se-ia que a totalidade da pena aplicada no estrangeiro fosse enquadrada no rol de crimes hediondos, com a devida repercussão na execução penal.

Por tudo que foi dito até o momento, pode ser intuitivo concluir que as penas aplicadas no estrangeiro e admitidas no direito interno podem, eventualmente, ser reduzidas, mas nunca aumentadas. Vale lembrar que, diante do que consta do art. 7º, § 1º[40], do Código Penal, tem-se na legislação verdadeiro comando punitivo inspirado pela vedação da proteção insuficiente, o que autoriza o afastamento do *bis*

[39] Art. 77º do Código Penal Português, item 1, regula o denominado "cúmulo jurídico": "1 - Quando alguém tiver praticado vários crimes antes de transitar em julgado a condenação por qualquer deles é condenado numa única pena. Na medida da pena são considerados, em conjunto, os factos e a personalidade do agente. 2 - A pena aplicável tem como limite máximo a soma das penas concretamente aplicadas aos vários crimes, não podendo ultrapassar 25 anos tratando-se de pena de prisão e 900 dias tratando-se de pena de multa; e como limite mínimo a mais elevada das penas concretamente aplicadas aos vários crimes." PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 48/95**.

[40] Guilherme Nucci tem posição em sentido oposto, não reconhecendo a possibilidade de dupla persecução pelo mesmo fato na extraterritorialidade penal incondicionada. NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal comentado.** 20. ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 68.

in idem, com a nova persecução com a aplicação da lei penal brasileira, mas não o agravamento.

Outrossim, imperioso pensar sobre efeitos penais acessórios ou secundários à condenação e sua forma de manejo no âmbito internacional. Se previsto na lei estrangeira e admissível no direito brasileiro, nota-se perfeita compatibilidade de sistemas jurídicos, admitindo-se a sua incidência. Seria o caso de aplicação de pena de multa acessória quando a legislação interna também o prevê.

Por outro lado, cogita-se de aplicação de sanções não previstas ao tipo penal brasileiro ou ainda estranhas ao direito brasileiro. No primeiro caso, também se vislumbra a possibilidade de afastamento, firme na posição de que o efeito principal buscado pela transmissão da sentença estrangeira é a pena.

Na segunda hipótese, tratando-se de condenação em penas acessórias estranhas ao direito brasileiro, volta-se ao quanto disposto no art. 5º, XLVI, da Constituição da República. Assim, sendo compatível com a ordem constitucional interna, admissível a sua aplicação. Por outro lado, tratando-se de pena vedada, impõe-se o seu afastamento para aplicação exclusiva da pena principal.

Por fim, convém pensar sobre cominações acessórias previstas na lei interna, porém não aplicadas ou previstas na legislação estrangeira. Pode-se cogitar das condenações por crimes de trânsito ou por crime previsto no estatuto do torcedor[41]. A aplicação de preceitos penais adicionais representaria agravamento à condenação estrangeira. Por outro lado, possível se cogitar de a sentença estrangeira possuir natureza mais gravosa (em tempo de prisão) que a sentença nacional. Assim, diante da impossibilidade de criação de *lex tertia*, parece

[41] Artigos 306, 307 e 308, do Código de Trânsito Brasileiro, por exemplo e art. 41-B, § 2º, do Estatuto do Torcedor: § 2º Na sentença penal condenatória, o juiz deverá converter a pena de reclusão em pena impeditiva de comparecimento às proximidades do estádio, bem como a qualquer local em que se realize evento esportivo, pelo prazo de 3 (três) meses a 3 (três) anos, de acordo com a gravidade da conduta, na hipótese de o agente ser primário, ter bons antecedentes e não ter sido punido anteriormente pela prática de condutas previstas neste artigo.

inafastável a imposição de abrir ao condenado a opção integral pela lei estrangeira ou pela brasileira, com as sanções acessórias que esta reputar pertinentes.

5 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, este artigo apresenta o Apêndice A como sugestão de alteração do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, adotando-se o entendimento de que deve ser reconhecida a incidência de direitos fundamentais e direitos humanos previstos em tratados dos quais o Brasil seja signatário ao procedimento de homologação de sentença penal estrangeira.

Ainda, ao mesmo tempo em que se adota uma visão ampliada sobre o contraditório cabível no âmbito das homologações de sentenças estrangeiras, também se admite a prisão imediata do acusado, a fim de se garantir a aplicação da lei penal estrangeira.

