

RELATÓRIO DE GESTÃO

SUPERVISÃO DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO
E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO E DO SISTEMA
DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS – DMF

BRUNO RONCHETTI DE CASTRO
Conselheiro

RELATÓRIO DE GESTÃO

SUPERVISÃO DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO
E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO E DO SISTEMA
DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS – DMF

BRUNO RONCHETTI DE CASTRO
Conselheiro



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

- Presidente:** Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha
- Corregedora Nacional de Justiça:** Ministro João Otávio de Noronha
- Conselheiros:** Ministro Lelio Bentes Corrêa
Carlos Augusto de Barros Levenhagen
Bruno Ronchetti de Castro
Daldice Maria Santana de Almeida
Fernando César Baptista de Mattos
Gustavo Tadeu Alkmim
Carlos Eduardo Oliveira Dias
Rogério José Bento Soares do Nascimento
Arnaldo Hossepian Salles Lima Junior
Luiz Cláudio Silva Allemand
José Norberto Lopes Campelo
- Secretário-Geral:** Júlio Ferreira de Andrade
- Diretor-Geral:** Amarildo Vieira de Oliveira

EXPEDIENTE

Secretaria de Comunicação Social

- Secretário de Comunicação Social** Luiz Cláudio Cunha
- Projeto gráfico** Eron Castro
- Revisão** Carmem Menezes

2017

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	CONTEXTUALIZAÇÃO	11
3	DA SUPERVISÃO E INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA COORDENAÇÃO DO DMF	15
	A) Da Transição de Gestão no DMF– Quadro Geral	15
	B) Dos Mutirões Carcerários	16
	C) Do Projeto Começar de Novo	20
	D) Da Fiscalização e do Acompanhamento das Metas do Projeto Começar de Novo – Conclusões	22
	E) Do Sistema Carcerário Brasileiro: Características Gerais	24
	i) População	24
	ii) Estabelecimentos prisionais	27
	iii) Saúde nos presídios	31
	F) Os Grandes Dilemas da Execução Penal na Atualidade	37
	i) Direitos humanos e presídios	37
	ii) A questão da prisão provisória	39
	iii) Tortura em espaços de confinamento	42
	G) O DMF na Gestão 2014-2016	46
	H) Da apresentação dos Projetos	50
	i) Eixo 1 – Iniciativa/projeto: AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA	50
	ii) Eixo 2 – Iniciativa/projeto: CIDADANIA NOS PRESÍDIOS	54
	iii) Eixo 3 – Iniciativa/projeto: ASSISTÊNCIA À SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SISTEMA PRISIONAL	61
	iv) Eixo 4 – Iniciativa/projeto: Gestão da Informação – SISTEMA ELETRÔNICO DE EXECUÇÃO UNIFICADO (SEEU)	68
	v) Eixo 5 – Iniciativa/projeto: CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DE MAGISTRADOS E SERVIDORES – FORTALECIMENTO DE COMPETÊNCIAS	73
	vi) Eixo 6 – Iniciativa/projeto: REORGANIZAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES E FORTALECIMENTO DOS GMFs (Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário).	78

I) Da Regulamentação das Ações Componentes do Plano de Ação DMF 2014-2016 – As Propostas de Resolução	80
i) Resolução n. CNJ 213/2015 (<i>Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas</i>)	81
iii) Resolução CNJ n. 223/2016 (Institui o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal e dá outras providências),	100
J) Propostas de Resoluções Submetidas à Apreciação do Plenário do Conselho Nacional de Justiça	105
i) Procedimento de Ato Normativo 0003101-16.2016.2.00.0000 – Proposta de regulamentação da política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.	105
ii) Procedimento de Ato Normativo 0003318-30.2014.2.00.0000 – Proposta de regulamentação de procedimentos de revista pessoal nos estabelecimentos penais e socioeducativos, bem como do estabelecimento de princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres grávidas e gestantes privadas de liberdade e seus filhos.	112
iii) Procedimento de Ato Normativo 0003318-30.2014.2.00.0000 – Proposta de resolução normatizando diretrizes e regras para a realização do acolhimento em saúde nas unidades prisionais, bem como a desinstitucionalização.	127
iv) Conclusão	133
4 ANEXOS	135
Anexo I – Relatório Mutirões Carcerários 2009 a 2015: Resgate histórico das recomendações ao Judiciário	135
Anexo II – Relatório Começar de Novo	145
Anexo III – Resolução N. 213 de 15/12/2015	168
Anexo IV – Resolução N. 214 de 15/12/2015	200
Anexo V – Resolução N. 223 de 27/05/2016	207
Anexo VI – Minuta de Resolução – Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.	210
Anexo VII – Minuta de Resolução – Dispõe sobre diretrizes acerca dos procedimentos de revista pessoal no sistema prisional e no sistema socioeducativo	218
Anexo VIII – Minuta de Resolução – Dispõe sobre as diretrizes e princípio para o acompanhamento das mulheres e gestantes, em situação de privação de liberdade, e seus filhos e dá outras providências.	223
Anexo IX – Minuta de Resolução – Dispõe sobre as diretrizes e regras para a realização do “acolhimento” em saúde nas unidades prisionais e prescreve a continuidade do cuidado por meio do monitoramento das transferências ou soltura e dá outras providências.	247
Anexo X – Minuta de Resolução – Dispõe sobre as diretrizes e regras para o processo de desinstitucionalização e acolhimento das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei e dá outras providências.	253

1 INTRODUÇÃO

Criado pela Lei n. 12.106, de 2 de dezembro de 2009, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) é o órgão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) responsável por, entre outras atribuições, acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas; propor ao CNJ a uniformização de procedimentos, bem como de estudos para aperfeiçoamento da legislação sobre o sistema carcerário e de execução de medidas socioeducativas; monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do CNJ em relação à prisão provisória e definitiva, medida de segurança e de internação de adolescentes; acompanhar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias.

Conforme art. 2º da aludida norma, a coordenação do DMF é realizada por um juiz auxiliar nomeado pelo Presidente deste Conselho e a supervisão cabe a um conselheiro designado pelo Plenário do CNJ.

Com efeito, em atenção a essa previsão legal, em 1º de dezembro de 2015, quando da 222ª Sessão Ordinária, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça designou este Conselheiro como Supervisor do DMF e, portanto, responsável pelo acompanhamento, fiscalização e orientação das atividades daquele Departamento, bem como encaminhamento, ao Colegiado do CNJ, das demandas relacionadas às políticas judiciais estruturantes para o sistema penitenciário e socioeducativo.

Desde então, em conjunto com a anterior Coordenação do DMF e tendo como diretriz o aprimoramento do sistema carcerário, concentraram-se atenção, esforço e intensa dedicação ao acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo Departamento; à análise de estudos e elaboração diagnósticos sobre o sistema carcerário; à participação em reuniões de planejamento e definição de programas e projetos a serem desenvolvidos, bem como à elaboração de votos referentes às relevantes propostas normativas encaminhadas a Plenário do CNJ.

Nesse particular, cumpre consignar que, considerando os principais problemas que assolam o sistema prisional e buscando as soluções mais abrangentes e factíveis, o trabalho desenvolvido pela referida Coordenação do DMF e acompanhado por este Supervisor foi estruturado em um “plano de ação” subdividido em seis eixos de atuação, assim definidos: **i) porta de entrada; ii) porta de saída; iii) ambiência prisional; iv) automação e gestão eletrônica das execuções penais; v) capacitação e fortalecimento das competências institucionais; e vi) a sobrevalorização de estruturas capazes de amplificar as competências afetas à execução penal, a partir da reestruturação e reconfiguração dos GMFs.**

O primeiro desses eixos de atuação foi consubstanciado na iniciativa/projeto: **Audiência de Custódia**; o segundo eixo, por seu turno, na iniciativa/projeto: **Cidadania nos Presídios**; já o terceiro na iniciativa/projeto: **Assistência à saúde e Assistência Social no Sistema Prisional**; o quarto na iniciativa/projeto: **Gestão da Informação – Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)**; o quinto eixo na iniciativa/projeto: **Capacitação e Treinamento e Magistrados e Servidores – Fortalecimento de Competências** e, por fim, o sexto eixo na iniciativa/projeto: **Reorganização das Atribuições e Fortalecimento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs).**

Além disso, com vistas à concretização dessas iniciativas e à consecução de verdadeiras políticas públicas estruturantes do sistema carcerário brasileiro, foram propostos atos normativos, aprovados e editados por este Conselho, tais como a **Resolução CNJ n. 213/2015** (Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas, a denominada Audiência de Custódia), a **Resolução CNJ n. 214/2015** (Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais) e a **Resolução CNJ n. 223/2016** (Institui o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal e dá outras providências).

Com o mesmo propósito, foram apresentadas outras cinco propostas de Resolução, cujo julgamento, embora iniciado, ainda não fora finalizado pelo Plenário do CNJ, objeto do Procedimento de **Ato Normativo 0003101-16.2016.2.00.0000** (Proposta de regulamentação da política institucional do Poder Judiciário para

a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade) e do Procedimento de **Ato Normativo 0003318-30.2014.2.00.0000** (Proposta a) de regulamentação de procedimentos de revista pessoal nos estabelecimentos penais e socioeducativos; b) do estabelecimento de princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres grávidas e gestantes privadas de liberdade e seus filhos; c) da fixação de diretrizes e regras para a realização do acolhimento em saúde nas unidades prisionais; e d) do estabelecimento de diretrizes e regras para o processo de desinstitucionalização e acolhimento das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei).

Em síntese, todo o trabalho desenvolvido, em conjugação de esforços e estrita sintonia com o então Juiz Coordenador do DMF, Dr. Luís Geraldo Sant'ana Lanfredi, teve como função precípua assegurar o papel fundamental deste Conselho na transformação da realidade dos sistemas prisional e de justiça, por meio da definição e implementação de políticas públicas destinadas à preservação e à garantia de direitos.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Quando da assunção do cargo de Supervisor do DMF, não se olvidava que a crise do sistema carcerário brasileiro não era um fato recente, podendo, talvez, afigurar-se como novidade a circunstância de conotação de drama humanitário que apresentava. Para além da contribuição de diversas causas, tinha-se ciência de que se tratava de consequência direta da condição de o Brasil ser o 4º país entre aqueles que mais detêm pessoas em situação de privação de liberdade.

O aumento exponencial da população carcerária, denotado por um crescimento de 507% entre os anos de 1990 e 2013¹, e o elevado índice de reincidência que daí decorre são suficientes, por si só, para demonstrar que o sistema carcerário brasileiro carrega a marca da ineficiência. Vale dizer, não cumpre a finalidade e não recupera o apenado. Pior que isso, sepulta direitos historicamente conquistados, consagrados na Constituição Federal e nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário.

Essa situação causa ainda mais perplexidade se a substituição a esse indicativo percentual (de 507%) for expressa em números: em junho de 2014, segundo dados do *Relatório de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça – INFOPEN-2014*², o número de pessoas em situação de privação de liberdade no Brasil ultrapassava 622.000. Esse quantitativo equivale a uma média de 300 presos por 100.000 habitantes, justamente o dobro da média mundial, que é de 150 presos por 100.000 habitantes.

Em meio a esse contingente, cerca de 250.000 equivalem a presos provisórios, o que equivale a quase 40% da população prisional. E a dura constatação é que, mesmo após o advento da Lei n. 12.403/2011, cujo desejo foi tornar a prisão provisória uma exceção, porquanto passou-se a oferecer novos paradigmas punitivos para o sistema de justiça criminal, a opção pelo “encarceramento”,

¹ Levantamento do sistema penitenciário em 2013, disponível em <<http://institutoavantebrasil.com.br/levantamento-do-sistema-penitenciario-em-2013/>>, último acesso em janeiro de 2017.

² Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, disponível em <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisonal/levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>>, último acesso em janeiro de 2017. Observe-se desde já que existe uma edição posterior do INFOPEN, a qual traz dados compilados até dezembro de 2014. Entretanto, para os fins deste relatório e por questões metodológicas, considerou-se o Informe do Ministério da Justiça que reuniu dados coligidos até junho de 2014.

seja provisório, seja definitivo, seguiu sendo a regra. Definitivamente, é a opção primeira aos atores do sistema de justiça.

Curioso observar, ademais, que o vertical incremento da taxa de encarceramento nas duas últimas décadas³ não conduziu à diminuição do índice da prática de crimes, como desejado por aqueles que fazem da restrição da liberdade a regra para o combate à criminalidade.

Ao contrário, forjado a partir de diplomas legislativos que tiveram grande impacto no sistema carcerário, forçoso é perceber que “mais prisões não necessariamente implicam mais segurança, nem tampouco resolvem a violência endêmica que transpira desde a nossa sociedade”. Recente *ranking* divulgado pelo Conselho Cidadão para a Segurança Pública e a Justiça Criminal denuncia que no Brasil encontra-se um terço das 50 cidades mais violentas do mundo⁴.

E, fato notório, a desigualdade social tem grande peso na explicação dessa realidade.

Com efeito, em seu último relatório, o grupo de trabalho sobre Detenção Arbitrária da ONU⁵ descreve a realidade brasileira como alarmante. “Embora o sistema de justiça criminal brasileiro trabalhe sob matrizes garantistas, a decretação da prisão cautelar continua sendo amplamente assumida pelo Judiciário local sem maiores reflexões”. Há um desencontro entre a lei e sua aplicação. O que o sistema carcerário, hoje, institucionaliza e dissemina, e o faz da melhor maneira, é o estigma e a vulnerabilidade (seja ela individual ou pessoal, social e mesmo institucional) de substancial parcela da população *intramuros*.

Constatou-se, ainda, que a sanção infligida aos apenados ultrapassa os limites e o sentido da punição, de forma a tornar o Estado tão criminoso quanto aquele que confinou, na medida em que tolera esse quadro de violações sem intervir adequadamente para remediar essa realidade. O recolhimento de pessoas, via de regra, acontece em celas imundas, desprovidas de salubridade. Torturas,

³ De acordo com estimativas realizadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) – Ministério da Justiça, entre 1992 e 2012 a população carcerária brasileira passou de 114 mil para aproximadamente 550 mil pessoas presas, algo que representa um aumento de 380% na taxa de encarceramento do país, quando, no mesmo intervalo de tempo, a população brasileira cresceu, de acordo com o IBGE, apenas 30%.

⁴ Seguridad, Justicia y Paz, disponível em <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/finish/200-as-50-cidades-mais-violentas-do-mundo-em-2014/0>>, último acesso em dezembro de 2015.

⁵ Report of the Working Group on Arbitrary Detention about the visit to Brazil (18 to 28 March 2013), disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/48/Add.3>, último acesso em agosto de 2016.

maus-tratos, proliferação de doenças infectocontagiosas, falta de água potável, violência sexual, a comida estragada, falta de componentes básicos de higiene pessoal, são alguns dos gravíssimos déficits apurados nas rotineiras inspeções realizadas por juízes de todo o Brasil nos presídios sob sua respectiva jurisdição. O ócio penitenciário, ademais, constitui a regra e assistências intramuros, quase inexistentes. O porvir *post* penitenciário é desesperançoso. Na grande maioria dos presídios a pessoa em situação de privação de liberdade é submetida à condição degradante: os detidos que ali se encontram estão relegados à própria sorte. Estão abaixo da dignidade que o Estado tem por princípio e imperativo categórico a obrigação de preservar.

O crescimento desmedido do quantitativo de prisões (sem a correspondente abertura de novas vagas no mesmo ritmo) associado à paradoxal amplitude do arcabouço jurídico de proteção de direitos e a escassez de políticas públicas voltadas para o ambiente prisional obrigaram Colendo Supremo Tribunal Federal, na ADPF 347, em setembro de 2015, a se posicionar.

Com efeito, reconheceu-se, naquela oportunidade, o descompasso entre o funcionamento do sistema penitenciário em relação aos seus fins e objetivos, a ponto de se afirmar que o Brasil experimenta um “estado inconstitucional de coisas”.

Eis aqui, pois, um marco jurisprudencial positivo, que obriga à tomada de posição do Estado, inclusive e sobretudo o poder judiciário, eis que recursos vazios ou expedientes inócuos já não têm o condão de impedir um quadro de violação sistemática de direitos que o Estado assume defender enquanto titular da custódia de milhares de pessoas.

Essa decisão impulsiona a (re)avaliação das ações estratégicas e das políticas judiciárias então praticadas para o enfrentamento dessa situação.

De fato, a “cultura do encarceramento” que se espraia por todo o sistema de justiça criminal, conjugada à absoluta falta de estrutura que advém do sistema carcerário para absorver contingente de pessoas cada vez crescente, agravou a capacidade de degradação humana já própria dos equipamentos prisionais, mercê da violação diuturna dos direitos fundamentais dos que neles se encontram recolhidos.

Ao se analisar o problema a partir da perspectiva do Poder Judiciário, papel central desempenha o CNJ no enfrentamento da questão. Como já referido, compondo a estrutura deste órgão, e criado para o fim de auxiliar no aprimoramento do complexo modelo do sistema de justiça criminal brasileiro, principalmente no que concerne aos subsistemas da execução penal e penitenciário, está o DMF.

E o CNJ tem pautado a questão prisional no país e tem no apanágio de sua liderança o sentido e a inspiração para alavancar a magistratura brasileira, no sentido de movê-la ao cumprimento do seu mandato constitucional, que é a preservação e a garantia de direitos, por meio do cumprimento irrestrito da legalidade.

3 DA SUPERVISÃO E INFORMAÇÕES PRESTADAS PELA COORDENAÇÃO DO DMF

A) Da Transição de Gestão no DMF– Quadro Geral

Ao iniciar a supervisão do DMF, foi transmitida pela então coordenação do departamento a informação no sentido de que, tão logo ela assumira os trabalhos, constatou-se como primeira evidência a falta de um “um plano de ação que, ao mesmo tempo, servisse como orientador ou fio condutor das ações, atividades e projetos executados pelo DMF ou a partir dali desenvolvidos, ou que estivessem alinhados com alguma ação estratégica do poder judiciário e do próprio Conselho Nacional de Justiça em si”.