Por fim, defende-se a possibilidade de homologação parcial da sentença estrangeira, quando a incompatibilidade verificada for meramente material, situação que ensejará a readequação da dosimetria de penas consoante balizas do Direito Penal brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva jur, 2017.

BASSIOUNI, M. Cherif. International Criminal Law, volume II: Multilateral and Bilateral Enforcement Mechanisms. 3. ed. Leiden, Nederlands: Brill Nijhoff, 2008.

BOSCHI, José Antonio Paganella. **Das penas e seus critérios de aplicação.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 678**, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 7.906**, de 4 de fevereiro de 2013. Promulga o Tratado de Transferência de Pessoas Condenadas e Execução de Penas Impostas por Julgamentos entre a República Federativa do Brasil e o Reino dos Países Baixos, firmado em Haia, em 23 de janeiro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7906.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.239**, de 15 de dezembro de 2017. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Bélgica sobre Transferência de Pessoas Condenadas, firmado em Bruxelas, em 4 de outubro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9239.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

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. **Lei n. 13.445**, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão Monocrática). **Homologação de Decisão Estrangeira n. 5175**/PT. Requerente: Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa Oeste. Requerido: Fernando de Almeida Oliveira. Relator: Min. Humberto Martins. 19 de abril de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202003002922&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 171118**. Penal e Processual Penal. 2. Proibição de dupla persecução penal e ne bis in idem. 3. Parâmetro para controle de convencionalidade. Art. 14.7 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Art. 8.4 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos no sentido de "proteger os direitos dos cidadãos que tenham sido processados por determinados fatos para que não voltem a ser julgados pelos mesmos fatos" (Casos Loayza Tamayo vs. Perú de 1997; Mohamed vs. Argentina de 2012; J. vs. Perú de 2013). 4. Limitação ao art. 8º do Código Penal e interpretação conjunta com o art. 5º do CP. 5. Proibição de o Estado brasileiro instaurar persecução penal fundada nos mesmos fatos de ação penal já transitada em julgado sob a jurisdição de outro Estado. Precedente: Ext 1.223/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 28.2.2014. 6. Ordem de habeas corpus concedida para trancar o processo penal. Impetrante: Maria Elizabeth Queijo. Paciente: Marcelo Brandão Machado. Relator: Min. Gilmar Mendes. 12 de novembro de 2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753484978. Acesso em: 4 ago. 2023.

CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. Discricionariedade judicial e sistemas de aplicação da pena: reflexões a partir dos modelos de *sentencing guidelines* norte-americano e inglês. *In*: BEDÊ JUNIOR, Américo; CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. **Sentença criminal e**

aplicação da pena: ensaios sobre discricionariedade, individualização e proporcionalidade. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 197-249.

FREIRE JUNIOR; Américo Bedê; SENNA, Gustavo. **Princípios do processo penal entre o garantismo e a efetividade da sanção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MENDONÇA, Andrey Borges de. **Cooperação internacional no processo penal**: a transferência de processos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal comentado.** 20. ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PAIM, Renato. Brasileiro condenado à prisão perpétua por feminicídio no Reino Unido é autorizado a cumprir pena no Brasil. **g1 Minas**, Belo Horizonte, 17 mai. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/05/17/brasileiro-condenado-a-prisao-perpetua-por-feminicidio-no-reino-unido-e-autorizado-a-cumprir-pena-no-brasil.ghtml. Acesso em: 4 ago. 2023.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 78/87**. Código de Processo Penal. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075-50537375. Acesso em: 4 ago. 2023.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 48/95**. Código Penal. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675. Acesso em: 4 ago. 2023.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução Penal**: teoria crítica. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

WILLIAMS, Sharon A. The double criminality rule revisited. **Israel Law Review**, v. 27, n. 1-2, p. 297-309, 1993. DOI: https://doi.org/10.1017/S0021223700016964. Acesso em: 2 ago. 2023.

WYNGAERT, Christine Van den. Double criminality as a requirement to jurisdiction. In: JAREBORG. Nils (ed.). **Double criminality**: studies in international criminal law. Uppsala, Suécia: Iustus Förlag, 1989. p. 43-56.

Convention Between the Members of the European Communities on the Enforcement of Foreign Criminal Sentences. Celebrado em Bruxelas, em 13 de novembro de 1991. Disponível em https://repository.overheid.nl/frbr/vd/004852/1/pdf/004852_Gewaarmerkt_0.pdf. Acessado em 10/07/2022.

Resolução nº 45/116 da ONU (Modelo de Tratado de Extradição da ONU).

APÊNDICE A – PROPOSIÇÃO DE ALTERAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Art. 216-D. (redação original)

Parágrafo único. Nos casos de transferência de execução da pena, deverá, ainda, atender ao disposto no art. 100, parágrafo único, da Lei 13.445/2017, e aos seguintes requisitos:

a) Ser o acusado pessoa maior de 18 anos de idade à época dos fatos;

b) Ter sido assegurado ao acusado acesso à defesa técnica e à autodefesa, compreendendo-se esta como a oportunidade de interrogatório com auxílio de intérprete, se for o caso;

c) Não haver provas em contrariedade com preceitos fundamentais brasileiros, tais como as consideradas ilícitas, produzidas de forma coercitiva pelo próprio acusado ou que não tenham sido submetidas ao contraditório.

d) Não haver, na origem, violação a direitos e garantias processuais previstas em tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos dos quais a República Federativa do Brasil seja parte.

Art. 216- G. (redação original)

Parágrafo único. Nos processos de transferência de execução da pena, ocorrendo as hipóteses dos arts. 312 e 313 do Código de Processo

Penal, poderá o Presidente ou o relator, a requerimento do Ministério Público Federal ou do ofendido, decretar a prisão preventiva do requerido, ou deferir medida cautelar diversa da prisão, conforme dispõe o art. 319 do Código de Processo Penal, de sorte a assegurar a aplicação da lei penal estrangeira, bem como a ordem pública e a ordem econômica.

Art. 216-I. (redação original)

Parágrafo único. A alegação de insanidade mental do condenado não obstará a homologação da sentença penal para fins de transferência de execução da pena, a qual poderá ser recebida como homologação para aplicação de medida de segurança, observando-se a contemporaneidade ou superveniência da insanidade em relação ao fato, a ser apurado pelo juiz federal competente para execução.

Art. 216-K. (redação original)

§ 1º Nos processos de transferência de execução da pena, o relator poderá designar interrogatório do acusado, especialmente quando este não tenha sido realizado na origem.

§ 2º (parágrafo renumerado)

Art. 216-N. (redação original)

§ 1º Homologada parcialmente a sentença penal estrangeira para fins de transferência de execução da pena, poderá o relator delegar ao Juízo federal competente para a execução a readequação das penas, vedado agravamento da condenação.

§ 2º Ao Juízo federal caberá, ainda, decidir sobre os efeitos genéricos e automáticos da condenação, conforme a legislação brasileira.

SEÇÃO 2 – Relatos de Experiências Docentes

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.208

MUDANÇA DE PARADIGMA PARA A JURISDIÇÃO PENAL

FABIANA LEITE

Coordenadora do eixo de proporcionalidade penal do programa Fazendo Justiça no Conselho Nacional de Justiça. Ministrou a disciplina Alternativas ao Encarceramento: as múltiplas respostas da jurisdição penal na especialização Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional, realizado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam (2022). Mestre em educação pela Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG (2017); especialista em violência doméstica pela Universidade de São Paulo – USP (2006) e em filosofia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (2005); graduada em Direito pela Universidade de Itaúna (2001). Autora do Manual de gestão em alternativas penais (2020), publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e com o Departamento Penitenciário Nacional – Depen do Ministério da Justiça. Atuou como facilitadora de grupos reflexivos pelo Instituto Albam (2011/2018) e foi Superintendente de Prevenção à Criminalidade do Governo de Minas Gerais (2005/2011).

IZABELLA LACERDA PIMENTA

Especialista em monitoração eletrônica do eixo proporcionalidade penal do programa Fazendo Justiça. Ministrou a disciplina Modalidades restritivas de liberdade: monitoração eletrônica e prisão domiciliar na especialização Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional, realizado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam (2022). Doutora em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Pesquisadora visitante do Departamento de Criminologia da University of Ottawa (Canada) e do Correctional Service of Canada (2012-2013). Pesquisadora do Laboratório de Gestão de Políticas Penais – LabGEPEN da Universidade de Brasília – UnB. Autora do Modelo de gestão para a monitoração eletrônica de pessoas no Brasil (2020), publicado Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o Departamento Penitenciário Nacional – Depen do Ministério da Justiça.