Segundo as informações apresentadas, as ações e projetos que, anteriormente, ali eram enaltecidos foram concebidos e implantados a partir da necessidade de se enfrentar uma situação emergencial ou mesmo contingencial. Contudo, a documentação pertinente a essas ações não se encontrava sistematizada e, em muitos casos, sequer existia.

Com efeito, conforme informou o então Juiz Coordenador do DMF, Dr. Luís Geraldo Sant’ana Lanfredi, “de forma geral, não foi possível fazer um resgate histórico de todas as atividades desenvolvidas pelo DMF, bem como dos resultados auferidos. Inegavelmente, muito do que estava em vigor integrava a memória dos que ali trabalhavam. Entretanto, dois projetos – de ampla visibilidade e largo alcance – sobressaiam e eram do Órgão: os Mutirões Carcerários e o Começar de Novo.”

Ainda que não dispondo de dados e metodologia sistematizados, aquela coordenação percebeu, desde logo, a necessidade premente de analisá-los, de forma a aferir a viabilidade, a exequibilidade e eficácia desses projetos, inclusive para o fim de emprestar-lhes novo impulso, se fosse o caso. Foi o que ocupou a anterior

gestão do DMF no primeiro momento e resultou em dois importantes relatórios sobre ambos os projetos⁶.

Nos próximos itens, então, passa-se a reproduzir as informações prestadas pela anterior coordenação do DMF, acompanhada dos respectivos anexos, acerca de todos os dados, estudos, relatórios, projetos, programas, atividades, ações etc. desenvolvidos por aquela gestão, objeto de supervisão por este Conselheiro.

B) Dos Mutirões Carcerários

A Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984, consagrou a natureza jurisdicional da execução penal no Brasil.

O objetivo era assegurar um maior controle da atividade administrativa de fiscalização do cumprimento da pena. Imaginava-se que a observância dos direitos fundamentais dos condenados e internados estaria mais adequadamente preservada, uma vez que se emprestava mandato e se instrumentalizava o controle da legalidade da execução penal.

Fato é que o sistema normativo brasileiro reservava, até então, um papel tímido à autoridade judiciária. Arbitrariedades e desvios passavam longe da interferência jurisdicional.

Ocorre que com a outorga do controle da execução penal ao Poder Judiciário, a sobrecarga de juízes de execução não tardou para acontecer. Pior que isso, as Varas de Execução Penal não se estruturaram de maneira conveniente para atender essa demanda, seja do ponto de vista material, seja funcionalmente. Eram inúmeros os desafios que estavam contemplados para o desempenho dessa jurisdição especializada.

Foi com o desejo de interferir nessa realidade que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a organizar, a partir de agosto de 2008 (antes mesmo da criação do DMF), mutirões carcerários.

⁶ A íntegra destes estudos, produzidos pela equipe do DMF em âmbito interno e em nível de consultoria para subsidiar as ações da direção do Departamento, fazem parte desta informação, bem como estão incorporadas à base de dados do Departamento. Pelo menos é o que acontecia até a data de 19.09.2016. Como a tais relatórios e dados se tinha acesso restrito, não se pode assegurar que continuam ali registrados e disponíveis e que os respectivos dados estejam preservados. Cumpre apontar, porém, que a metodologia de trabalho adotada em cada relatório descreveu como foram colacionados e sistematizados os dados ao final documentados, todos obtidos a partir da base de dados do próprio DMF, razão pela qual a fidedignidade do que nesses documentos acaba exposto e concluído mostra-se inexorável.

Em síntese, a linha de atuação dos Mutirões estava baseada em dois eixos: o restabelecimento do devido processo legal, por meio da revisão das prisões de presos definitivos e provisórios, e a inspeção em estabelecimentos prisionais do Estado. Em regime de força tarefa, processos de execução penal eram analisados por juízes com jurisdição local. A intenção era atestar a regularidade do cumprimento da sanção penal, assegurando o deferimento de benefícios processuais em atraso, regularizando, no mais, o andamento processual desses feitos. O objetivo era sanar irregularidades encontradas. Em relação à visita aos estabelecimentos penais, o sentido não era outro senão mapear a realidade carcerária do país. Ao final de cada mutirão, relatórios apresentavam recomendações e sugestões, dirigidas aos diversos Poderes e instituições que estavam entretidas com o sistema de justiça e o sistema penitenciário local^{7, 8}, buscando tratar dos problemas a partir de uma única raiz deles derivadas (no caso, as violações de direitos humanos que ocorriam dentro dos estabelecimentos prisionais).

No período entre 2008 a 2012, os mutirões foram conduzidos pelo próprio CNJ. Alcançaram todos os estados brasileiros e no Distrito Federal. Todas as unidades da Federação foram visitadas. Alguns estados, mais de uma vez. A iniciativa reuniu juízes com diferentes experiências. Eles eram designados para percorrer estados e organizar a análise da situação processual das pessoas em cumprimento de pena corporal, além de inspecionar, nessas ocasiões, as unidades carcerárias locais.

Malgrado tenha logrado uma visibilidade nunca antes experimentada, fato é que por falta de acompanhamento adequado e eficaz das recomendações e sugestões que emanavam dos relatórios dos mutirões realizados o sistema carcerário pouco modificou-se ao longo desse período. Não se sabem os motivos pelos quais esse monitoramento fracassou. É possível intuir, no entanto, que como muitas das sugestões demandavam atuação do poder executivo, não se contemplava iniciativa e metodologia adequada e em condições de suplantar o

7 De acordo com a publicação CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Mutirão Carcerário, disponível em http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/mutirao_carcerario.pdf, último acesso em 19.01.2017, entre os anos de 2010-2011, foram analisados 310 mil processos. Dessa análise resultaram 24.800 alvarás de soltura e a concessão de 48 mil benefícios.

8 As recomendações ao poder judiciário advindas dos mutirões carcerários, em geral, referiam-se: (a) à modernização/informatização dos processos, (b) ampliação/reorganização das VEPs, (c) ampliação/reorganização dos quadros de juízes/servidores, (d) capacitação dos servidores, (e) carência de pessoal capacitado para a realização de cálculo de penas e, mais particularmente, para a organização e efetiva fiscalização da progressão de regime, (f) aprimoramento das inspeções mensais nas unidades prisionais do estado, (g) não implantação de Conselhos da Comunidade e (h) inadequada fiscalização quanto ao cumprimento de Resoluções do CNJ. Muitas recomendações, é certo, exigiam atos e orçamento previamente definidos pelo poder legislativo e poder executivo.

plano da “cobrança” a que se limitava o encaminhamento das sugestões feitas, tomando em consideração o princípio da “Separação dos Poderes”. Essa limitação operacional acabava sepultando toda a energia despendida durante o mutirão. Fato é que os relatórios dos mutirões, em muitos casos, não eram bem recebidos pelas partes a quem dirigidos. Deixou-se de percebê-los como importantes instrumentos ou guia para a superação de problemas estruturais neles documentados. Antes, realçavam-se as críticas deles emanadas e a impropriedade como eram realizadas, politizando-se suas conclusões⁹.

Por outro lado, os registros que se têm notícias sugerem que os mutirões carcerários demandaram exageradamente do CNJ, em especial financeiramente, eis que as atividades deles desdobradas exigiam períodos longos e movimentavam magistrados e servidores de todo o país, custeados por diária.

A partir de 2009, e com fundamento na Resolução CNJ n. 96, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerários (GMFs) passaram a assumir o encargo da realização permanente desses mutirões. E o trabalho dos GMFs, compartilhando e executando em suas respectivas bases territoriais atividades sob a supervisão do CNJ, permitiu incrementar o monitoramento e a fiscalização do sistema carcerário em todas as unidades federativas, diminuindo o número de mutirões realizados pelo CNJ a partir de 2012.

Muito embora tenham sido contemplados como unidades de descentralização do trabalho do DMF, os GMFs acabaram não sendo estruturados adequadamente, em condições de operar com uma organização administrativa mínima¹⁰. E, por assim acontecer, conquanto possam ter permitido pulverizar o custo funcional e financeiro dos mutirões carcerários, também não lograram melhorar a qualidade da informação e das atividades judiciais, deixando de fazer frente aos crônicos problemas de superlotação, condução eficiente dos processos de

⁹ Poucas recomendações foram consideradas cumpridas e superadas pelo Juiz Coordenador do DMF, malgrado a grande maioria dos Tribunais tenha demonstrado empenho em cumpri-las. Nem sempre, porém, as recomendações feitas aos Tribunais eram bem aceitas, não sendo incomum o registro de considerações no sentido de que: (1) O CNJ não pode impor o cumprimento de uma recomendação ao Tribunal; (2) As melhorias do sistema carcerário dependem de diversos atores e, portanto, é imprescindível que haja um consenso e cooperação de quais melhorias devem ser implementadas; (3) Melhorias que afetam a estrutura e gestão do sistema carcerário, em sua maioria, necessitam de investimento financeiro, humano e cooperativo de médio e longo prazo.

¹⁰ A efetiva normatização, compreendendo a regulamentação estrutural e de competências dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização só ocorreu com a edição da Resolução CNJ n. 214, de dezembro de 2015.

execução penal e restabelecimento da dignidade humana no interior dos estabelecimentos penais.

Os “mutirões” trouxeram à tona o descompasso e a assimetria da jurisdição de execução penal em todo o Brasil. Principalmente, expuseram o sucateamento como foram encontradas as Varas de Execução Penal e diante dessa perspectiva acabou desnudando uma das causas mais significativas para a frustração do sentido e escopo da Lei de Execução Penal, sem, no entanto, oferecer-lhe adequada solução.

São incontestáveis os benefícios pontuais gerados pelos mutirões carcerários. Também o valor que tiveram no mapeamento das condições carcerárias de cada unidade federativa. Não bastassem, serviram como instrumento de conscientização para as mazelas e os dilemas da execução penal, como experiência e jurisdição.

Contudo, forçoso convir que por detrás de uma fórmula e uma metodologia que se esgotaram com o passar do tempo, a permanente necessidade de realização deles denotava que a ferramenta, em si, não alcançava as “causas dos problemas” que procurava enfrentar. Demais disso, e especificamente no que concerne às melhorias que se esperavam brindar o sistema carcerário, os mutirões não se mostraram eficazes. Apesar de todo o esforço engendrado por todos aqueles que a eles se dedicaram e neles acreditavam, muito poucas modificações deles resultaram como “aquisições ou melhorias definitivas” para o já colapsado sistema carcerário. Sequer a carência de cooperação e consenso entre os diversos atores foi superada, sem falar nas dificuldades de suplantarem os entraves e obstáculos que estavam para além do aspecto processual propriamente dito.

O número excessivo de presos provisórios sempre ficou à margem dos benefícios pontuais dos mutirões. Mutirões de presos provisórios não tiveram grandes resultados. Constatou-se, pelos relatórios, que esse contingente ganhou mais dimensão. Ainda que vários benefícios – inclusive com solturas – fossem alcançados, a quantidade de presos que continuava ingressando indiscriminadamente nos estabelecimentos penais superava o aparente alívio de tensão que os “mutirões” proporcionavam.

Conclusão inevitável: era necessário repensar o projeto.

Reconfigurá-lo, para dizer o mínimo.

Havia que se pensar em resultados mais efetivos e duradouros. Atacar as causas dos problemas e não suas consequências. Inferiu-se, também, a necessidade de se estimular outras formas de incentivar a cooperação entre os atores que integram o sistema de justiça criminal.

C) Do Projeto Começar de Novo

Instituído pela Resolução n. 96, de 27 de outubro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça¹¹, o projeto **Começar de Novo** tinha como pilar a “promoção da cidadania, por meio da reintegração social de presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores de medidas e penas alternativas”. Visava, primordialmente, à superação do preconceito e da estigmatização advindos da condição de egresso do sistema prisional ou do sistema de justiça criminal, chaga que acentua a condição de exclusão social de alguns.

Bem por isso, o projeto ocupa-se de iniciativas comprometidas com a sensibilização em relação ao tema da reintegração social, pressupondo o envolvimento de atores do sistema de justiça criminal como também da sociedade civil.

O desdobramento do plano de ação previa o estímulo a atividades educativas, de capacitação profissional e de reinserção no mercado de trabalho, contando com a atuação e adesão dos Órgãos do Poder Judiciário, além de entidades públicas e privadas, patronatos, conselhos da comunidade, universidades e entidades de ensino em geral. Isso porque a Resolução n. 96 determina que os Tribunais de Justiça celebrem acordos e firmem parcerias com instituições no âmbito de suas jurisdições, por meio dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização Carcerária, cuja função, entre outras atribuições, seria implantar, manter e cumprir as metas do programa.

Por meio de “termos de cooperação técnica” o CNJ amplificou as pretensões do projeto. As partes que assumiam compromissos com o CNJ comprometiam-se a desenvolver e implementar projetos, programas e práticas no âmbito da execução penal e do sistema penitenciário, especificamente no que diz respeito

¹¹ Resolução CNJ n. 96/2009, disponível em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=65>>, último acesso em agosto de 2016.

à promoção de programas de reinserção social, com foco no trabalho e profissionalização. Em geral, os “termos de cooperação” atribuíam aos signatários as obrigações de: (1) Adotar ações com vistas à criação de vagas de trabalho e cursos de capacitação profissional para presos, egressos cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para adolescentes em conflito com a lei, de modo a concretizar ações de cidadania e promover a redução da reincidência criminal; (2) Manter atualizado o Portal de Oportunidades, alimentando-o, periodicamente, relativamente às vagas disponibilizadas; (3) Intercambiar informações, documentos e apoio técnico-institucional, necessários à capacitação profissional e inserção no mercado de trabalho para presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para adolescentes em conflito com a lei; (4) Acompanhar e avaliar, constantemente, a execução das ações a serem desenvolvidas; (5) Dar publicidade às ações advindas do Protocolo de Intenções, desde que não possuam caráter sigiloso.

Restou claro que as obrigações assumidas, na grande maioria dos casos, tinham como desdobramento ou único resultado a oferta de vagas de trabalho e de cursos de capacitação profissional para o público egresso. Contudo, ao se dar ênfase às ações destinadas a empregabilidade, dissociando-as de outras necessidades, como a assistência educacional, a assistência jurídica, a assistência material, a assistência à saúde e outros, rendeu oportunidade a intervenções imediatistas e paliativas que não possuíam o condão de diminuir as vulnerabilidades que carregavam os egressos. Embora o trabalho e a renda sejam, presumidamente, os vértices que mais produzam efeitos visíveis no campo da ressocialização, pois suprem as carências imediatas do público-alvo do projeto, é certo que este vértice não pode ser visto como o único instrumento a interferir na realidade dessas pessoas. Em reiterados estudos constata-se que a reintegração social deve ser buscada por meio de múltiplas estratégias. Isso porque variados e múltiplos aspectos são exigidos para vencer os déficits pessoais daqueles que são, via de regra, colhidos pelos sistemas de justiça criminal¹².

12 Uma intervenção pessoal para ganhar amplitude e render resultados condizentes com a expectativa da readaptação social de um egresso deve ocupar-se de suprir aspectos nos planos da: (1) assistência material: é impossível considerar qualquer transformação e um indivíduo que não conta com alimentação e higiene bastantes para suprir suas necessidades básicas; (2) assistência jurídica: as defensorias públicas ainda têm atuação tímida na garantia dos direitos básicos do preso e do egresso, a exemplo da atuação em processos e transmissão de informações essenciais aos presos, egressos e familiares; (3) assistência à saúde: apesar da parceria entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Saúde, que incluiu a população carcerária na assistência à saúde por meio do SUS, as secretarias estaduais e municipais têm pouca adesão no cadastramento das unidades prisionais como Unidades Básicas de Saúde. Dessa forma, a saúde não é suficiente ou uniformemente ofertada nos presídios brasileiros; (4) assistência psicológica e psiquiátrica: levando em conta a grande parcela da população apenas ligada a crimes que envolvem

Enfim, esses muitos os vértices deveriam estar estritamente alinhados para que o **Começar de Novo** pudesse alcançar o que dele se esperava. Contudo, isso não era o que se aplicava na prática.

D) Da Fiscalização e do Acompanhamento das Metas do Projeto Começar de Novo – Conclusões

Malgrado muitos acordos tenham sido celebrados subjacentes ao **Começar de Novo**, não houve preocupação em se promover um acompanhamento detalhado e um levantamento do alcance do programa em relação a todos os vértices que o integram. Aliás, não foram criados indicadores quantitativos e qualitativos de suas ações, de modo a subsidiar relatórios aptos a demonstrar a eficácia do programa. Inviabiliza-se, com isso o fomento de novas políticas judiciárias e políticas públicas para a população atendida pelo projeto.