Qualquer sistema de justiça criminal apresenta limites e possibilidades. Na sociedade brasileira, a suspeição sistemática de determinados grupos de indivíduos atua como um mecanismo de controle numa estrutura social altamente hierarquizada. Além dos elevados índices de desigualdade, corroborando a ampliação das diferenças sociais, historicamente temos o tratamento jurídico desigual dos indivíduos, resultando num sistema judicial criminal que não é aplicado igualmente a todos os indivíduos no Brasil.

O fortalecimento do Estado penal produz gigantescas desigualdades sociais. Além disso, aumenta sobremaneira nosso fosso quanto às bases republicanas do Estado Democrático de Direito, percebido apenas teoricamente em nossa Constituição Federal de 1988. Assim, a justiça criminal brasileira gera e perpetua esquemas de seletividade penal para, de forma contínua e crescente, alimentar o sistema prisional, explicitando que a transição para o regime democrático não significou o fim da produção de desigualdade no âmbito da justiça criminal.

Para frear nossas estratégias repressivas de controle social que ganham respaldo discursivo e que são asseguradas pela desigualdade jurídica consolidada, alavancando movimentos de expansão das penas, de recrudescimento do poder punitivo, seletividade penal e de encarceramento em massa, precisam ser construídas mudanças estruturais, econômicas e políticas. Nesse ínterim, reconhece-se, dentre outras coisas, o papel do Poder Judiciário no que se refere aos caminhos possíveis para o enfrentamento das condições precárias que marcam sobremaneira o sistema penal brasileiro.

Ao mobilizar repertórios teóricos e práticos próprios do universo penal, o primeiro curso de especialização intitulado “Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional”, realizado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam em parceria com o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, concretizou-se como uma possibilidade para pensar e repensar os horizontes possíveis de

serem alcançados nesse campo. A proposta, portanto, foi além das discussões teóricas e normativas, buscando contribuir, de algum modo, para gerar reflexos na prática cotidiana do corpo discente. Não raro, o compartilhamento de situações empíricas integrava o debate das aulas, tornando o ambiente um espaço profícuo de intercâmbios passíveis de serem implementados no dia a dia de cada um dos alunos, os quais são atores do sistema de justiça, sobretudo magistrados. Ao incorporar esses repertórios e práticas, eles ampliam, sobremaneira, por suas vias legais e simbólicas, a capacidade de adesão a tais princípios noutras esferas da sociedade.

O curso foi inovador porque pôs em diálogo o campo teórico com as diversas iniciativas existentes no Brasil para a superação do estado de coisas inconstitucional, possibilitando aos discentes maior especialidade sobre as estratégias para a qualificação da porta de entrada do sistema prisional. Além disso, o corpo docente conseguiu dialogar com o conteúdo programático a partir das realidades compartilhadas pelo grupo, tornando a experiência mais potente como meio para possibilitar a replicação do conhecimento na atividade jurisdicional de cada participante.

A especialização foi também uma oportunidade de atualização sobre a legislação e jurisprudência penal, bem como sobre as normativas e ações em curso pelo Conselho Nacional de Justiça neste âmbito. As disciplinas e a ementa foram cuidadosamente pensadas e permitiram um entendimento lógico e linear sobre a porta de entrada do sistema prisional, passando pela audiência de custódia, alternativas penais, monitoração eletrônica, fundamentos da Justiça Restaurativa e mecanismos de regulação de vagas prisionais.

Em 2015 foi aprovada a Resolução CNJ n. 213, que dispõe sobre a obrigatoriedade da audiência de custódia em todo o país. Em 2019 o CNJ disciplinou a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, através da Resolução 288, e, mais recentemente, foi instituída a Resolução 421/2021 sobre a

monitoração eletrônica de pessoas. A partir de 2019, diversas normativas estabeleceram diretrizes e procedimentos para o tratamento de públicos específicos e suas interseccionalidades no âmbito do Poder Judiciário. É importante frisar que, no campo das alternativas ao encarceramento, estamos diante de alguns institutos penais relativamente novos, como o Acordo de Não Persecução Penal, outros que sofreram atualizações a partir de mudanças legislativas, e temos ainda as recentes normativas do CNJ, o que indica a necessidade de atualização continuada da magistratura, missão a que se dedica a Enfam.

Como exemplo desse convite a fazer refletir o conhecimento do curso na realidade de cada aluno, propusemos, como atividade final de uma das disciplinas, o desenvolvimento de um mapa a ser preenchido coletivamente a partir do estado de atuação de cada pessoa. O mapa foi desenvolvido pelo corpo técnico da Enfam, e cabia a cada discente alimentar o seu estado de origem com informações sobre as alternativas ao encarceramento: se existem centrais de alternativas penais, Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada, normativas estaduais sobre o tema, varas especializadas, patronatos, conselhos da comunidade, grupos de governança, dentre outros achados.

A atividade possibilitou um levantamento nacional de acesso comum por todos, mas sobretudo o entendimento da magistratura sobre a importância de uma atuação em rede. Ao final dos trabalhos e da apresentação de cada estado, muitos se disseram surpresos com os achados, por desconhecerem a existência de serviços ou normativas nos respectivos estados sobre o tema proposto, que poderão contribuir para maior qualidade do sistema de justiça criminal, com foco na garantia dos direitos e qualificação da porta de entrada do sistema prisional.

Importante destacar que o curso foi oferecido majoritariamente à magistratura, mas oportunizou que outros profissionais com trajetória na justiça criminal pudessem participar e este foi um componente importante para qualificar o debate, considerando a

interdisciplinaridade necessária à política penal. Recomendamos que tal modelo seja replicado em formações futuras e potencializado, garantindo a troca de saberes e o compartilhamento de experiências.

Durante as aulas foi comum o diálogo dos profissionais entre si, por interesse em aprofundamento sobre determinada prática, promovendo em muitos magistrados o despertar para possibilidades concretas de atuação diferenciada, como, por exemplo, em relação aos mecanismos jurisdicionais para implantação da Justiça Restaurativa no âmbito penal como meio de redução dos processos de criminalização; ou mesmo como contribuir para a implantação de um determinado serviço penal, como Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada – Apec, Central Integrada de Alternativas Penais, Central de Regulação de Vagas ou no entendimento sobre as peculiaridades de cada um desses serviços. No campo da monitoração eletrônica, houve aprofundamento no conteúdo da recente Resolução CNJ n. 412/2021, que apresenta repertório principiológico, aspectos técnicos e metodológicos com vistas a qualificar a atuação da magistratura no âmbito dos serviços de monitoração.

Uma iniciativa como essa, portanto, apresenta potencial para fazer germinar mudanças na seara penal – Poderes Judiciário, Executivo, Legislativo, sociedade civil – mas, especialmente, na vida do indivíduo que teve sua trajetória de vida atravessada pelas mazelas do sistema penal brasileiro. Isso posto, cursos como esse devem ser continuamente ofertados àqueles que atuam no sistema de justiça criminal, vislumbrando, em alguma medida, (re)desenhar as políticas penais no Brasil com foco no controle da superlotação carcerária, a partir de mudanças sistêmicas e esforços institucionais coordenados, nas quais o encarceramento deixe de ser habitualmente a primeira medida. Imprescindível, por conseguinte, focar o sujeito a quem se destina o conjunto de serviços penais, tendo o princípio da dignidade humana como norte tanto na promoção dos direitos fundamentais quanto na redução de danos e vulnerabilidades, em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.209

O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA GESTÃO DE VAGAS PRISIONAIS: UMA FORMAÇÃO NECESSÁRIA

JANAÍNA CAMELO HOMERIN
Coordenadora-adjunta do eixo de proporcionalidade penal do programa Fazendo Justiça no Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Ministrou disciplinas do módulo sobre controle da superlotação carcerária pelo Poder Judiciário e gestão de vagas na especialização Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional realizada pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam (2022). Bacharel e mestre em Direito Internacional pela Universidade de Paris (2004) e mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (2016). É *fellow* do programa Draper Hills em Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito da Universidade de Stanford (turma de 2019). Foi Secretária-Executiva da Rede Justiça Criminal, coalizão de organizações da sociedade civil brasileira dedicada ao *advocacy* em prol do avanço das garantias fundamentais no campo da segurança pública e da justiça criminal (2013-2020). Desde 2021 integra a equipe do eixo 1 do programa Fazendo Justiça, parceria entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Atividades formativas são, por natureza, uma relação de troca. Ao oferecer um currículo arrojado, baseado nas melhores práticas nacionais e internacionais sobre políticas penais e calcado em dados e evidências empíricas, o curso de especialização em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional oferecido pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam proporcionou a juízes e juízas de todo o país uma rica oportunidade de troca. Troca de saberes e de experiências, sem dúvida, mas também de percepções e questionamentos. Para operadores que têm por missão exercer a jurisdição –

qual seja, a função de dizer o direito e, portanto, a de decidir –, a chance de debater, indagar, compartilhar dúvidas e revisitar práticas e premissas perfila-se como uma oportunidade rara de renovação e aprofundamento. O ineditismo da especialização relaciona-se não somente ao conteúdo programático, mas também às ferramentas expositivas, ao perfil da equipe pedagógica e à abordagem interativa proporcionadas pela Enfam com vistas a favorecer o intercâmbio entre todos os participantes. A própria seleção dos alunos da primeira turma também reflete a preocupação da escola em promover um grupo diverso, com juízes a juízas de todo o Brasil, propulsores dessa comunidade de trocas e transformação.