Intuiu-se que somente seria possível avaliar o resultado prático do **Começar de Novo**, em sendo possível conhecer: i) a quantidade de internos e egressos que se valeram das ações do projeto, ii) os vértices contemplados nos acordos, iii) o número de apenados que voltou a praticar crimes, iv) a eventual evolução para crimes mais graves, v) o perfil dessas pessoas, vi) os parceiros do projeto e vii) as regiões que representam, entre outros aspectos.

o tráfico e o uso de drogas, é de extrema importância que se ofereça assistência psicológica e psiquiátrica no combate à dependência química. Inclusive, um dos casos mais comuns de reincidência, é o cometimento de furto ou roubo logo após a saída do cárcere para sustentar o vício da droga. Ações que amparem o egresso dependente, neste retorno, são primordiais; (5) assistência religiosa: é outro tema constantemente destacado como reintegrador. De forma geral, as unidades prisionais e de apoio ao egresso têm ofertado eficazmente este tipo de assistência; (6) assistência social: é o ponto chave de articulação com as demais assistências, além do suporte à regularização dos documentos, ação imprescindível para o recebimento de demais benefícios e alocação a postos de trabalho; (7) assistência à educação: afirma a LEP que a oferta de ensino de 1º grau é obrigatória e que o ensino profissional terá caráter de iniciação ou aperfeiçoamento técnico, além da determinação de dotação de uma biblioteca a cada estabelecimento. Sabe-se que pouquíssimos estabelecimentos penais contam com esta oferta mínima. O foco da reintegração social por meio da educação deve garantir o ensino básico, a educação aliada ao emprego, e a educação técnica e profissional; (8) separação por tipo penal: apesar de constitucionalmente garantida, a separação pelo tipo penal praticamente não encontra aplicação nas unidades prisionais. Com o descumprimento dessa norma, a perniciosidade das facções criminosas se alastra, captando mais seguidores e formando mais integrantes dentro da "escola do crime"; (9) servidores do sistema prisional: é vasta a literatura que indica consequências patológicas vivenciadas por agentes penitenciários. Afetados pela "prisonização", abalados física e emocionalmente, os agentes penitenciários também precisam estar contemplados nos programas voltados às melhorias do sistema prisional. Faltam condições adequadas de trabalho, geralmente o quadro é reduzido, gerando sobrecarga. Assistência à saúde para esse público é de extrema importância, assim como cursos de capacitação e ensino, envolvendo as universidades, voltados para a temática dos direitos humanos; (10) aproximação da sociedade ao cárcere: Bittencourt critica as operações de separação e estigmatização que a sociedade impõe ao "delinqüente": "[...] entre os delinqüentes e a sociedade se levanta um muro que impede uma concreta solidariedade com os delinqüentes ou inclusive entre estes. A separação entre honestos e desonestos que ocasiona o processo de criminalização é uma das funções simbólicas do castigo e um fato que impossibilita a realização do objetivo ressocializador. Se o cerne do Começar de Novo era alcançar a reintegração social de condenados, parece óbvia a necessidade de se trabalhar a conscientização da sociedade, destacando seu papel no acolhimento do egresso. Tal aproximação tem o condão de fomentar valores relacionados a cidadania, direitos humanos e responsabilização social; (11) Geração de emprego e capacitação profissional: aliado ao ensino profissionalizante, o trabalho é um dos aspectos mais eficazes para a reintegração. Capaz de trazer rotina, estabilidade financeira e motivação àquele que se encontrava em situações desestruturadas, a prática laboral afasta o indivíduo de práticas delitivas.

A falta de diretrizes em condições de permitir o alinhamento do programa, em âmbito nacional, inviabilizou a definição de parâmetros que pudessem melhor definir o sentido de suas ações e até mesmo avaliar sua capacidade de diminuir a reincidência criminal, o que, diga-se, nunca foi possível constatar.

Concluiu-se, assim, que a ausência de produção de dados e indicadores não legou ao **Começar de Novo** a capacidade de se tornar uma ferramenta eficaz e em condições de aprimorar o funcionamento do sistema de justiça criminal e, notadamente, servir de instrumento eficiente para o tratamento *post* penitenciário.

Por outro lado, o “Portal de Oportunidades”¹³, malgrado tenha sido uma das principais ferramentas para a efetivação das ações do **Começar de Novo**, demandava ajustes para tornar-se mais eficiente. Registraram-se dificuldades para a alimentação de dados e a geração de relatórios. Tampouco havia a possibilidade de comunicação, dentro do sistema, entre os gestores estaduais e responsáveis neste CNJ. Não bastassem, os Tribunais designaram os gestores do Portal de Oportunidades no âmbito de cada Estado, sem, contudo, fortalecerem e integrarem as ações que promoviam ao escopo previsto para a utilização da ferramenta. Tais problemas, de difícil solução prática, acabaram por esvaziá-lo.

Apesar de concentrar energia na captação da mão de obra oriunda dos presídios, não se produziram outras ações que derivaram dessa prática.

Ademais disso, muito embora tenha o CNJ dando ensejo e contribuído significativamente para o desenho de leis de incentivo e apoio ao público-alvo do programa, nem por isso e como política conseguiu alinhar-se e mesmo estimular ações que deveriam começar intramuros. É dizer, o projeto não tinha, ao menos com as configurações como foi concebido, potencial para alavancar uma política realmente inclusiva, no que concerne aos direitos básicos, tanto dos egressos quanto de pré-egressos¹⁴, mostrando-se insuficiente para resolver ou minimizar a questão da reinserção ou inclusão social de forma multidisciplinar, como ela deve ser encarada.

13 Disponibilizado no portal do Conselho Nacional de Justiça, entre outras funcionalidades a ferramenta foi criada para possibilitar: i) o cadastramento das entidades integrantes da Rede de Reinserção Social, ii) o cadastramento de propostas de cursos, trabalho, bolsas e estágios ofertados pela Rede de Reinserção Social e acessível ao público em geral, iii) e o contato eletrônico com as entidades públicas e privadas proponentes.

14 Todas as ações do DMF, no biênio 2015-2016, utilizaram o conceito do pré-egresso, buscando estender os benefícios e assistências que comumente costumam se “conceder” (ainda que no plano teórico) ao egresso àquele que ainda se encontra em cumprimento de pena e sob a custódia do Estado, partindo do pressuposto que compete ao sistema preparar esta pessoa para voltar ao convívio social, tratando, portanto, de minimizar os danos da institucionalização, incentivando a sua autonomia pessoal, assegurando seus direitos básicos e, principalmente, oferecendo-lhe

E) Do Sistema Carcerário Brasileiro: Características Gerais

i) População

Analisados os dois principais programas em execução no DMF quando da transição da gestão, outro desafio era o de conhecer, da forma mais ampla possível, o sistema carcerário em nível global, para, a partir de referências estatísticas confiáveis e recortes específicos, traçar estratégias de ação consistentes, efetivas e realistas.

Esses dados tomaram por base as informações constantes do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça (Infopen), e do Geopresídios, que espelha os relatórios mensais do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP)¹⁵, do CNJ.

O sistema prisional brasileiro é o quarto do mundo em número de pessoas, após Estados Unidos da América (2.228.424), China (1.657.812) e Rússia (673.818)¹⁶. De acordo com a última contagem da população, recenseada e estimada pelo IBGE em 2016, até a edição do presente Plano, a população brasileira é de aproximadamente 205.720.000 habitantes¹⁷. Segundo o Infopen de 2014, a população carcerária brasileira era de 607.731 presos, sendo que 358 integravam o sistema penitenciário federal.

O relatório de abril do Geopresídios, por sua vez, indicou 877.580 pessoas em cumprimento de pena¹⁸.

Os custodiados nos sistemas penitenciários estaduais se subdividem da seguinte forma: 27.950 pessoas estão encarceradas em delegacias e 579.423 em estabelecimentos penais. Destes, 250.213 são provisórios, 250.094 são condenados em cumprimento de pena em regime fechado, 89.639 são condenados em cumprimento de pena em regime semiaberto, 15.036 condenados em cumprimento

capacitação e formação para estar apto a viver a vida em condições "normais" de cidadania, e encontrar e vivenciar opções reais ao crime, rompendo-se, destarte, o ciclo da reincidência.

15 Todos os dados, na medida do possível, foram atualizados até o final da gestão ou estão atualizados até janeiro de 2017 (conforme as indicações das notas de rodapé). Sobre o CNIEP, instituído pela Resolução CNJ n. 47, trata-se de sistema do CNJ cuja gestão está a cargo do DMF e que compila as informações prestadas pelos juízes que inspecionam os estabelecimentos penitenciários sob sua respectiva jurisdição.

16 Fonte Depen (<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal>).

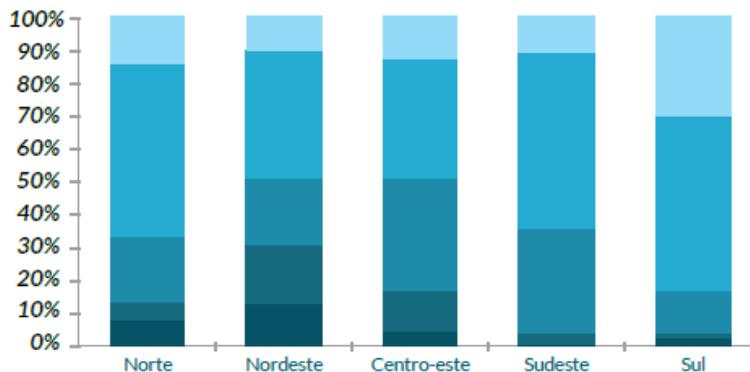
17 Fonte IBGE (www.ibge.gov.br).

18 Consideradas, assim, as pessoas que estão em regime aberto ou em prisão domiciliar.

de pena em regime aberto, 2.497 cumprem medida de segurança sob a forma de internação e 360 sob a forma de tratamento ambulatorial¹⁹.

Conquanto o número de pessoas privadas de liberdade no Brasil ultrapasse a marca das seiscentos mil pessoas, só existem 376.669 vagas no sistema penitenciário. A taxa de encarceramento nacional é 300 presos para cada cem mil habitantes no país. A quantidade de encarcerados é consideravelmente superior às quase 376 mil vagas do sistema penitenciário, alcançando um déficit superior a 230.000 vagas. A taxa de ocupação média dos estabelecimentos é de 161%, a quinta maior entre os países que se apresentam com contingente prisional elevado. Em média, em espaços concebidos para acomodar 10 pessoas, existem por volta de 16 encarcerados²⁰. Consequência dos índices de ocupação das vagas existentes é que mais de dois terços das unidades prisionais têm ocupação maior que 100%.

Proporção de presos por taxa de ocupação da unidade em que se encontram por região.



	Norte	Nordeste	Centro-este	Sudeste	Sul
Até 1 por vaga	5.145	9.515	6.561	31.769	19.163
Entre 1 e 2 por vaga	18.932	36.453	18.533	150.774	34.131
Entre 2 e 3 por vaga	7.103	19.201	17.001	88.623	7.941
Entre 3 e 4 por vaga	1.994	16.680	6.243	10.364	955
Mais de 4 por vaga	2.847	11.915	2.267	1.184	1.518

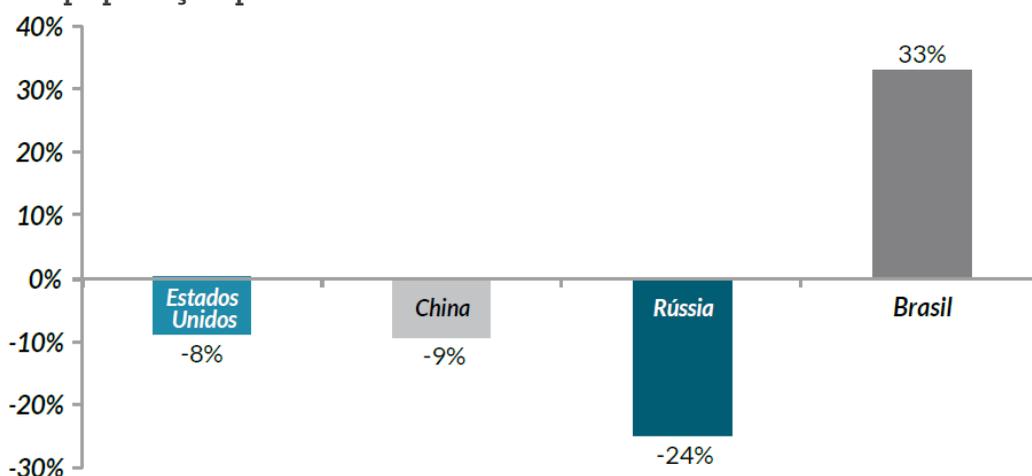
Fonte: Infopen, junho/2014.

19 Fonte Depen (<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal>).

20 A despeito de este dado estatístico não parecer “tão ruim” (considerando, de forma absolutamente realista, como as prisões estão sendo analisadas), o fato é que este excedente não é equilibrado. Existem espaços de confinamento absolutamente degradantes, nos quais, muitas vezes, a taxa de ocupação suplanta 150%.

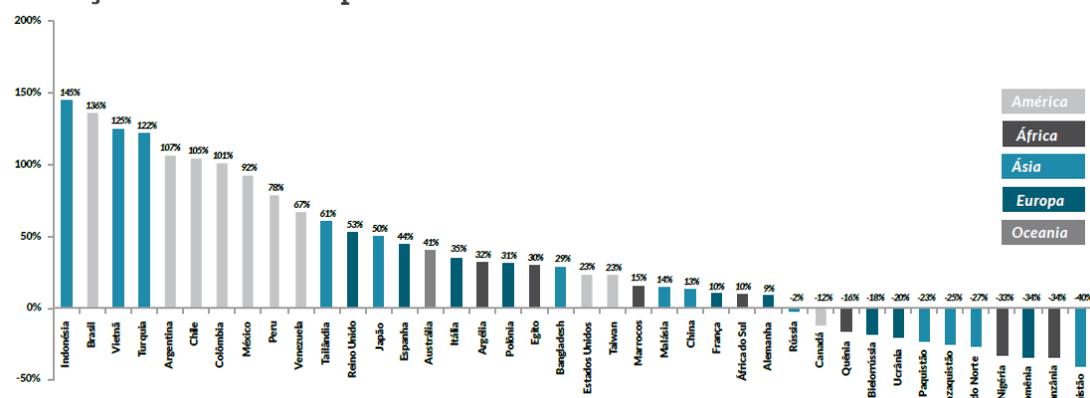
Dados ainda mais relevantes são os referentes aos presos sem condenação. O Brasil exibe, entre os países comparados, a quinta maior taxa de custodiados provisórios. Aproximadamente 40% estavam presas sem terem sido julgadas em 2014. A quantidade de presos provisórios ultrapassa a quantidade dos presos em regime fechado.

Varição da taxa e aprisionamento entre 2008 e 2014 nos países com maior população prisional do mundo²¹.



*Comparação entre 2003 e 2013 (último dado disponível)

Varição da taxa de aprisionamento entre os anos de 1995 a 2010²².



Fonte: Internacional Center for Prison Studies, 2014 - elaboração própria.

²¹ Fonte Depen (<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal>).

²² Fonte Depen (<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal>).

Esta última figura mostra que a variação na taxa de aprisionamento é a segunda maior de todo o mundo, ficando atrás apenas da Indonésia. Desde 2000, a população prisional cresceu, em média, 7% ao ano. Enquanto o crescimento do total da população brasileira foi de 16% no período, em uma média de 1,1% ao ano, a quantidade de encarcerados cresceu 161%.

Em contrapartida, um dado positivo é a queda brusca do percentual de pessoas presas em carceragens de delegacias ou similares, de 25% para 5% e, 2014, especialmente considerando a recomendação do CNJ pela desativação das carceragens de polícia no 3º Encontro Nacional do Judiciário, em 2010.

Em números absolutos, os estados com maior número de presos são São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco. São Paulo se destaca com amplíssima margem, com mais de 219.000 presos. Se considerarmos as taxas de encarceramento, Mato Grosso do Sul lidera o *ranking*, seguido de São Paulo e Distrito Federal, todos com mais de 450 pessoas privadas de liberdade para cada 100.000 habitantes. O Maranhão, por sua vez, é o estado com o menor número de presos em termos proporcionais, 89 para cada cem mil habitantes.

ii) Estabelecimentos prisionais

No Brasil, existem, ao todo, 1.424 unidades prisionais. Quatro desses estabelecimentos são penitenciárias federais. As demais unidades são estabelecimentos estaduais. Importa salientar, desde logo, que há um desvirtuamento da destinação originária de grande parte desses estabelecimentos. Mais da metade dessas unidades constam originalmente como destinadas ao recolhimento de presos provisórios. Porém, 84% delas também confinam pessoas em cumprimento de pena definitiva. Nos estabelecimentos destinados ao cumprimento de pena em regime fechado também existem condenados a outros regimes (80%).

Das cerca de 377.000 vagas no sistema prisional brasileiro, a região Sudeste apresenta a maior capacidade média das unidades prisionais (485 vagas), seguida da região Sul (317 vagas), da região Centro-Oeste (148 vagas), da região Norte (145 vagas), e, por fim, da região Nordeste (128 vagas)²³.

23 Fonte Depen, disponível em <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal>>, último acesso em janeiro de 2017.

O art. 88 da Lei de Execução Penal salienta que o condenado deve ser alojado em cela individual que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório. No mesmo artigo é descrito como requisito básico da unidade celular a salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana e ainda área mínima de seis metros quadrados por preso. Os alojamentos coletivos, em conformidade com o art. 91 e 92 da LEP, seriam destinados apenas aos presos do regime semiaberto.

Encontramos orientação similar nas *Regras de Mandela*, que atualizaram as *Regras Mínimas para o tratamento dos Presos da ONU*:

Regra 12

1. As celas ou quartos destinados ao descanso noturno não devem ser ocupados por mais de um preso. Se, por razões especiais, tais como superlotação temporária, for necessário que a administração prisional central faça uma exceção à regra, não é recomendável que dois presos sejam alojados em uma mesma cela ou quarto.

2. Onde houver dormitórios, estes deverão ser ocupados por presos cuidadosamente selecionados como sendo capazes de serem alojados juntos. Durante a noite, deve haver vigilância regular, de acordo com a natureza do estabelecimento prisional.²⁴

Do mesmo modo, as Regras Penitenciárias Europeias:

Cada preso deve ser alojado durante a noite em uma cela individual, exceto em caso que se considere a coabitação com outros presos benéfica para a vida do preso. No mesmo norte, uma cela deve ser partilhada somente se estiver adaptada ao uso coletivo e só deve ser ocupada por presos aptos a coabitar. Na medida do possível, os presos devem ser consultados antes de serem obrigados a partilhar uma cela durante a noite.

Com vistas a cumprir o previsto na Lei de Execução Penal²⁵, no que concerne à ambiência prisional e arquitetura das unidades prisionais, os estabelecimentos penais devem ser capazes de oferecer serviços de saúde, educação e trabalho, além de outras características arquitetônicas essenciais. Apesar da complexidade indicada para essas instalações, mais de um terço das unidades prisionais no país (36%) não foram concebidas para serem estabelecimentos penais, mas acabaram adaptadas para este fim. Esse fato gera um impacto negativo, pois

²⁴ Regras de Mandela. Regras Mínimas das Nações Unidas para tratamento dos Presos, disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/05/39ae8bd2085fdb4a1b02fa6e3944ba2.pdf>>, último acesso em janeiro de 2017.