Nessa ótica, observa-se que o alcance da especialização se estende para além da atuação individual dos cerca de trinta participantes que compuseram a primeira turma. Por meio de suas práticas e relações, cada magistrado e magistrada que passou pelo curso se torna um vetor de difusão do conteúdo e de intervenção nos ambientes em que estão inseridos. A formação continuada da magistratura brasileira, com cursos tais como os promovidos pela Enfam, tende a promover ondas de impacto, que se expandem desde o indivíduo para suas redes e, logo, para todo o sistema de justiça. A relevância da oferta de conteúdos atualizados e imersivos destinados à magistratura ganha contornos ainda mais estratégicos na medida em que estimula um movimento endógeno, constante e sistêmico em busca do aprofundamento temático.

A magistratura criminal brasileira está inserida em problemáticas complexas. A abordagem dialética que questiona a parte que lhe cabe desse latifúndio e apresenta novos prismas de análise e atuação constitui a espinha dorsal da especialização sob comento. O intitulado da aula inaugural já dava a tônica do que viria pela frente: "O Papel do Poder Judiciário diante dos desafios impostos para superação do estado de coisas inconstitucionais que caracteriza o sistema prisional brasileiro".

Em minha trajetória profissional, raras vezes pude observar cursos de formação promovidos por escolas da magistratura que partissem do reconhecimento da responsabilidade do Poder Judiciário para a reversão do estado de coisas inconstitucional. A inovação da proposta pedagógica da Enfam foi proporcionar insumos de análise e ação àqueles e àquelas que, efetivamente, detêm o poder de decisão sobre as portas de entrada e saída do sistema prisional. Aproveito para louvar a iniciativa da escola de buscar municiar a magistratura criminal de ferramentas de atuação capazes de transformar o cenário da justiça penal. O curso de especialização em Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional materializa o engajamento da Enfam para que o Poder Judiciário logre assumir mais protagonismo no esforço coordenado entre os poderes públicos em prol da superação do estado de coisas inconstitucional.

Competiu-me ministrar aulas sobre o controle da superlotação carcerária pelo Poder Judiciário. Foram as últimas aulas do curso, tendo acontecido após um módulo sobre porta de entrada no sistema prisional por meio da qualificação da audiência de custódia e um segundo sobre a multiplicidade de respostas penais que as alternativas ao encarceramento oferecem. De partida, avalio que a organização cronológica da grade favoreceu o amadurecimento da reflexão do grupo. As aulas foram marcadas por valiosas intervenções, muito pertinentes, por vezes mais objetivas e embasadas em casos concretos, por vezes mais teóricas, derivadas do acúmulo das aulas anteriores em favor de uma perspectiva contra-hegemônica sobre jurisdição penal.

Sempre considerando o ponto fulcral do curso, qual seja, o papel do Poder Judiciário, o módulo sobre controle da superlotação carcerária centrou sua atenção sobre as possibilidades de intervenção do Poder Judiciário. Mais do que isso, sobre a necessidade de ação que lhe impende por força de normativas nacionais e internacionais que, de forma sistêmica e agregada, convergem para garantir que a prisão seja, de fato, a *ultima ratio.* Assim, o curso, que se iniciou com um módulo que revisitou os fundamentos da perspectiva punitivista, se encerrou

com um módulo que tratou da gestão de vagas prisionais mediante a implantação de uma política judiciária de controle da superlotação, em estreita colaboração com o Poder Executivo. Postula-se que o Judiciário reconheça o papel determinante que exerce sobre o fluxo de entrada e saída do sistema prisional e que assuma a liderança na articulação interinstitucional dos atores do sistema de justiça para a implantação de mecanismos de coordenação das diversas políticas penais disponíveis.