²⁵ Resolução n. 9 de 18 de Novembro de 2011 do CNPCP.

poucas instalações adaptadas possuem módulos de saúde (22%), educação (40%) e trabalho (17%).

Em apenas 6% das unidades analisadas pelo Depen registrou-se a existência de módulos, alas ou células com acessibilidade para pessoas com deficiência.

Esse quadro de ocupação das vagas do sistema penitenciário, o estado das instalações físicas, os serviços prestados e o excesso de presos provisórios no Brasil são os componentes de um cenário problemático e complexo. Ele revela a necessidade de ruptura com os modelos de gestão e de política criminal ultrapassados, e que são o terreno fértil para a proliferação de violações aos direitos humanos.

A esse respeito, vale transcrever parte da descrição trazida pelo Relatório da CPI do Sistema Carcerário:

O que se evidenciou nas visitas da Comissão foi que a grande maioria das unidades prisionais do País possui uma distribuição espacial inadequada, tanto quanto aos internos como à segurança dos agentes prisionais. As celas e os pavilhões de celas alojam mais presos do que sua capacidade permite, gerando revoltas e tornando mais perigoso o trabalho de funcionários, já desmotivados e desprestigiados pela sociedade. O espaço gerado pelas construções é o local que a maioria dos atores envolvidos no sistema prisional frequenta constantemente, devendo oferecer condições mínimas de conforto, higiene, segurança, necessárias à ressocialização dos internos para posterior reingresso na sociedade. A forma como o espaço é arquitetado pode permitir ou limitar as ações dos atores envolvidos no Sistema, gerando assim condições benéficas ou maléficas, facilitando ou dificultando a segurança.

[...] A falta de espaços adequados aos custodiados, como celas individuais e coletivas, além de pátios separados, proporciona a propagação de doenças e a corrupção, sendo a primeira porta para as facções criminosas terem influência sobre os custodiados. A segurança dos estabelecimentos normalmente é frágil, por serem mal projetadas e superlotadas, facilitando, inclusive, o resgate de presos. Conforme presenciado pelos membros da CPI, a insegurança da população circunvizinha e dos funcionários é enorme, além de manter os encarcerados em condições desumanas.

[...] Na quase totalidade das cadeias, a CPI constatou que o banho é frio. Chuveiros? Não existem. São canos de água de onde sai a água fria para o banho, a fim de economizar energia. Não ficam os “chuveiros” com água à disposição, não. Tem hora marcada: durante 1 hora ou 1 hora e meia a água sai do cano, depois é fechada. Como são muitos os presos, é preciso que o banho seja rápido.

Em Vitória do Espírito Santo, para não ficarem sem água os detentos armazenam em garrafas de refrigerantes a quantidade de que necessitam. Pilhas e pilhas de garrafas no interior das celas, o que, além de péssimo, pode constituir uma arma

poderosa em momentos de crises, quer mantendo os presos em casos de rebeliões prolongadas, quer no uso como arma, já que cada litro pesa mais de dois quilos.

Nas cadeias públicas superlotadas, como em Contagem, Minas Gerais, Valparaíso, Novo Gama, Formosa e Planaltina de Goiás, no Estado de Goiás, a situação é ainda mais crítica: três, quatro e até sete dezenas de homens, espremidos em uma única cela, disputam no tapa os pingos de água que caem pelo buraco da parede.

A falta de água, o suor de homens amontoados e aparelhos sanitários sem limpeza produzem um cheiro nauseabundo e insuportável no interior das unidades penais.

Quem entra em um estabelecimento penal, e chega perto de uma cela apinhada de homens e mulheres, não esquece jamais o cheiro que dali se exala.

(...) É geral: as celas são escuras, totalmente sem iluminação, ou com lâmpadas tão fracas que mal se enxerga lá dentro. Os presos parecem homens-morcego, circulando na escuridão. Há celas que, inclusive, sequer têm janelas, de forma que nem sol entra, além de não haver circulação de ar.

Em penitenciária no Piauí, além de paredes encardidas pela sujeira e pelo tempo, não havia luz nos corredores e nas celas. Quando a CPI retornou no meio da noite, para refazer a diligência, os Deputados usaram lanternas e isqueiros para iluminar o local.

Em São Paulo, numa cela do “castigo”, no Centro de Detenção Provisória de Pinheiros, havia dez homens, que esperavam transferência. Não há no local nem entrada de ar nem de luz, e eles disseram à CPI que estavam há mais de sessenta dias sem banho-de-sol.

Homens e mulheres há 30, 60, 120 dias sem ir para o pátio e tomar banho-de-sol foi uma situação encontrada em vários presídios.

Em Minas Gerais, na Delegacia de Entorpecentes, a CPI encontrou presos há 03 anos sem tomar banho-de-sol.

Em São Luís, no Presídio de Pedrinhas, a pele amarelada de dezena de presos denunciava a falta de sol.

Em Rondônia, em celas onde caberiam 06 e se encontravam 26, a circulação de ar também é absurda e deficiente. Num calor de 40 graus, os homens estavam suados. Pequenos buracos nas laterais das celas e uma minúscula janela na parte superior, bem lá em cima, eram as únicas e insuficientes entradas de ar.

Sem luz, sem ar, o resultado são celas úmidas, cheias de bolor por todos os lados e um cheiro horrível.

Os presos por anos a fio sem ver a cor do sol apresentam-se pálidos, como se há tempo fossem defuntos.

A sonegação de recursos naturais, como ventilação e sol, é a revelação mais cruel do tratamento dispensados aos presos pelos gestores do sistema penitenciário. O ar e o sol não custam um tostão. Dependem apenas do coração cristão e do sentimento de humanidade inexistente nos estabelecimentos penais.

[...]

O que se viu nas diligências foram paredes de alvenaria com possibilidade de fácil e rápida demolição pelos internos, em caso de rebelião, permitindo a sua rápida propagação dentro do estabelecimento, dificultando a intervenção do apoio tático para debelá-la, enquanto ainda nascente, ou para impedir fuga em massa. Muitas das redes hidro sanitárias apresentavam vazamentos, criando um ambiente úmido, propício à propagação de doenças. Vasos sanitários sem o fecho hídrico permitem que ratos e baratas frequentem as celas, disseminando doenças graves, com alto custo para o sistema penitenciário. A instalação de boxes sanitários nas celas, sem ventilação, é outro fator de insalubridade. As redes de energia elétrica em quase todas as celas visitadas estavam danificadas e, em alguns casos, com o consentimento da administração foram instaladas gambiarras extremamente perigosas, que podem provocar incêndios ou choques elétricos nos internos e/ou agentes. Camas, paredes dos banheiros e cortinas, dispostos de maneira a não permitir que o agente tenha uma visão interna completa da cela, também prejudicam a segurança e a disciplina (os grifos não estão no original)²⁶.

iii) Saúde nos presídios

O art. 12 da Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU prevê ser direito de todos os “mais altos padrões de saúde física e mental alcançáveis”. É dizer, as pessoas encarceradas não foram excluídas do rol dos titulares desse direito fundamental, e deveriam ter condições de saúde equivalentes àquelas oferecidas à comunidade em geral, sob pena de se admitir um agravo à pena não previsto pelo legislador.

Nas *Regras de Mandela* encontramos orientação semelhante no art. 24, no sentido que os presos devem ter acesso aos serviços de saúde disponíveis no país sem qualquer discriminação, com base em sua situação legal.

As *Regras de Mandela*, ainda, em seu art. 25, preveem que:

[...] toda unidade prisional deve contar com um serviço de saúde incumbido de avaliar, promover, proteger e melhorar a saúde física e mental dos presos, prestando particular atenção aos presos com necessidades especiais ou problemas de saúde que dificultam sua reabilitação”, bem como que “os serviços de saúde devem ser compostos por equipe interdisciplinar, com pessoal qualificado suficiente, atuando com total independência clínica, e deve abranger a experiência necessária de psicologia e psiquiatria.

26 BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar; n. 384), disponível em <file:///C:/Users/biblioteca/Downloads/cpi_sistema_carcerario.pdf>.

A LEP prevê, em seus arts. 10 e 11, que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”. Ao tratar da assistência à saúde, dispõe, em seu art. 14: “A assistência à saúde do preso e do internado, de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico”. E, conforme determinação de seu § 2.º, “quando o estabelecimento penal não estiver aparelhado para prover a assistência médica necessária, esta será prestada em outro local, mediante autorização da direção do estabelecimento”.

Com o mesmo norte, os Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer forma de Detenção ou Prisão preconizam que “a pessoa detida ou presa deve se beneficiar de um exame médico adequado, em prazo tão breve quanto possível após o seu ingresso no local de detenção ou prisão; posteriormente deve se beneficiar de cuidados e de tratamentos médicos sempre que tal se mostre necessário. Esses cuidados e tratamentos são gratuitos”.

Considerando que uma boa atenção à saúde reduz as tensões inerentes às condições carcerárias, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária recomendou, na Resolução n. 7, de 2003, a adoção de um elenco mínimo de ações de saúde que deve ser implantado nos sistemas penitenciários dos estados. Dela consta que cada unidade prisional deve contar com um ambulatório com os equipamentos que especifica e que, para o atendimento ambulatorial, são necessários, no mínimo, um médico clínico, um psiquiatra, um odontólogo, um assistente social, um psicólogo, dois auxiliares de enfermagem e um auxiliar de consultório dentário, além de um médico ginecologista, se tratar-se de presídio feminino. Também determina que cada uma dessas equipes seja responsável por 500 presos. Caso o estabelecimento não esteja devidamente aparelhado, autoriza a lei que o atendimento seja realizado em hospital, devendo a questão ser decidida no âmbito administrativo.

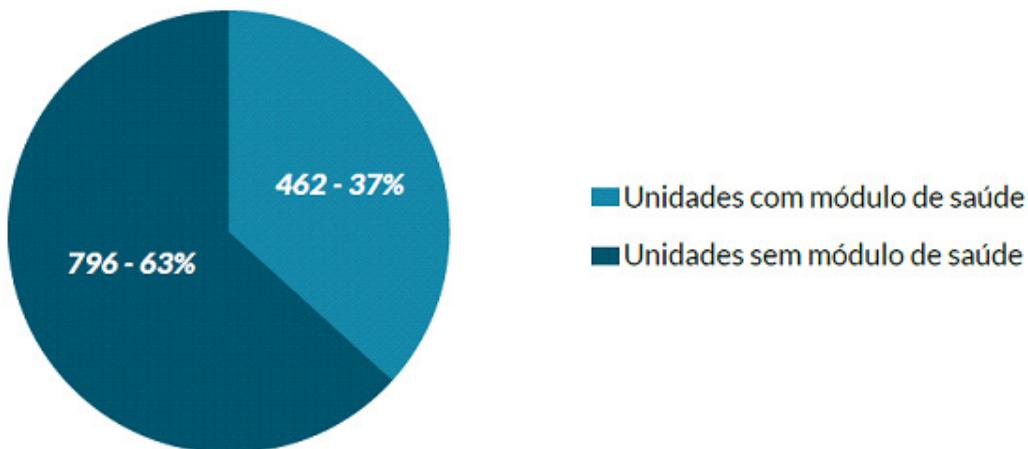
Por meio da Portaria Interministerial MS/MJ n. 1.777, de 09/09/2003, foi instituído o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), responsável por tornar mais congruentes à legislação penal e o SUS, dando alguma visibilidade à população custodiada no âmbito da política nacional de saúde. Tal Plano, ainda que subfinanciado e com baixa cobertura assistencial (cerca de 30% da população presa tem a garantia de atenção das equipes habilitadas), representa, a

nosso ver, uma das mais significativas experiências de humanização no sistema de justiça criminal do país.

Há 271 equipes de saúde no sistema penitenciário (CNES, 2013), habilitadas em 239 unidades básicas de saúde prisional em penitenciárias, em 154 municípios. Conquanto represente um grande avanço na política de saúde carcerária, essas equipes alcançam apenas 30% do total de custodiados no país. Por isso, na maioria das vezes, o preso tem de sair da unidade prisional para receber o tratamento médico adequado. Os ambulatórios que sobrevivem à má administração não possuem as mínimas condições para a devida assistência médica.

A Portaria Interministerial n. 1, de 2 de janeiro de 2014, redesenhou o Plano e instituiu a Política Nacional para Atenção Integral à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a qual prevê a mobilização de recursos financeiros mais significativos para ampliar o acesso da população encarcerada aos serviços de Saúde.

Infraestrutura – Unidades com e sem módulo de saúde



Fonte: Infopen 2014.

O gráfico acima revela que as equipes de saúde no sistema prisional ocupam pouco mais de 37% das unidades com módulos de saúde. Além desses módulos, encontram-se, por vezes, espaços precários destinados a atendimento médico básico e/ou emergencial.

Consultas médicas realizadas no primeiro semestre de 2014

UF	Porcentagem de unidades com informação	Consultas médicas		Pessoas presas nas unidades com informação sobre atendimento	Proporção de consultas realizadas no semestre por pessoa privada de liberdade
		realizadas externamente	realizadas no estabelecimento		
AC	58%	1.720	1.492	1.756	1,8
AL	89%	317	2.817	3.345	0,9
AM	90%	2.325	3.018	6.647	0,8
AP	75%	408	391	2.534	0,3
BA	95%	2.403	19.392	11.836	1,8
CE	4%	169	4.709	3.637	1,3
DF	100%	2.448	8.998	13.269	0,9
ES	100%	6.323	26.151	16.234	2,0
GO	83%	6.710	7.150	10.675	1,3
MA	84%	1.340	2.159	4.028	0,9
MG	82%	22.697	30.348	41.917	1,3
MS	70%	4.097	11.801	12.457	1,3
MT	88%	3.158	7.293	7.337	1,4
PA	93%	2.376	6.961	11.145	0,8
PB	68%	2.549	6.365	8.135	1,1
PE	79%	3.586	22.462	28.438	0,9
PI	85%	979	1.966	2.704	1,1
PR	83%	3.920	19.211	17.745	1,3
RJ	NI	NI	NI	NI	NI
RN	75%	1.047	1.450	4.978	0,5
RO	78%	2.247	7.795	6.060	1,7
RR	40%	0	338	287	1,2
RS	86%	8.590	15.048	23.899	1,0
SC	91%	3.560	11.483	15.244	1,0
SE	75%	358	736	3.540	0,3
SP	NI	NI	NI	NI	NI
TO	86%	4.367	2.068	2.949	2,2
Total	69%	87.694	221.602	260.796	1,2

Fonte: Infopen, junho/2014.

Boa parte das consultas médicas e de outros profissionais de saúde estão comprometidos com o tratamento dos agravos transmissíveis e não transmissíveis mais corriqueiros no sistema prisional, como, por exemplo, o HIV/Aids, Sífilis, Hepatites, Tuberculose, Hanseníase, Hipertensão, Diabetes, entre outros.

Na tabela abaixo, podemos observar que 49% das unidades prisionais brasileiras informaram a taxa de pessoas com agravos. Destacamos que, mesmo sabendo que essa informação é subnotificada, a taxa e a prevalência de agravos transmissíveis ainda são alarmantes.

Quantidade de pessoas com agravos nas unidades prisionais

UF	Porcentagem de unidades com informação	Taxa de pessoas com agravos para cada mil presos					pessoas presas nas unidades com informação sobre atendimento	Taxa de agravos para cada 1.000 pessoas presas
		HIV	Sífilis	Hepatite	Tuberculose	Outros		
AC	67%	1	7	25	33	0	3.084	21,4
AL	33%	17	10	44	20	0	1.682	54,1
AM	70%	42	38	6	32	114	5.734	40,5
AP	38%	7	0	0	1	0	481	16,6
BA	86%	74	157	29	161	9	10.535	40,8
CE	4%	46	50	3	22	2	3.630	33,9
DF	83%	68	38	31	21	52	11.779	17,8
ES	91%	154	587	55	54	51	15.817	57,0
GO	45%	94	23	18	25	6	8.085	20,5
MA	69%	29	12	5	46	1	3.446	27,0
MG	59%	290	133	135	72	81	40.715	17,5
MS	64%	129	91	74	102	58	12.371	36,7
MT	47%	36	12	23	190	5	5.270	50,5
PA	68%	59	82	4	83	16	9.973	24,5
PB	33%	53	318	308	143	9	6.910	120,3
PE	40%	218	198	65	565	5	24.950	42,1
PI	62%	56	99	21	20	11	2.130	97,2
PR	86%	200	43	59	83	9	18.773	21,0
RJ	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
RN	53%	28	18	3	45	2	5.555	17,3
RO	60%	48	40	42	46	10	5.389	34,5
RR	40%	2	0	0	1	1	235	17,0
RS	78%	903	432	183	312	9	22.578	81,5
SC	80%	299	55	57	134	136	14.164	48,1
SE	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
SP	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI
TO	35%	11	10	3	6	2	2.342	13,7
Total	49%	2.864	2.453	1.193	2.217	589	235.628	39,5

Fonte: Infopen, junho/2014.

Há uma concentração importante de epidemias de HIV/Aids, Tuberculose, e outras DST. Os dados nos informam que, a cada 100 pessoas presas em dezembro de 2014, 1,3 viviam com HIV. É uma taxa de prevalência bem superior à da população em geral, que gira em torno de 0,4%. Da mesma forma, 0,5% da população prisional vivia com sífilis, 0,6% com hepatite, 0,9% com tuberculose e 0,5% com outras doenças. Segundo dados do Portal da Saúde, pessoas privadas de liberdade têm, em média, uma chance 28 vezes maior do que a população em geral de contrair tuberculose. Os presídios são importante meio de desenvolvimento de formas resistentes da bactéria causadora da moléstia. Saliente-se que as doenças acabam sendo levadas para a vida extramuros, tanto pelos servidores penitenciários, que têm contato direto com a população carcerária, como pelos parentes dos presos.

Outro dado de grande relevo é com relação às pessoas deficientes.

Em 12 estados brasileiros, nenhuma pessoa presa com deficiência física está alocada em uma vaga compatível com sua condição. Nesses estados pode até haver vagas que se coadunem com as facilidades inerentes à acessibilidade, mas as pessoas que se encaixam nessas vagas não estão alocadas nessas celas.

A saúde das mulheres encarceradas também merece destaque.

A propósito, mercê da sua atualidade, vale transcrever o relatado pela CPI do Sistema Carcerário de 2009:

Triste e grave é a situação das mulheres encarceradas. Se o homem já sofre com a falta de cuidados médicos, as mulheres presas padecem em razão do descaso que impera nas penitenciárias femininas. Na cadeia feminina do Rio de Janeiro, onde 200 mulheres ocupam espaço destinado a 30, são muitos os casos de coceira, gerados pela falta de higiene, calor, superlotação. Lacraias, pulgas, baratas e ratos são companheiros das detentas. Muitas delas têm feridas e coceiras pelo corpo e o “remédio” que recebem para passar nos ferimentos é vinagre! Nas cadeias femininas, nem mesmo absorvente higiênico ou remédios para cólicas estão disponíveis. Se a menstruação for acompanhada de dor, não há remédio, a não ser reclamar. Quanto aos absorventes, quando são distribuídos, são em quantidade muito pequena, dois ou três por mulher, o que não é suficiente para o ciclo menstrual. A solução? As mulheres pegam o miolo do pão servido na cadeia e os usam como absorvente²⁷.

27 BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. CPI sistema carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620 p. (Série ação parlamentar; n. 384), disponível em <file:///C:/Users/biblioteca/Downloads/cpi_sistema_carcerario.pdf>.

O que se conclui da coleta desses dados é que a situação como o encarceramento é vivenciado no Brasil acarreta um sério agravo ao direito à vida e à saúde de inúmeros brasileiros. Em outras palavras, é grande a probabilidade de uma pessoa em situação de privação de liberdade morrer, se comparada à situação daqueles que mantêm sua liberdade. A taxa de mortalidade por 100 mil habitantes nas prisões é mais de três vezes maior do que na população em geral. O estado do Maranhão, onde está localizado o presídio de Pedrinhas, apresentou a impressionante taxa de 72 óbitos criminais por 10 mil habitantes.

F) Os Grandes Dilemas da Execução Penal na Atualidade

i) Direitos humanos e presídios

O Estado de Direito brasileiro, cujos elementos basilares são a democracia e o republicanismo, possui como um de seus objetivos a promoção do bem de todos (art. 3º, IV, da CF) e como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), além de preconizar a não submissão a tortura ou tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III, da CF) e a tutela da integridade física e moral das pessoas presas (art. 5º, XLIX, da CF). Cabe ao Juízo da Execução o poder-dever de zelar pelo correto cumprimento da pena (art. 66, VI, da LEP), impedindo práticas atentatórias aos direitos humanos das pessoas presas. Esse é o panorama normativo da relação entre as penas e os direitos fundamentais.

Falar da realidade, contudo, é perceber o diferente.

Na verdade, o que se vê é um confronto frequente entre aqueles direitos e interesses em geral. O interesse público predomina no exercício do poder público, o que é de se esperar, mas a reboque da relativização de direitos fundamentais. Não é incomum em um Estado Democrático de Direito promoverem-se abusos de poder e autoridade, desvios de finalidade e toda a ordem de excessos no uso do poder, a pretexto da “preservação do interesse público”. Além disso, há uma hierarquização não declarada entre as gerações de direitos, até pela distância temporal e da premência com que eles se impõem: os direitos de segunda, terceira e quarta gerações mobilizam intensamente o Estado e a própria sociedade, as vezes em prejuízo de direitos individuais.

Tal sobreposição não costuma ser confrontada.

Contudo, como resultado, direitos individuais suportam lesões a benefício da prevalência de direitos supraindividuais. É precisamente o homem existente, aquele submetido ao tempo e à facticidade que precisa experimentar o respeito a seus direitos fundamentais. No tocante às prisões, o fato de as pessoas sob custódia do Estado encontrarem-se sujeitas a uma relação de sujeição especial e em situação manifesta de vulnerabilidade não desnatura a essência das coisas como elas devem ser.

Segundo dispõe o art. 85, *caput*, da Lei de Execução Penal, o estabelecimento penal deverá ter lotação compatível com sua estrutura e finalidade. Por outro lado, nos termos do art. 185 da Lei de Execução Penal, haverá excesso ou desvio de execução sempre que algum ato for praticado além dos limites fixados na sentença, em normas legais ou regulamentares.

A superlotação dos estabelecimentos penais brasileiros é um exemplo claro de desvio de execução, vez que impõe à pessoa presa o sacrifício de direitos não abarcados nos limites da sentença, de forma ilegal, inconstitucional e humanamente intolerável. Em outras palavras, a superlotação resulta em um estado permanente de ilegalidade. O contingente carcerário que o Brasil apresenta é absolutamente incompatível com as estruturas de seus estabelecimentos penais ou as finalidades preconizadas pela Lei de Execução Penal. O princípio do *numerus clausus*, nesse sentido, atuaria como medida de contenção da superlotação e, conseqüentemente, de reparação do desvio de execução.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos reconhece o dever que os Estados têm de manter a ordem pública e proteger do delito e da violência todas as pessoas sob sua jurisdição. Entretanto, reitera o princípio largamente estabelecido no Sistema Interamericano de que independentemente da natureza ou gravidade do crime que se persiga, a investigação de todos os fatos e eventual processamento de determinadas pessoas devem desenvolver-se dentro dos limites e conforme procedimentos que permitam preservar a segurança pública, no marco do pleno respeito aos direitos humanos.

No mesmo diapasão a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que o conceito de direito e de liberdade, e, portanto, o de suas garantias, é

indissociável do sistema de valores e princípios que o inspira. Em uma sociedade democrática, os direitos e liberdades inerentes à pessoa, suas garantias e o Estado de Direito constituem uma tríade, cada um desses componentes se define, se completa e adquire sentido em função dos outros.

Não se pode admitir que o interesse do Estado em satisfazer sua pretensão punitiva ou executória justifique a ruptura com os direitos fundamentais. E mais, é impensável que o Estado esconda sua ineficiência com o sacrifício dos direitos fundamentais.

ii) A questão da prisão provisória

Importa destacar, também, que a indiscriminada utilização das prisões provisórias é um elemento complicador e de afronta aos direitos humanos mais elementares.

Há mais de uma década, a Comissão Interamericana de Direito Humanos (CIDH) considera o uso excessivo da prisão provisória como um problema crônico e inerente à maioria dos países do continente.

Em 30 de dezembro de 2013 a CIDH aprovou seu Relatório sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas e reconheceu o uso excessivo da prisão preventiva, relacionando-o a outros problemas como a superlotação e a falta de separação entre processados e condenados. Esta realidade foi percebida em outras instâncias pela própria Organização dos Estados Americanos (OEA), como durante a Terceira Reunião de Autoridades Responsáveis pelas Políticas Penitenciárias e Carcerárias, na qual se fez referência ao “amplo uso da detenção preventiva”, chegando-se a estimar que, na região, “mais de 40% da população carcerária se encontra em prisão preventiva”.

Frente a este panorama, a Comissão Interamericana considera, em primeiro lugar, que o uso excessivo desta medida é contrário à essência mesma do Estado democrático de direito, e que a instrumentalização fática do uso desta medida como uma forma de justiça célere, da que resulta uma espécie de pena antecipada, é abertamente contrária ao regime estabelecido pela Convenção e pela Declaração Americana, e aos princípios que inspiram a Carta da Organização dos Estados Americanos. Por outro lado, o uso da detenção preventiva é um fator importante na qualidade da administração da justiça e, portanto, diretamente relacionado com a democracia.

A CIDH reconhece o dever que os Estados têm de manter a ordem pública e proteger do delito e da violência todas as pessoas sob sua jurisdição. Entretanto, reitera que o princípio largamente estabelecido no Sistema Interamericano de que “independentemente da natureza ou gravidade do crime que se persiga, a investigação de todos os fatos e eventual processamento de determinadas pessoas devem desenvolver-se dentro dos limites e conforme procedimentos que permitam preservar a segurança pública, no marco do pleno respeito aos direitos humanos”. Ademais, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Corte Interamericana” ou “a Corte”) estabeleceu que “[o] conceito de direito e liberdades e, portanto, o de suas garantias, é também inseparável do sistema de valores e princípios que o inspira. Em uma sociedade democrática, os direitos e liberdades inerentes à pessoa, suas garantias e o Estado de Direito constituem uma tríade, cada um desses componentes se define, se completa e adquire sentido em função dos outros”. Como se desenvolve neste relatório, o uso excessivo da prisão preventiva é um problema complexo produzido por causas de distintas naturezas: questões de desenho legal, deficiências estruturais dos sistemas de administração da justiça, ameaças à independência judicial, tendências enraizadas na cultura e prática judicial, entre outras.

Ao mesmo tempo, o uso não excepcional desta medida contribuiu para agravar outros problemas já existentes na região, como os altos níveis de superlotação penitenciária, o que gera uma situação fática na qual se veem violados outros direitos fundamentais de prisioneiros, como o direito à integridade pessoal. Na absoluta maioria dos países da região, as pessoas em prisão preventiva estão expostas às mesmas condições das pessoas condenadas e, por vezes, a um tratamento pior que aquelas. As pessoas em prisão preventiva sofrem grandes tensões pessoais como resultado da perda de renda e a separação forçada de sua família e comunidade; ademais, padecem do impacto psicológico e emocional do próprio fato de estarem privadas de liberdade sem terem sido condenadas, e, em geral, são expostas a um entorno de violência, corrupção, insalubridade e condições desumanas presentes nas prisões da região. Inclusive, os índices de suicídios cometidos em prisões são maiores entre os presos em prisão preventiva. Daí a especial gravidade desta medida e a necessidade de cercar a sua aplicação das máximas garantias jurídicas.

A Comissão observou também que a aplicação desta medida afeta de maneira ampla e desproporcional a pessoas pertencentes a grupos economicamente mais vulneráveis, que, em geral, encontram obstáculos no acesso a outras medidas cautelares, como a fiança, nem podem aportar os gastos que implicam a representação de um advogado particular, contando apenas com a defensoria pública e suas limitações.²⁸

Esta situação também é denunciada pelos organismos que se ocupam da atividade de monitoramento de cárceres das Nações Unidas. O Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente (Ilanud) tem considerado que o uso excessivo de prisões provisórias é “um caso de especial gravidade dentro do panorama (regional) do aumento das

28 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório sobre o uso da prisão provisória nas Américas. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 46/13, p. 4.

populações penitenciárias”, e que, portanto, “a região deve continuar seus esforços para manter níveis mais prudentes de presos e presas a espera de sentença”²⁹

O uso excessivo da prisão preventiva é um problema complexo produzido por causas de distintas naturezas: questões de desenho legal, deficiências estruturais dos sistemas de administração da justiça, ameaças à independência judicial, tendências enraizadas na cultura e prática judicial, entre outras. Ao mesmo tempo, o uso não excepcional desta medida contribuiu para agravar outros problemas já existentes na região, como os altos níveis de superlotação penitenciária, o que gera uma situação fática na qual se veem violados outros direitos fundamentais de prisioneiros, como o direito à integridade pessoal.

As pessoas em prisão preventiva sofrem grandes tensões pessoais como resultado da perda de renda e a separação forçada de sua família e comunidade; ademais, padecem do impacto psicológico e emocional do próprio fato de estarem privadas de liberdade sem terem sido condenadas, e, em geral, são expostas a um entorno de violência, corrupção, insalubridade e condições desumanas presentes nas prisões da região. Inclusive, os índices de suicídios cometidos em prisões são maiores entre os presos em prisão preventiva. Daí a especial gravidade desta medida e a necessidade de cercar a sua aplicação das máximas garantias jurídicas.

Os princípios que pautaram as avaliações das Nações Unidas sobre o uso excessivo das prisões preventivas são os seguintes:

- i. O princípio do tratamento humano: segundo o qual, toda a pessoa privada de liberdade será tratada com respeito irrestrito de sua dignidade inerente e de seus direitos fundamentais. Quer dizer que a reclusão de uma pessoa não deve conduzir a restrições ou sofrimentos que vão além daqueles que são inerentes à privação de liberdade. Como afirmou o RT, “o princípio do tratamento humano das pessoas privadas de liberdade é o ponto de partida para qualquer exame das condições de reclusão e para a concepção dos regimes penitenciários”
- ii. O princípio da posição de garante do Estado: segundo o qual, o Estado, ao privar de liberdade uma pessoa, assume uma posição de garantidor de seus direitos fundamentais, em particular de seus direitos à vida e à integridade pessoal. O que implica que o exercício do poder de custódia traz consigo a responsabilidade especial de

²⁹ Idem. Aliado a essa referência, as Nações Unidas identificaram outros fenômenos correlatos, como o atraso na tramitação dos processos penais, a ausência de assessoria legal adequada, influência da opinião pública e a tendência de promotores e juizes de ordenar mandados de prisão para pessoas cujo processo está em trâmite, em vez de recorrer a outras medidas cautelares, como circunstâncias que, atuando em conjunto, depõem contra a preservação da dignidade daqueles submetidos à custódia estatal.

assegurar que a privação da liberdade cumpra seu propósito e que não conduza à violação de outros direitos básicos. Neste sentido, é fundamental a satisfação das necessidades básicas da população reclusa, relacionadas, por exemplo, aos serviços médicos, alimentação, fornecimento de água potável e, sobretudo, de condições básicas de segurança interna nas penitenciárias. Este princípio está estreitamente relacionado com o princípio do tratamento humano.

iii. O princípio da compatibilidade entre o respeito dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade e o cumprimento dos objetivos da segurança cidadã: isto significa que o respeito dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade não está em conflito com os fins da segurança cidadã, mas ao contrário, é um elemento essencial para a sua realização. A segurança cidadã é uma das dimensões da segurança humana, e, portanto, do desenvolvimento humano e envolve a inter-relação de múltiplos atores, condições e fatores.³⁰

O uso excessivo da prisão preventiva já não enfrenta oposição.

A questão, pois, é saber enfrentá-lo.

iii) Tortura em espaços de confinamento

A Constituição Federal estabelece (art. 5º, III) que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”.

A mesma Constituição preceitua, ainda no art. 5º, XLIX, que “é assegurado aos presos o respeito à sua integridade física e moral”, estabelecendo que “a lei considera inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecente e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que podendo evitá-los, se omitirem”.

O Brasil, ao ratificar a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, concordou em fazer da tortura um crime e assumiu o compromisso de investigar e processar sua prática, oferecer reparação às vítimas, excluir depoimentos alcançados por meio de tortura de todos os procedimentos e adotar medidas legislativas e de outra ordem para prevenir a tortura, entre outras medidas. Eis o que preceitua a Convenção a respeito:

³⁰ OEA. CIDH. Relatório sobre o uso da prisão provisória.

Artigo 1º 1. Para os fins da presente Convenção, o termo «tortura» designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram. 2. O presente Artigo não será interpretado de maneira a restringir qualquer instrumento internacional ou legislação nacional que contenha ou possa conter dispositivos de alcance mais amplo.

Artigo 2º 1. Cada Estado Parte tomará medidas eficazes de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura em qualquer território sob sua jurisdição. 2. Em nenhum caso poderão invocar-se circunstâncias excepcionais tais como ameaça ou estado de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública como justificação para tortura. 3. A ordem de um funcionário superior ou de uma autoridade pública não poderá ser invocada como justificação para a tortura.

Artigo 4º 1. Cada Estado Parte assegurará que todos os atos de tortura sejam considerados crimes segundo a sua legislação penal. O mesmo aplicar-se-á à tentativa de tortura e a todo ato de qualquer pessoa que constitua cumplicidade ou participação na tortura. 2. Cada Estado Parte punirá estes crimes com penas adequadas que levem em conta a sua gravidade.

Artigo 16 1. Cada Estado Parte se comprometerá a proibir em qualquer território sob sua jurisdição outros atos que constituam tratamento ou penas cruéis, desumanos ou degradantes que não constituam tortura tal como definida no Artigo 1, quando tais atos forem cometidos por funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Aplicar-se-ão, em particular, as obrigações mencionadas nos Artigos 10, 11, 12 e 13, com a substituição das referências a tortura por referências a outras formas de tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. 2. Os dispositivos da presente Convenção não serão interpretados de maneira a restringir os dispositivos de qualquer outro instrumento internacional ou lei nacional que proíba os tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes ou que se refira à extradição ou expulsão.

As práticas que afrontam esses artigos são infrações que afrontam esse compromisso internacional. Apesar da gravidade dessa constatação, o Brasil ainda é palco de violações sistemáticas à integridade física e moral, algo inclusive constatado por organismos de controle interno e internacional.

O sistema carcerário nacional é, seguramente, um dos lugares em que essas práticas vicejam com relativa abundância. Nas palavras do relator especial sobre tortura para as Nações Unidas, Juan Ernesto Méndez, as práticas de tortura são aplicadas no momento da detenção e em interrogatórios, pela polícia, e no tratamento nas prisões, pelos agentes penitenciários. Os métodos mais frequentes incluem, segundo Méndez, chutes, tapas, sufocamento, choques elétricos, uso de sprays de pimenta, de gás lacrimogêneo, bombas de ruído e balas de borracha, além de abuso verbal e ameaças. A tortura parece ser até mesmo aceita como padrão pelos presos. Apresentam-se, aparentemente, até mesmo “neutralizadas”, pois os detentos apenas as mencionam quando perguntados. A ONU identifica tortura nas prisões brasileiras a partir da superlotação das unidades prisionais, ao que se agrega as más condições sanitárias e o ambiente de violência próprio desses estabelecimentos. “Em todas as visitas vimos superpopulação, problemas de assistência médica aos presos, violência entre os detentos, falta de alimentação adequada e, claro, falta de acesso à educação e reinserção social”, descreveu Méndez à imprensa.