Em especial, o módulo se debruçou sobre o modelo de Central de Regulação de Vagas difundido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Foram apresentadas em detalhe as ferramentas de regulação de vagas sistematizadas na publicação *Central de Regulação de Vagas – Manual para a gestão da lotação prisional*, fruto de um extenso levantamento de práticas de controle da superlotação carcerária por autoridades do Brasil e do mundo. A publicação tem por vocação disponibilizar a magistrados e magistradas uma caixa de ferramentas úteis à construção de uma metodologia de regulação de vagas adaptada às especificidades locais. Em consequência, o módulo buscou enfatizar não apenas o protagonismo, mas também a customização da regulação de vagas pelo Judiciário.

Em se tratando de uma proposta inovadora, à época em fase de preparação para implantação piloto junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, a Central de Regulação de Vagas despertou interesse e questionamentos de cunho prático. Para mim, foi altamente simbólico verificar que vários alunos já projetavam desafios e possibilidades de solução para a implantação de uma política judiciária de controle da superlotação em seus respectivos tribunais de justiça. As pontuações levantadas tinham a ver com a operacionalização da iniciativa, não com sua fundamentação. Parecia superada a perspectiva de que compete exclusivamente ao Poder Executivo solucionar o problema da superlotação carcerária. Perguntas elaboradas concatenavam elementos percorridos durante o curso, destacando a necessidade de um fortalecimento das alternativas penais como

pilar de sustentação para efetivar uma política de regulação de vagas prisionais.

A título ilustrativo, surgiu um questionamento sobre um caso hipotético – porém muito verosímil – de uma pessoa em situação de rua presa mais de uma vez por furto: alguém a quem não cabe aplicar uma medida de monitoração eletrônica e para quem uma alternativa penal do tipo comparecimento periódico em juízo não parece ter cabimento. Ao externalizar dúvidas sobre que tratamento dar a casos hipotéticos, os alunos demonstravam ter se apropriado da premissa de uma regulação de vagas capitaneada pelo Poder Judiciário e da necessidade de fortalecimento e melhor coordenação entre as diversas políticas penais.

Por fim, no que diz respeito a uma avaliação acerca do impacto do curso para a práxis profissional dos alunos, merece destaque o engajamento e a determinação de uma aluna em particular, Doutora Andrea Brito, juíza do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, que dedicou seu trabalho de conclusão de curso ao tema da Central de Regulação de Vagas, com vistas a analisar – na prática – as possibilidades de sua implantação no estado. Imediatamente após o fim do curso, a juíza mobilizou os atores institucionais do tribunal para iniciar as tratativas de adaptação da metodologia de Central de Regulação de Vagas do CNJ. A formalização do pedido de apoio técnico e metodológico foi endereçada ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF do CNJ, de modo que a próxima etapa pode significar a implantação de uma Central de Regulação de Vagas no Acre.

https://doi.org/10.54795/RejuBespecial.SisPri.210

REPENSANDO METODOLOGIAS DE ENSINO NO CAMPO DAS ALTERNATIVAS PENAIS NO BRASIL: O RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA NA ESPECIALIZAÇÃO "JURISDIÇÃO PENAL CONTEMPORÂNEA E SISTEMA PRISIONAL"

MARILIA MONTENEGRO PESSOA DE MELLO
Professora da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora do grupo Asa Branca Criminologia.

Os cursos de especialização na área jurídica apresentam uma característica muito modular. Geralmente, nós, professores, levamos nossa especialidade para dentro das aulas e seguimos o que nos foi indicado em termos avaliativos para que possamos encaminhar as notas ao final do nosso módulo.

Quando recebi o convite para participar da especialização Jurisdição Penal Contemporânea e Sistema Prisional, oferecido pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), senti, logo no primeiro momento, uma grande diferença pela interlocução direta com a coordenação do curso e com a preocupação na construção dos módulos, diante da importância e da complexidade de cada eixo da temática. No momento do convite, recebi também uma apresentação do curso e a preocupação de trabalharmos uma metodologia inovadora e integrativa, dialogando diretamente com a prática da magistratura. Então percebi que o curso apresentava também a possibilidade de trocarmos experiências entre todos os profissionais envolvidos, independentemente de seus papéis em sala de aula.

Algo bastante inovador para mim, enquanto docente, foi o que antecedeu o início do curso, pois a maioria dos professores, com as suas respectivas coordenações, participaram da Formação de Formadores – FOFO, específica para os formadores deste curso. Assim, foi possível nos conhecermos, planejarmos conjuntamente nossas aulas, trocarmos experiências metodológicas e pensarmos na problemática do curso a partir dos seus diversos eixos. As aulas foram mediadas por Maria Eveline Pinheiro, que fez com que nós saíssemos da "caixinha" do direito e pensássemos a partir das ferramentas da pedagogia.