De acordo com os arts. 1 a 11 do Protocolo Adicional à Convenção contra a Tortura (OPCAT), o Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU realizou visita ao Brasil entre 19 e 30 de setembro de 2011³¹. Durante a visita, o SPT vistoriou o tratamento recebido por pessoas privadas de liberdade em quatro estados diferentes. Em São Paulo, o Subcomitê trabalhou nos centros de detenção juvenil, enquanto a visita aos outros Estados abrangeu outra série de instituições.

Como resultado dessa visita, o Órgão externou grande preocupação com o fato de a atual estrutura institucional no Brasil não proporcionar proteção suficiente contra a tortura e os maus-tratos.

Destacou a morte de sete prisioneiros no Presídio Ary Franco em 2011. Na maior parte dos casos, a causa da morte não era clara e/ou as circunstâncias que levaram à morte não se encontravam disponíveis. O SPT tomou nota de que durante o mesmo período houve um total de 91 mortes em custódia prisional somente no Estado do Rio de Janeiro.

³¹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>

Quanto à superlotação dos presídios, relatou o SPT que em quase todas as instalações visitadas, o número de detentos excedia a capacidade máxima. Havia níveis alarmantes de superlotação na Casa de Prisão Provisória Coronel Odenir Guimarães, em Goiás, e no presídio Ary Franco. Como resultado, os detentos têm de se revezar para dormir em finos colchões de espuma no chão, em condições extremamente precárias.

No tocante às visitas íntimas, o SPT recebeu muitas reclamações relativas aos procedimentos intrusivos e humilhantes, inclusive para mulheres idosas e crianças, obrigadas a se submeter a toques e desnudamentos.

Em relação à rotina nas prisões, o SPT notou que havia poucas oportunidades disponíveis para os detentos participarem de atividades significativas. Vários detentos se queixaram de abusos e maus-tratos envolvendo insultos, sanções arbitrárias e humilhação por parte dos guardas das prisões. No Presídio Ary Franco, o SPT observou que a atmosfera geral era altamente repressiva e caracterizada pelo contínuo tratamento degradante dos internos. Houve relatos de descrições consistentes em maus-tratos, como posições humilhantes durante transferências ou inspeções e espancamentos, maus-tratos e condições desumanas de transporte nos veículos dos Serviços de Operações Especiais (SOE), leitos inadequados, acesso inadequado a materiais de higiene, além de vestimentas precárias. Foram fornecidas ao SPT amostras da comida distribuída aos internos, e algumas pareciam estar podres.

Durante a visita, o SPT expressou preocupação com o fato de que a privação de liberdade de crianças e adolescentes não era utilizada como último recurso, contrariamente ao espírito do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990. Ademais, as instituições em que as crianças e adolescentes eram mantidos, em geral, não diferiam muito de prisões comuns para adultos. As autoridades com as quais o SPT se encontrou em São Paulo reconheceram o aumento significativo no número de crianças e adolescentes privados de liberdade o que, em sua opinião, demonstra uma falha nas políticas de prevenção, especialmente nos setores de tráfico de drogas e de dependência química. Ademais, destacou a falta de ênfase na dimensão socioeducativa do sistema juvenil, falta de apoio na reintegração de crianças e adolescentes na sociedade e falta de treinamento especializado para a equipe técnica.

Diante de todas essas questões, o Órgão manifestou grande preocupação com a dificuldade de implementação das medidas preventivas e das salvaguardas necessárias, tendo em vista que as “autoridades Centrais enfatizam excessivamente a complexidade e o formalismo da estrutura federal do Brasil”.

De uma maneira geral, o sentido da experiência orienta-se para que a crítica do Subcomitê de Prevenção à Tortura deva ser incorporada à prática e fazer parte de qualquer política orientada para o sistema prisional.

G) O DMF na Gestão 2014-2016

Foi considerando essas premissas que o DMF, regido por competência legal e regimental, em consonância com os objetivos estratégicos do CNJ e as diretrizes firmadas para o biênio 2015/2016³², tratou de desenvolver e implantar um conjunto de ações, a modo de diversificar suas práticas a partir de políticas judiciárias estruturantes para o sistema penitenciário e socioeducativo.

E para executar esse objetivo, tomou por base o plano da “concretização e da efetividade dos direitos das pessoas submetidas à situação de privação de liberdade”, como também firmou a necessidade de arrefecer, de outro lado, a “cultura do encarceramento” que se experimentava de maneira invulgar em todo o país.

O primeiro desafio era superar a compartimentação de competências e a “Separação de Poderes” na forma como tradicionalmente admitidos. Nesse sentido investiu-se no plano de atuações multidisciplinares, tratando as iniciativas com a perspectiva de políticas públicas.

Com esse sentido, iniciou-se a articulação com os demais atores do sistema de justiça buscando soluções (consubstanciadas em projetos ou programas) que conferissem à questão carcerária um tratamento mais amplo e sobretudo transversal. Das ideias que surgiram das diferentes conversas com atores do setor público ou da sociedade civil nasceu um “plano de ação”.

32 De acordo com a portaria n. 16, de 26 de fevereiro de 2015, entre as diretrizes da gestão da Presidência do CNJ para o biênio 2015/2016, busca-se: IX – desenvolver uma política criminal judiciária para o sistema penitenciário e socioeducativo, tendo por pilares a concretização e a efetividade de direitos, e o combate à cultura do encarceramento desnecessário, em especial, nas prisões provisórias; X – realizar estudo sobre as condições de saúde da população carcerária. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2124>>. Acesso em dez. 2015. Anexo II.

O “plano de ação” apresenta-se subdividido em 6 eixos de intervenção. Tomou-se em conta os principais problemas que assolam o sistema prisional e as soluções mais abrangentes e factíveis para os problemas identificados. Buscava-se, como sentido predominante, avançar-se sobre as causas dos problemas.

Os eixos de atuação foram assim definidos: **i) porta de entrada; ii) porta de saída; iii) ambiência prisional; iv) automação e gestão eletrônica das execuções penais; v) capacitação e fortalecimento das competências institucionais; e vi) a sobrevalorização de estruturas capazes de amplificar as competências afetas à execução penal, a partir da reestruturação e reconfiguração dos GMFs.**

Para além da crítica ao sistema penitenciário e às políticas criminais então (e ainda hoje) vigentes no Brasil, cuja discussão não tem cabida neste momento, depreende-se subjacente a esse “plano de ação” a perspectiva inédita de uma autêntica política judiciária para o sistema carcerário, comprometida com mecanismos de depuração dos filtros de ingresso de pessoas em conflito com a lei no sistema prisional e a consideração do cárcere como medida excepcional, apostando em medidas cautelares como opção concreta para alcançar a diminuição dos elevados índices de confinamento.

O poder judiciário, como protagonista na tutela de direitos e controle da legalidade, não pode mais se esquivar de estabelecer critérios para contingenciar a **porta de entrada** do cárcere e **promover a implantação de um programa organizacional capaz de inverter o curso perverso das violações que se praticam desde o sistema de justiça criminal.**

Propor uma apreciação mais adequada e apropriada da prisão que se impôs desde as agências de repressão do estado, por meio da denominada **audiência de custódia**, era o desafio que consubstanciava o primeiro eixo de atuação do DMF.

Com este desafio agregava-se um outro: a difusão e incentivo à utilização de medidas alternativas à pena privativa de liberdade apresentava-se como condição primordial para reduzir o encarceramento massivo. Neste sentido, o fortalecimento da Política de Alternativas Penais resultava inexorável e imperioso. E o comprometimento do poder judiciário com essa iniciativa era fundamental.

Estariam aí criadas as condições favoráveis para o desenvolvimento de um ciclo virtuoso: o incremento da política das medidas alternativas ampliava o leque de opções postas à disposição de um Juiz quando da decisão sobre a qual medida cautelar impor à pessoa em conflito com a lei. Por outro lado, o aumento da confiança na utilização dessas medidas teria a aptidão para romper os paradigmas da “cultura de encarceramento” vigentes.

Para além de segregar pessoas, apartando-as do convívio social, o sistema prisional também deve preocupar-se com iniciativas que compreendam um conjunto lógico e articulado de intervenções pessoais junto àquele que se encontra sob a custódia estatal, visando redimensionar a importância da **porta de saída**. O fomento a essa perspectiva trataria de disseminar um sentido de “humanização ao cumprimento das penas”, claro e objetivo que se tornaria a proposta de recompor e recolocar a pessoa sentenciada a uma pena perante o ambiente social. Este é o propósito do segundo eixo de atuação do DMF, escorado na execução do projeto **cidadania nos presídios**.

Este projeto foi desenhado para conferir exatidão ao cumprimento adequado da pena privativa de liberdade, com a rigorosa observância dos princípios e trâmites da execução penal (nesse particular transformando-se em um expediente mais aprimorado que os mutirões carcerários), mas sobretudo para preparar o custodiado (e aqui ganha pleno sentido o conceito de pré-egresso) para a retomada do convívio social.

Levou-se em conta, neste projeto, a perspectiva de que a pena imposta deve estar alinhada com o programa da Lei de Execução Penal, a ela cabendo calibrar “vingativa” sem proporcionar a retirada da pessoa encarcerada dos direitos inerentes a sua condição humana. Por outro lado, contemplaram-se medidas concernentes à melhoria da **ambiência prisional**, jogando luzes sobre as condições de ocupação dos espaços prisionais. O **conceito de saúde do preso** vai desde aqui ganhando mais musculatura e sinergia para implicar não somente a ausência de uma doença, mas pressupor, sobretudo, um “estado completo de bem-estar físico, mental e social”.

As ações engendradas nesse programa estão comprometidas com o desejo de resgatar os condenados da situação de invisibilidade em que estão inseridos,

trazendo-os para um plano de restabelecimento da esperança no post penitenciário a partir da garantia de um mínimo existencial no ambiente intramuros.

Mas tudo isso, ainda, não era bastante.

Políticas públicas eficazes são construídas à raiz de dados confiáveis e estatísticas que espelhem uma dada realidade. A gestão eficiente da informação produzida a partir da análise e da interpretação dos fenômenos que decorrem do sistema de justiça criminal fomentam o nascimento de novas políticas. O investimento em uma ferramenta capaz de administrar um **sistema eletrônico para o processamento das execuções penais** contribuiria sobremaneira para a eficiente administração da justiça e um melhor aparelhamento do sistema carcerário, emprestando mais integridade a transparência à atuação do poder judiciário. De fato, para além de cruzar dados, um sistema eletrônico que fosse capaz de auxiliar o juiz e os servidores na gestão do processo, tornando-o menos complicado e mais transparente, reduziria de forma drástica um dos grandes problemas detectado pelos “mutirões carcerários”: a mora e a perda da credibilidade da jurisdição de execução penal. De fato, a confiável lida da informação associada à padronização de rotinas burocrático-cartoriais traria mais agilidade ao processo, e não seria uma conquista apenas do poder judiciário, senão por todos os demais atores do sistema de justiça criminal.

O quinto eixo do “plano de ação” surgiu com a necessidade de se difundir conhecimento. A **capacitação de magistrados e servidores** é o esteio para a defesa de uma “cultura de paz e de respeito aos direitos humanos”. Era necessário investir-se na celebração de acordos no âmbito interno e internacional com o objetivo de difundir e patrocinar conhecimento aprofundando, disseminando os direitos humanos na cultura jurídica brasileira. Para esse fim, a gestão apostou na realização de encontros, seminários e fóruns como de ampliar os espaços de discussão, incentivar o intercâmbio de ideias entre os juízes, sempre tomando como ponto de partida uma temática (necessariamente pujante e de momento) preestabelecida. Urgia empoderar juízes com estes novos conhecimentos e tecnologias. Optou-se, por óbvio, pelas discussões mais intimamente relacionadas com as ações em desenvolvimento: combate ao encarceramento massivo, audiências de custódia e proscricção da tortura e maus-tratos e gestão da execução penal.

Por fim, era necessário dar nova musculatura aos GMFs – Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, criados a partir da Resolução n. 96, de 2009, para que pudessem, enquanto estruturas privilegiadas em cada Tribunal, assumir configurações de maior protagonismo na condução dos projetos do DMF. Vislumbrou-se, bem por isso, a necessidade de instituí-los, também, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, a exemplo dos já existentes nos Tribunais de Justiça estaduais, e disseminou-se o interesse de que eles passassem a ser escritórios locais do DMF, buscando, sempre, o fortalecimento das unidades jurisdicionais a quem se destinavam, em particular, as determinações emanadas por este Conselho.

O incentivo à descentralização mostrou-se vital para que as ações e diretrizes do DMF, concebidas num plano macro para o sistema carcerário brasileiro, pudessem ganhar mais internalização, capilarizando-se concreta e permanentemente, mas atento à conjuntura política, econômica, social e cultural local, bem como outras peculiaridades pertinentes a cada um dos Tribunais existentes no país.

H) Da apresentação dos Projetos³³

i) Eixo 1 – Iniciativa/projeto: AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

Apresentação: A proposta das audiências de custódia, entre tantos desafios, nasceu comprometida com o propósito de viabilizar “um filtro mais apurado e em melhores condições de balizar as decisões a respeito da necessidade e legalidade da prisão de uma pessoa”.

Objetivos: Diante dessa premissa, eram objetivos da política:

- Verificar a legalidade das prisões em flagrante ocorridas;
- Contemplar discussão mais democrática acerca da necessidade da prisão, por meio das manifestações do Ministério Público e da Defesa, em ato concentrado e presencial;

³³ O “formato” (estrutura) da apresentação dos projetos segue o molde elaborado pelo Departamento de Gestão Estratégica (DGE) do Conselho Nacional de Justiça, para apresentação das ações levadas a cabo por cada subunidade administrativa.

- Revelar com mais precisão o movimento criminal;
- Instalar estruturas aptas a legitimar a utilização de alternativas penais à prisão, monitoração eletrônica, mediação penal, assistência e serviços sociais;
- Diminuir os índices de reincidência criminal, com ações concretas de respeito aos direitos da pessoa presa em flagrante delito;
- Capacitar as autoridades judicial, policial, ministerial, defensorias, advogados e serventuários para o ato processual;
- Diminuir o encarceramento desnecessário por meio da adoção de medidas judiciais (art. 319 do CPP) e não judiciais (mediação penal);
- Assegurar o cumprimento ao art. 7º, item 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica – e ao art. 9º, item 3, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.
- Aparelhar a autoridade judicial para lidar, diante do imediato contato com o preso, com as providências que digam respeito à proteção dos seus direitos fundamentais, notadamente aqueles relacionados à violação da sua integridade física ou psíquica, principalmente em caso de tortura e maus-tratos (ensejando medidas imediatas para garantir a integridade física e psíquica de pretensa vítima, sem prejuízo do desencadeamento de providências para a apuração e a responsabilização devidas), e mesmo da constatação de déficits sociais (Recomendação CNJ n. 49/2014);
- Produzir dados e indicadores sobre a prisão provisória a partir das constatações práticas e das informações sistematizadas por meio do SISTAC.

Escopo: O Projeto se desenvolveu por meio de ações e articulações comprometidas com a apresentação pessoal de presos em flagrante perante a autoridade judiciária, no prazo de 24 horas, sem sofrer solução de continuidade por feriados, recessos e finais de semana, em ordem a atender ao art. 9, 3, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e ao art. 7, 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos, que já integram o ordenamento jurídico nacional, por força do disposto no art. 5º, §2º, da Constituição Federal.

Implantação: O Conselho Nacional de Justiça articulou junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a implantação piloto do projeto no Complexo Criminal Ministro Mário Guimarães, Barra Funda, em 24.02.2015. A partir de então, visitou todos os demais Estados do país, disseminando a proposta dessa nova metodologia. Acordos com o Ministério da Justiça e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, foram formalizados contemplando a difusão da audiência de custódia, buscando que estruturas de apoio fossem contempladas como opções para o encarceramento provisório de pessoas. A criação e fortalecimento de centrais de alternativas penais à prisão provisória, centrais de monitoração eletrônica e serviços correlatos que detenham enfoque restaurativo, além do fomento à mediação penal foram estratégias que se apresentaram como substitutivos à prisão.

Relevante mencionar que o advento da Resolução CNJ n. 213, de 15 de dezembro de 2015, definiu diretrizes mínimas para a realização do ato, nivelando as assimetrias regionais. O Ato Normativo estabeleceu o prazo de 90 dias para que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais implantarem as audiências de custódia no âmbito de suas respectivas jurisdições, instaurando-se, no âmbito deste CNJ, procedimento de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão (CumprDec 0000134-95.2016.2.00.0000), destinado a fiscalizar a expansão da prática em todas as unidades judiciárias do país.

Resultados:

- Evitou-se, aproximadamente, mais de 49.000 prisões desnecessárias, assegurando-se a liberdade, com ou sem a imposição de medidas cautelares a autuados em flagrante delito (dados coletados até 15.07.2016);
- Baixos índices de reincidência entre aqueles que tendo passado pela experiência das audiências de custódia, foram liberados (casos de São Paulo (4%) e Espírito Santo (7%));
- Encaminhamento de 12.492 pessoas presas em flagrante, após a realização da audiência de custódia, foram submetidas a atendimento por equipes de assistência social vinculadas ao projeto.