Dessa forma fomos provocadas também a sair "da pedagogia da resposta", tão comum na docência do direito, para pensar, como nos ensinam Paulo Freire e Antonio Faundez, a partir da pedagogia da pergunta.

> ANTONIO – (...) No ensino esqueceram-se das perguntas, tanto o professor como o aluno esqueceram-nas, e no meu entender todo conhecimento começa pela pergunta. Começa pelo que você, Paulo, chama de curiosidade. Mas a curiosidade é uma pergunta! Tenho a impressão (e não sei se você concorda comigo) de que hoje o ensino, o saber, é resposta e não pergunta. PAULO – Exato, concordo contigo inteiramente! E isto que eu chamo de "castração da curiosidade". O que está acontecendo é um movimento unilinear, vai de cá pra lá e acabou, não há volta, e nem sequer há uma demanda; o educador, de modo geral, já traz a resposta sem se lhe terem perguntado nada![1].

Pensar em um curso de especialização que nos provoque a problematizar o sistema prisional a partir de suas alternativas é uma necessidade premente, mas que na realidade brasileira sofre muitas resistências. Esse tempo que antecedeu o início do curso e o contato com todos os colegas e com todas as problemáticas das alternativas penais me encorajou a pensar novas dinâmicas dentro do conteúdo

[1] FREIRE, Paulo; FAUDEZ, Antonio. **Por uma pedagogia da pergunta**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

que iria ministrar, não mais sozinha, mas com a interlocução de vários colegas.

Em um momento em que a saturação das telas estava acontecendo, pensar e construir junto com outras pessoas com as mais diversas experiências da área foi renovador. Terminei o FOFO provocada para "trazer a vida" para dentro das nossas salas de aulas, mesmo que virtuais, para promover "uma leitura crítica da cotidianidade", especialmente quando estamos falando do sistema prisional brasileiro. Nesse campo não nos falta material para uma releitura de nossas práticas, as de ontem e as de hoje, e para assumirmos uma pedagogia crítica que não negue as tensões e que traga para nossos debates a "real humanização de todos"[2].

Foi nesse espírito que pude realizar meu módulo, mesmo que curto, de um tema ainda mais tenso, que são as alternativas penais no âmbito da violência doméstica, pensando limites, possibilidades e outras saídas para esse tipo de conflito. Com base nas experiências produzidas através do grupo Asa Branca Criminologia, consegui trazer vários relatos sobre a temática e abrir portas para o diálogo e para construção de novas perguntas. Foi a partir dessas perguntas que se moveu o módulo, sendo possível verificarmos possibilidades que antes pareciam praticamente impossíveis. O exercício da escuta, que conseguimos realizar entre os participantes mesmo com a limitação das telas, parece que foi algo muito importante na construção do módulo.

Também foi muito importante contar, durante todo o tempo, com o suporte e as intervenções sempre enriquecedoras da equipe da Enfam. Contar, mais uma vez, com Maria Eveline Pinheiro, Paula Jardim e Ana Luiza Reis e, ao término, receber uma devolutiva para juntas desenvolvermos os próximos passos.

A culminância do curso foi muito importante, pois, depois do processo de orientação do trabalho de final da especialização, existiu um encontro intenso de dois dias, de forma presencial, em Brasília,

[2] FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 248

onde foi possível nos conhecermos, debatermos os trabalhos de todas as pessoas que realizaram o curso e participarmos também de painéis para pensarmos os caminhos de construção do fortalecimento das alternativas penais em todo o Brasil. Os trabalhos produzidos foram ricos e bastante propositivos, gerando um debate repleto de aprendizado.

A trajetória de cursos de formação e capacitação como esse fortalecem o diálogo da magistratura com as suas práticas, tornando possível um trabalho em rede em que se compartilham não só dificuldades, mas outros caminhos e possibilidades. São momentos como esse que possibilitam que a magistratura receba resultados de pesquisas capazes de interferir diretamente no repensar de suas práticas. Foi o caso do módulo que realizei, confrontando-se, a partir dos resultados de diversas pesquisas, as possibilidades passíveis de ser criadas e recriadas no campo das alternativas penais na violência doméstica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FREIRE, Paulo; FAUDEZ, Antonio. **Por uma pedagogia da pergunta**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ENFAM
Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados

+55 (61) 3319-7700
www.enfam.jus.br
enfam@enfam.jus.br
EnfamOficial