- Enfrentamento e trato mais apurado dos casos de violência estatal no ato da prisão. Até meados de julho de 2016, aproximadamente 5.400 relatos de violência no ato da prisão foram levados ao conhecimento do Poder Judiciário.
- Fomento à (re)avaliação das políticas judiciárias contempladas para o sistema de justiça criminal, despertando para a necessidade da mudança da “cultura do encarceramento”, equivocadamente institucionalizada como política de segurança pública entre todos os atores do sistema de justiça e avalizada pela sociedade em geral.
- Prevenção do pernicioso aliciamento de “criminosos eventuais” pelo crime organizado, com o rompimento do ciclo da delinquência corruptora endêmica.
- Melhor entrosamento entre os Tribunais de Justiça e governos locais, permitindo-lhes trabalhar de forma mais integrada, e produzir economia de mais de R\$ 440.000.000,00 (quatrocentos e quarenta milhões de reais) aos cofres públicos, considerando que cada preso custa ao Estado cerca de R\$ 3 mil ao mês.

Benefícios: Desde a implantação da política, mais de 95.700 audiências foram realizadas em todo o país, evitando-se o recolhimento desnecessário de, aproximadamente, 48% dos autuados em flagrante delito ao cárcere. Além disso, a audiência de custódia permitiu o aforamento e análise de mais de 5.000 relatos de tortura ou maus-tratos, a demonstrar que hábitos na persecução penal devem ser alterados. Demais disso, 12.492 pessoas receberam o atendimento das equipes de assistência social vinculadas ao projeto, permitindo-lhes alcançar ações diretamente comprometidas com a preocupação centrada mais no indivíduo e na sociedade. Não fosse tudo isso já bastante, o colapsado sistema prisional brasileiro, esgotado na sua capacidade de “recuperar” aquele nele encerrado, é responsável por consumir enormes cifras em dinheiro. Entre presídios e unidades socioeducativas, em 2013 foram gastos 4,9 bilhões de reais com o sistema prisional, segundo o último *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, algo que indica que uma pessoa em privação de liberdade custa, em média, R\$ 3.000,00 (três mil reais) para o bolso do contribuinte. Ao consideramos que aproximadamente 50.000 pessoas deixaram de ser custodiadas e, assim, permanecessem, desnecessariamente, 90 dias até que fossem levadas diante de um juiz, oportunidade em

que poderiam lograr mais êxito a reconquista da sua liberdade, forçoso convir que o Estado economizou, nesse período de um ano, concretamente, algo em torno de R\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais).

Recomendações: Alterações legislativas têm sido discutidas no âmbito do Congresso Nacional, permitindo o aprimoramento da política criminal e penitenciária do Estado Brasileiro. O aperfeiçoamento da análise das hipóteses de relaxamento da prisão em flagrante, cabimento e concessão da liberdade provisória, com ou sem fiança, adequação das medidas cautelares diversas da prisão, bem como da conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, nos termos do art. 310 do Código de Processo Penal, sem prejuízo da análise da necessidade de judicialização do conflito penal, inclusive permitindo o aprimoramento da prevenção e combate à tortura nos meios policiais, são novas opções que se apresentam ao legislador brasileiro. A realização das audiências de custódias é uma iniciativa promissora, que objetiva a redução da população, mais estreitos os requisitos de ingresso no ambiente prisional, bem como assegura a proteção mais exigente dos Direitos Humanos da pessoa em situação de privação de liberdade, mercê da exposição a que sujeitas quando sob os cuidados do aparato repressivo Estatal. A continuidade da experiência só estimula a maturidade da consciência sobre a importância da defesa e proteção dos direitos individuais.

ii) Eixo 2 – Iniciativa/projeto: CIDADANIA NOS PRESÍDIOS

Apresentação: Cotidianamente, somos “golpeados” com notícias sobre a violência que se irradia desde as prisões para as ruas. Já não é mais possível ignorarmos essa realidade.

E muito do que absorvemos e vivenciamos, se produz em razão do sistema de justiça criminal não corresponder aos escopos assinados pela Lei de Execução Penal. Celas superlotadas, doenças infectocontagiosas, ociosidade, demora no julgamento de processos e torturas têm sido motivos para a deflagração de rebeliões no sistema prisional. A garantia de direitos contemplada constitucionalmente tornou-se promessa retórica.

É mais que exigida, enfim, a discussão de novos modelos e a mudança dos paradigmas de atuação do Poder Judiciário. De fato, enquanto atores do sistema

de justiça criminal, não há como mais tolerar a “violência institucionalizada” que toma conta dos presídios brasileiros.

Tendo como pano de fundo esse desalentador cenário é que nasceu o Projeto “Cidadania nos Presídios”, desenhado com a proposta de reconhecimento e valorização de direitos em sentido amplo para todos aqueles a quem se impôs uma pena ou uma medida de segurança.

O Projeto está escorado em três grandes eixos: o primeiro prevê a flexibilização e a sofisticação de metodologias de preparação e julgamento dos processos, com intuito de acelerar suas decisões e tramitação. O segundo eixo fomenta a necessidade de se trabalhar a temática da capacidade dos estabelecimentos prisionais, em ordem a se viabilizar melhores condições físicas aos presídios de todo o país, mediante a aplicação do denominado princípio da “capacidade prisional taxativa”, cujo escopo é exigir do Poder Judiciário e do Poder Executivo, o comprometimento com uma atuação que se oponha à superlotação carcerária. Finalmente, o último eixo procura refinar o encaminhamento dos egressos a programas de assistência social, em condições que lhes permitam ser melhor amparados por políticas públicas de educação, saúde, trabalho e geração de renda, assegurando-lhes efetiva superação da condição de vulnerabilidade a que sujeitos, contemplando estrutura referencial para que se estabeleça um mesmo e único padrão de atendimento a essas pessoas e seus familiares, uma vez vencido a permanência forçada *intramuros*. Lançado em maio de 2015, o “Cidadania nos Presídios” foi executado com o *status* de projeto-piloto junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo³⁴ e sinalizou a construção de novas pontes, visando a qualificação dos sistemas prisional e de justiça criminal capixabas³⁵, em razão dos resultados promissores que estavam sendo colhidos com sua prática³⁶. No final da gestão, o Tribunal de Justiça do Paraná aderiu ao projeto, e uma vez vencidas as etapas preparatórias, estava em vias de lançar oficialmente o programa no âmbito de sua jurisdição.

34 Matéria veiculada pelo CNJ. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80814-programa-cidadania-nos-presidios-comeca-fase-piloto-no-espírito-santo>>. Acesso em ago.2016.

35 Matéria veiculada pelo CNJ. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81821-para-defensores-publicos-cidadania-nos-presidios-beneficia-toda-a-sociedade>>. Acesso em ago.2016.

36 Matérias veiculadas pelo CNJ. Disponíveis em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81758-cidadania-nos-presidios-ja-impacta-tratamento-penal-no-espírito-santo>> e <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81865-cidadania-nos-presidios-vai-auxiliar-na-ressocializacao-de-ex-detentos>>. Acesso em ago.2016.

Objetivos: Enquanto o Projeto “Audiência de Custódia” consolidou-se como **filtro** para a “porta de entrada” no sistema prisional, o “Cidadania nos Presídios” objetivava **aperfeiçoar, otimizar o fluxo** da “porta de saída” do sistema penitenciário. Assim que para superar os entraves procedimentais e burocráticos que contribuem para o crescimento da população carcerária e a validação do encarceramento massivo, priorizando a reestruturação e humanização do ambiente prisional e da essencial ressignificação do conceito da “ressocialização”, o Projeto adotou as seguintes diretrizes operacionais:

1. Interlocução permanente entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, além do essencial comprometimento dos demais atores do sistema de justiça criminal, como também da sociedade civil, para a convergência de esforços com vistas ao enfrentamento da periclitante situação dos presídios e unidades de detenção, especialmente em decorrência das consequências que decorrem da superlotação carcerária e de todas as mazelas a ela correlatas;
2. Enfoque temático-estratégico com o intuito de priorizar a perspectiva do julgamento dos pedidos de indulto e comutação, analisados preferencialmente: viabilizando maior amplitude dos direitos focados e o aproveitamento do elevado potencial desencarcerador dos Decretos de Indulto;
3. Organização dos trabalhos em “regime especial de atuação”, empregando metodologia diferenciada para a construção das hipóteses de cooperação e colaboração com a realidade local: diálogo, consenso e humanização da justiça vêm como ações subjacentes dessa proposta;
4. Comprometimento com um diagnóstico (prévio) e bem definido dos problemas locais e dos resultados esperados, oferecendo-se uma “carta de intenções (plano de ação)”, de modo a se costurar a pactuação antecedente de “um compromisso por mudanças nas estruturas locais”;
5. Potencialização dos resultados e mais qualidade na ação, por meio da constituição de setores de “triagem e processamento dos pedidos” e “aceleração do cumprimento das decisões”;
6. Julgamentos, preferencialmente, por videoconferência, com prestígio da oralidade, em audiências concentradas, sem prejuízo de outras formas de aproximação juiz-jurisdicionado;
7. Capacitação previa de juízes e servidores, com atividade dirigida para a “sumulação de entendimentos” a respeito de procedimentos e forma de julgamento dos pedidos de indulto e comutação, padronizando e, por consequência, acelerando a atuação dos envolvidos, sem perda de qualidade do serviço público;
8. Resultados finais discutidos para a construção consensual das modificações necessárias e o enfrentamento real e efetivo dos gargalos encontrados: “choque de realidade” (em outras palavras, estímulo ao monitoramento e avaliação de resultados);

9. Fortalecimento das estruturas locais: GMFs assumirão a “coordenação executiva e logística” do projeto, enquanto o DMF ficaria com a “coordenação operacional” da empreitada;
10. Operacionalização do princípio supralegal da “capacidade prisional taxativa”, interferindo, diretamente, na disciplina e regimento da qualidade da ambiência dos equipamentos prisionais.
11. Articulação de ações sociais voltadas para o “restabelecimento da confiança do egresso” no retorno ao convívio da comunidade – na perspectiva da garantia e efetividade dos direitos do egresso e da pessoa presa – com a criação de fluxos e rotinas facilitadoras de sua inclusão social;
12. Organização de uma Comissão Permanente para Encaminhamentos Sociais (CPES), de modo a viabilizar o surgimento de uma estrutura, denominada “Escritório Social”, o qual se ocuparia da construção de metodologias facilitadoras da inclusão social dos egressos do sistema prisional, como também de suas famílias.

Escopo: O “Cidadania nos Presídios” parte do pressuposto da organização de um “regime especial de atuação”, criando atmosfera mais favorável para análise e apreciação de benefícios, particularmente hipóteses de indulto ou comutação, sem prejuízo de outras posições jurídicas mais favoráveis, em homenagem ao sentido da efetividade dos direitos e da proteção intransigente da dignidade da pessoa humana em situação de privação de liberdade. Diferentemente do formato dos “mutirões”, o “Cidadania nos Presídios” tenciona escorar-se em uma base de consenso mais duradoura, fomentando formas procedimentais mais versáteis e alinhadas com a humanização da distribuição da justiça, de modo a fomentar um fluxo permanente e contínuo de análise de benefícios prisionais. Esforços definidos em conjunto com o Ministério da Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Executivo local compõem uma plataforma de julgamento diferenciada, assegurada por meio da realização de audiências concentradas, com valorização do princípio da oralidade. Não bastasse, o Projeto ainda tem os seguintes pressupostos:

- ii) Prévia pactuação entre os atores envolvidos sobre os objetivos e limites do “regime especial de força-tarefa”
- iii) Diagnóstico prévio (plano de ação) a partir de levantamento realizado pelo Poder Judiciário e Poder Executivo;
- iv) Levantamento circunstanciado de todos os sentenciados habilitados ao indulto e à comutação, sem prejuízo do reconhecimento de outros direitos eventualmente identificados, individualizando-os por categoria de possível contemplação e tipo penal (1ª triagem);

- v) Cadastramento dos processos dos sentenciados listados, no sistema CNJ, com a atualização de cálculos, se necessário (2º triagem)³⁷;
- vi) Autuação e processamento de ofício, pela Vara de Execuções Penais, dos incidentes de indulto e comutação em condições de contemplação;
- vii) Encaminhamento da listagem de sentenciados habilitados ao regime especial de força-tarefa à Defensoria Pública, à OAB e ao Ministério Público;
- viii) Preparação de pauta de audiências virtual, para julgamento dos benefícios pelo sistema de videoconferência, mediante extrato sintetizado.
- ix) Acolhimento de egressos e seus familiares pelo “Escritório Social”, em ordem a permitir-lhes encaminhamento aos serviços abrangidos pelas políticas públicas já consolidadas e integradas ao Projeto, como saúde, educação, assistência social, trabalho e geração de renda.

Implantação: A primeira fase de execução do “Cidadania nos Presídios” no Estado do Espírito Santo, como já se esperava, produziu os resultados previstos nos delineamentos do Plano Geral do Projeto (PGP), desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça, que incluíram desde a realização, pelo Poder Judiciário e Poder Executivo estaduais, de diagnóstico prévio sobre o sistema prisional e sobre o sistema de justiça criminal do Estado, como também o surgimento de um plano de ação, especificamente convencionado para o enfrentamento da realidade desenhada. Inclusive, a capacitação de magistrados e servidores para a execução das tarefas inerentes ao plano proposto realizou-se como etapa diferenciada da proposta de trabalho. Todas as ações levadas a efeito na primeira fase da empreitada cultivaram ambiência de diálogo. Para tanto, o DMF promoveu reuniões com todos os atores envolvidos na sua execução, apresentando-lhes os objetivos e o escopo da experiência então em fase de implantação. Mediante a intervenção e articulação promovida pelo DMF, os atores locais se compuseram e definiram a melhor metodologia, de acordo com as particularidades locais, para o bom êxito do projeto. A supervisão da experiência se faz por meio do recebimento de relatórios mensais enviados pela Supervisão e Coordenação das Varas Criminais e de Execuções Penais do Espírito Santo, além de contar com a supervisão *in loco* de servidor do DMF, seguindo a pauta estabelecida no Termo de Abertura do Projeto desenhado para a 2ª Fase do seu desenvolvimento.

³⁷ A manutenção desta etapa, na implantação do projeto localmente, deve levar em conta o diagnóstico local, para que se possa estimar a sua viabilidade.

Resultados: Entre os resultados esperados e colhidos até o término da gestão, temos:

- Construção de diagnóstico conjunto, pelo Poder Judiciário e Poder Executivo, do sistema de justiça criminal, de acordo com as particularidades e individualidades locais.
- Estabelecimento de plano de ação, contemplando os objetivos, a amplitude e os limites das ações dos atores locais para o alcance das metas traçadas no projeto.
- Maior integração entre todos os atores do sistema de justiça criminal, a partir da articulação promovida pelo Conselho Nacional de Justiça.
- Formação de equipes, compostas por servidores do quadro funcional do poder judiciário e por colaboradores contratados, especialistas em matéria de execução penal, capacitadas especialmente para a realização de cálculo de liquidação de pena e indicação de possíveis direitos dos condenados.
- Mapeamento das varas de execuções penais do Estado, e conhecimento das deficiências estruturais geradoras dos gargalos que contribuem para as mazelas do sistema de justiça criminal.
- Identificação de condenados recolhidos nas unidades prisionais do Estado, e a análise de processos comumente (e inaceitavelmente) esquecidos em algumas varas de execuções penais.
- Levantamento circunstanciado de todo o acervo processual que tramita nas varas de execuções penais do Estado.
- Motivação dos atores do sistema de justiça para o efetivo comprometimento com os processos que tramitam nas varas de execuções penais, especialmente para a observação prioritária de casos de indulto e comutação de pena.
- Melhoramento das ações e iniciativas voltadas para a promoção da reintegração do sentenciado ao convívio em sociedade, permitindo-lhes esperar e vivenciar a plena concretização de direitos.

Benefícios auferidos: O projeto-piloto ganhou amplitude e dimensão a partir dos resultados que foram sendo colhidos com a execução do eixo cartorial-processual: das 61.602 guias de execução penal que tramitam no Estado, 38.766³⁸ guias já foram triadas e analisadas. Entre os milhares de feitos levados à apreciação judicial, indicados os possíveis direitos em condições de reconhecimento, prolataram-se as seguintes decisões:

Direitos reconhecidos	
Espécie	Quantidade
Indulto	1.381
Comutação	342
Progressão ao regime aberto	1.600
Livramento condicional	260
Extinção da pena/punibilidade (cumprimento, prescrição, decadência, perempção)	1.307
Total	4.890

Por outro lado, consoante relatório datado de junho de 2016, encaminhado pela Coordenação das Varas Criminais e de Execuções Penais do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, o “Escritório Social” do Espírito Santo, inaugurado no último mês de abril, sinalizou absoluto alinhamento ao Projeto, a partir dos seguintes resultados:

Escritório Social	
Encaminhamentos/Egressos	111
Faltas	7
Acolhimentos	104
Planos Individualizados de Atendimento ao Egresso (PIAE) elaborados	104
Acompanhamento (agendamento de retorno)	90
Desligamento	0
Atendimentos aos Familiares dos Egressos	8

³⁸ Dados atualizados até 4 de julho de 2016.

Recomendações: É inegável que a revisão da sistemática dos procedimentos praticados no âmbito do processo de execução penal carece de mais eficiência e celeridade. E o Projeto Cidadania nos Presídios se predispôs a encontrar soluções factíveis para o aperfeiçoamento dessas práticas, fluxos e rotinas processuais, ousando na otimização do reconhecimento dos direitos de condenados, sem que com isso sacrificasse as individualidades operacionais, próprias de cada Tribunal de Justiça. O que se buscou, em última instância, por meio desse Projeto foi melhorar a triagem e a seleção dos processos de apenados que indicam direitos (em situação de imediato reconhecimento e deferimento), para além do investimento no plano de comprometimento dos diferentes atores que atuam na execução penal, buscando um sentido comum de desburocratização da tramitação dos processos, como forma de superar os gargalos que congestionam o deferimento dos incidentes e benefícios, sem prejuízo da aposta na criação de uma estrutura visível, em condições de garantir um ambiente e uma perspectiva mais favorável para a reintegração social do egresso do sistema prisional.

iii) Eixo 3 – Iniciativa/projeto: ASSISTÊNCIA À SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SISTEMA PRISIONAL

Apresentação: Apostando na sua missão de fomentar políticas judiciárias que promovam uma melhor distribuição da justiça e atento aos diagnósticos de precariedade das condições de vida e sobrevivência dentro das unidades prisionais, estabeleceu-se, como uma das prioridades para o biênio 2015-2016 no Conselho Nacional de Justiça, “desenvolver uma política criminal judiciária para o sistema penitenciário e socioeducativo, tendo por pilares a concretização e a efetividade de direitos, e o combate à cultura do encarceramento desnecessário, em especial, nas prisões provisórias”. Mais especificamente, inclusive, contemplou-se a necessidade de se alcançar um “estudo sobre as condições de saúde da população carcerária” (Portaria CNJ n. 16/2015).

A partir dessa franquia é que se idealizou a possibilidade do Poder Judiciário, em parceria com órgãos nacionais e internacionais, poder catalisar e também induzir à mobilização os diferentes estamentos governamentais e segmentos sociais, coordenando uma série de medidas concernentes à consolidação e concretização do direito à saúde em favor da pessoa presa, o que poderia ser realizado por meio de ações efetivas de promoção da saúde, prevenção de agravos, tratamento e con-

tinuidade do cuidado na perspectiva da integralidade da população encarcerada, objetivando, a partir da modulação de arranjos transversais, a construção de um ambiente favorável à estruturação de uma política pública multidisciplinar.

Não são poucos os estudos que alertam para a necessidade de estabelecer políticas efetivas em favor da garantia da saúde no cárcere, seja em razão do alto número de doenças infectocontagiosas que se alastram em razão das condições de degradação sanitária desses ambientes, seja tendo em vista o aumento e agravamento de registros de transtornos mentais que afetam a população carcerária, seja pelos riscos decorrentes do uso e abuso de drogas, em especial as injetáveis, ou, ainda pela falta de cuidados específicos para idosos, mulheres e as crianças mantidas sob sua guarda dentro das unidades prisionais.

De acordo com o último Infopen, somente 37% dos estabelecimentos prisionais possuem um módulo ou unidade de saúde, aparelhados para atendimentos básicos compreendidos no conceito de atenção integral à saúde. Ainda de acordo com o mesmo relatório, somente 49% das unidades prisionais possui informações sobre a quantidade de pessoas que possuem alguns dos agravos mais comuns entre a população privada de liberdade.

Mesmo diante desse crônico déficit de informações, em número absolutos, aproximadamente 235.628 pessoas possuem alguma moléstia, entre estas HIV, sífilis, hepatite ou tuberculose, todos estes agravos extremamente infectocontagiosos. Importante destacar que em 02 de janeiro de 2014 foi publicada a Portaria Interministerial de n. 01, que instituiu a Política Nacional para Atenção Integral à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo objetivo é garantir o acesso efetivo e sistemático da população que se encontra sob custódia do Estado às ações e aos serviços de Saúde, bem como a alocação de estratégias de gestão e fortalecimento de capacidades locais.

Com essa nova política toda unidade prisional habilitada pelo SUS transformou-se em ponto de atenção da Rede de Atenção à Saúde, ofertando ações de atenção básica para toda população privada de liberdade em todo o itinerário carcerário, que vai desde presos provisórios em delegacias de polícia e centros de detenção provisória até presos condenados em penitenciárias estaduais e federais.

Eis aí a necessidade de que esforços fossem implementados para a construção e o fortalecimento de ações intersetoriais entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, com o objetivo de garantir a universalização do acesso à saúde, com destaque para o acolhimento em saúde na “porta de entrada”, na “busca ativa” e na “porta de saída” do sistema prisional, para que, de fato, a população custodiada seja visualizada pelo SUS, de modo universal, integral, resolutivo e contínuo, durante todo o período em que esta pessoa estiver sob a custódia do Estado.

As diretrizes e regras para realização do acolhimento em saúde nas unidades prisionais e da continuidade do cuidado por meio do monitoramento das transferências ou soltura, dispostas neste Projeto, além de incluir ações de promoção e prevenção da saúde, conceitos intrinsecamente ligados à melhoria das condições físicas, psicológicas e emocionais da população prisional e dos que com ela se relacionam, notadamente da ambiência prisional (atingindo os agentes penitenciários e os familiares daqueles que se encontram privados de sua liberdade), tem o objetivo de promover suporte para a concretização de um “plano de valorização de direitos” no ambiente carcerário, devolvendo a decência a esses espaços de recolhimento, trânsito e movimentação de pessoas. Partindo-se destas premissas, o “Saúde Prisional” está dividido em quatro eixos, que pressupõem a atuação em parceria entre o judiciário, o executivo e sociedade civil, a saber:

- Eixo 1 – Universalização do Acesso à Saúde das pessoas privadas de liberdade;
- Eixo 2 – Saúde das Mulheres Privadas de Liberdade;
- Eixo 3 – Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei, e
- Eixo 4 – Indicador CNJ de fiscalização e monitoramento “linha da dignidade humana” (LDDH).

Objetivos:

- Implantar, quando da “entrada” no recinto prisional, a obrigatoriedade da pessoa submetida à prisão passar por um processo de triagem e acolhimento engendrados pela Equipe de Atenção Básica Prisional (EABp), com o objetivo de verificar suas condições globais de saúde, notadamente por meio

da oferta de testagem para agravos transmissíveis e não transmissíveis. Em sendo mulher a pessoa submetida a prisão, além da oferta desses exames, a ela deverão ser oferecidos exames preventivos periódicos de câncer de colo de útero e de mama;

- Implantar protocolo de entrada para as unidades prisionais que ainda não o realizam, usando o prontuário eletrônico eSUS (se houver no município sede de unidade prisional) ou qualquer outro instrumento eletrônico compatível com o eSUS (no que concerne às informações produzidas ou coletadas) quando, em razão das limitações técnicas ou de outra ordem que não permitam o uso de sistemas informáticos ou da internet, o protocolo tenha que ser registrado fisicamente (em papel);
- Obrigar à notificação dos agravos prioritariamente constatados à Unidade Básica de Saúde prisional (UBSp), utilizando o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), evitando-se, assim, que os dados sejam perdidos ou subnotificados quando enviados para notificação em outra unidade de saúde do município;
- Incentivar a implantação de todos os sistemas de informação do SUS e capacitar as EABp (Equipes de Atenção Básica Prisional) para utilizá-los nas UBSp;
- Incentivar à inclusão das gestantes privadas de liberdade no Sistema de Acompanhamento do Programa de Humanização Pré-Natal e Nascimento (SispreNatal), permitindo o desenvolvimento de Ações de Promoção, Prevenção e Assistência à Saúde de Gestantes e Recém-Nascidos, de modo a ampliar esforços no sentido de reduzir as altas taxas de morbimortalidade materna, perinatal e neonatal, melhorando a cobertura e a qualidade do acompanhamento pré-natal, da assistência ao parto e puerpério e da assistência neonatal;
- Disseminar a emissão dos documentos das pessoas privadas de liberdade por meio do Projeto “Identidade Cidadã” do Ministério da Justiça, para o exercício da cidadania e acesso às assistências;

- Disseminar o cadastramento das pessoas privadas de liberdade e seus familiares no Cadastro Único da Assistência Social, porta de entrada para programas sociais. O Cadastro Único é feito nas secretarias municipais de assistência social ou nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).
- Implantar, quando da expedição do alvará de soltura, a obrigatoriedade da pessoa então privada da liberdade de receber da equipe de atenção básica prisional (EABp) os encaminhamentos necessários para a continuidade do seu tratamento (quando houver) em unidade de saúde próxima de sua residência;
- Apoiar a realização de pesquisa conduzida por parceiros institucionais, a fim de se produzir o levantamento e a descrição do perfil social e epidemiológico das pessoas privadas de liberdade;
- Criar o indicador CNJ “linha da dignidade humana” (LDDH), partindo-se dos requisitos definidores dos *Quality Rights*, da Organização das Nações Unidas (ONU), adaptando-os para os estabelecimentos prisionais;
- Criar o Selo CNJ/OMS – Certificado concedido pelo CNJ, em parceria com a Organização das Nações Unidas e outros parceiros institucionais, para a qualificação de Unidades Prisionais que cumpram os requisitos concernentes ao projeto;
- Implementar ações específicas relativas às medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei;
- Estimular e apoiar a capacitação e a qualificação das pessoas privadas de liberdade como agentes multiplicadores de saúde, nos termos da Portaria Interministerial n. 01/14 que instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP); e
- Estimular ações voltadas à garantia integral da saúde dos trabalhadores em serviços penais, pela articulação com os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CERESTs), em atuação conjunta com as UBSp e Unidade Básica de Saúde do território, conforme disposto na Resolução CNPCP 1, de 24 de junho de 2016.

Escopo: O estado piloto para implantação do projeto foi o Espírito Santo, que já realizava o Projeto “Cidadania nos Presídios” e havia instalado o primeiro “Escritório Social” no país.

O “Escritório Social” é o espaço especialmente contemplado para a concentração de informações e articulação dos serviços e assistências que podem ser disponibilizados em favor daqueles que deixam o ambiente prisional. O objetivo dessa estrutura multidisciplinar é reunir, em um só local, órgãos e instituições públicas e privadas, em condições de facilitar o encaminhamento social do egresso do sistema carcerário, servindo-lhe de ponto referencial quando da retomada de sua liberdade, em ordem a evitar-lhe a sedução pela reincidência criminal.

Outros seis estados são considerados prioritários para o projeto, a saber: Ceará, Paraná, Piauí, Paraíba, Roraima, Sergipe e Pernambuco.

Implementação: Iniciou-se os primeiros alinhamentos com o Estado do Espírito Santo para a implantação do projeto. Foi celebrado um Termo de Cooperação Técnica entre o CNJ e o Conselho Brasileiro de Ótica e Optometria (CBOO), para o atendimento voluntário e gratuito de presos e egressos, de forma a se permitir: a) o atendimento primário em saúde visual efetuado por profissional optometrista, com a realização da avaliação da acuidade visual, refratometria, oftalmoscopia, avaliação óculo-motora, terapia visual e tonômetria quando necessário, com a utilização de equipamentos como oftalmoscópio, retinoscópio, teste para daltonismo, tonômetro, auto refrator, lâmpada de Burton e/ou lâmpada de fenda, prismas, armação de prova e caixa de prova, visando a perfeita averiguação de eventuais defeitos refrativos e alterações óculo-motoras, a indicação do meio óptico para sua correção (receita de lente oftálmica e indicação de armação adequada); b) a detecção de eventuais sintomas de patologias oculares e ou sistêmicas, caso em que o paciente atendido será encaminhado/referenciado para o atendimento secundário e ou terciário, a ser realizado por profissional médico, e a c) a confecção, montagem e doação dos óculos indicados a cada paciente atendido, com a entrega assistida para a averiguação da adequada adaptação.

Este projeto, especificamente, teve seu andamento prejudicado pela ruptura da gestão. Quando se logrou consubstanciar a linha estratégica operativa, supe-

rada a fase de concepção, articulação, documentação e formalização do projeto, pouco tempo restava para a implantação de ações em si.

Resultados esperados:

- Fomento de políticas judiciárias que promovam uma melhor distribuição da justiça e garanta as assistências mínimas, para permitir a convivência saudável no ambiente prisional;
- Construção de parcerias, em condições de catalisar a mobilização dos diferentes estamentos governamentais e segmentos sociais;
- Aprovação de resoluções, visando à definição de: 1) Diretrizes e Regras para realização do acolhimento em saúde nas unidades prisionais e da continuidade do cuidado por meio do monitoramento das transferências ou soltura; 2) Diretrizes e Regras para o processo de desinstitucionalização e acolhimento das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei; 3) Princípio e diretrizes para o acompanhamento das mulheres e gestantes privadas de liberdade e seus filhos, e 3) Regulamentação dos procedimentos de revista pessoal no sistema prisional e no sistema socioeducativo;
- Maior protagonismo para os juízes de execução, que terão agora a incumbência de cuidar da saúde dos presos.

Benefícios: O projeto busca definir e estabelecer **um padrão sanitário e de assistência social mínimo às pessoas em situação de privação de liberdade**, assegurando-lhes o acesso universal às ações de assistência básica à saúde. Compreendendo que o projeto ainda estava, quando do término da gestão, em fase de articulação para a implantação efetiva das ações planejadas, não se tem como prever o impacto de sua implantação para o Poder Judiciário, para o Poder Executivo, o cidadão e a sociedade.

Recomendações: Este projeto atende aos princípios constitucionais e se alinha com as premissas de atuação do SUS, quando garante a universalização do acesso à saúde, a integralidade da atenção e equidade, ainda que no interior de uma unidade prisional, reforçando a importância da realização de ações de promoção da saúde, prevenção de agravos e tratamento, em ordem a demonstrar que a

transversalidade das políticas públicas para o sistema prisional é a única forma de superar o histórico de abandono sanitário nele verificado.

Para aqueles que são especialistas em saúde pública, as unidades prisionais estão compreendidas como lugares de grande desafio sanitário, mas que, ainda, não são percebidas pelos gestores de saúde como espaços de intervenção, mesmo após a publicação das normas de saúde prisional datadas de 2003 e de 2014, que definiram uma relação mais estreita entre o SUS com o sistema prisional.

O ato de se controlar os agravos da população prisional facilita o controle desses mesmos agravos nas pessoas que se relacionam com esse universo, durante os momentos de visita aos estabelecimentos prisionais. De fato, familiares de presos, expostos aos agravos transmissíveis, transformam-se em agentes multiplicadores dessas epidemiologias.

Por outro lado, o tratamento tardio desses agravos sobrecarrega a gestão municipal, eis que ficam sujeitos à dinâmica da “porta de urgência e emergência” dos equipamentos de saúde da rede ambulatorial e hospitalar, assim como da assistência farmacêutica. A vulnerabilidade da população privada de liberdade, enfim, faz da sociedade e do poder público reféns de um contexto que desequilibra as ações que visam o controle epidemiológico e a racionalização dos recursos da saúde.

iv) Eixo 4 – Iniciativa/projeto: Gestão da Informação – SISTEMA ELETRÔNICO DE EXECUÇÃO UNIFICADO (SEEU)

Apresentação: O processo de execução penal ocupa-se do reconhecimento de posições jurídicas que, progressivamente, vão sendo alcançadas e conquistadas pelos sentenciados, delineando direitos que guardam conexão com uma lógica temporal e que estão condicionados à perseverança de um “bom comportamento” e “atendimento” das obrigações inerentes ao regime de cumprimento ou ao tipo de pena imposto. Tal processo tem início com o trânsito em julgado da sentença condenatória e pressupõe um acompanhamento de (todas as) suas intercorrências. Singularidades surgem ao longo desse iter, demarcado pela privação de liberdade do condenado, a exigir do poder judiciário a fiscalização e o controle estritos do tempo e das circunstâncias relacionadas a cada pena, em

função da pessoa a quem a sanção é imposta, tudo em ordem para cumprir o princípio constitucional da “personalidade e individualização da pena”.

Estruturas pouco desenvolvidas, funcionalmente deficitárias e metodologicamente não preparadas e organizadas para essa fiscalização e controle permanentes acabam não respondendo às demandas que a execução penal enseja, no tempo em que devem ser respondidas. Por essa razão que, desejando provocar a ruptura com os modelos até então praticados, desde o ano de 2008 o Conselho Nacional de Justiça vem envidando esforços no sentido de proporcionar às pessoas privadas de liberdade um cumprimento de pena mais efetivo e humanizado, seja no tocante à qualidade das condições do encarceramento a que estão sujeitas, seja em relação à exata medida como essas sanções devem ser cumpridas. Os mutirões carcerários escancararam uma realidade que já era presente no imaginário forense, lançando luzes sobre uma imensidão de presos em condições de obter posições jurídicas mais favoráveis no curso do cumprimento da pena (mas desprovidos de forma e maneira de alcançar direitos), e mesmo discutindo os critérios de legalidade das prisões (provisórias) de muitos deles, de modo a desenhar que a perspectiva de uma satisfatória execução penal e o controle das prisões provisórias exigia uma ferramenta adequada e operacionalizável para que o controle e o acompanhamento devidos sejam, de fato e na prática, uma realidade. Nesse ponto, portanto, está uma das explicações ou (con)causa da superocupação das prisões brasileiras, que bem pode ser remediada com a sistematização adequada das informações da execução penal e do tempo das prisões provisórias, de modo a se firmar uma rotina sistemática, lógica e objetiva de acompanhamento para todo o judiciário, superando a maneira casuística como hoje cada juízo de execução penal realiza esse controle. É dizer, é necessário pensar-se na disseminação de uma “política de administração do processo de execução penal” e que esteja, de fato e de direito, em consonância com o que dispõe a Lei de Execução Penal (art. 1º). Os mutirões carcerários, repise-se, desde o seu início, contabilizaram mais de 78 mil benefícios concedidos. Não obstante, a essência do “mutirão” deve estar centrada na necessidade de que o controle e o deferimento de benefícios não são atividades extraordinárias, senão esforço e rotina permanentes. Todas as Varas, é dizer, podem e têm de trabalhar em “regime de atenção permanente”, como se todos os dias o espírito dos mutirões estivesse incorporado ao funcionamento de cada estrutura judicial.

Especificamente durante o ano de 2015, importantes avanços foram alcançados, permitindo-se construir uma realidade de processo eletrônico de execução penal, desejo antigo deste Conselho Nacional de Justiça, em condições de ser defendida como política de estado e decisão estratégica para o poder judiciário nacional. Por essa razão, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e o Departamento de Tecnologia da Informação deste CNJ idealizaram, em conjunto com o TJPR, um Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)³⁹, como módulo do PJe e de desdobramento do processo criminal nele contemplado, abarcando ferramentas efetivas para o reconhecimento de direitos no âmbito do processo e execução criminal. Nestes termos, o SEEU tornou-se a solução da gestão então vigente, no CNJ, para a tão esperada mudança dos paradigmas que se exige para a atuação dos juízes e que concerne ao resgate da credibilidade da jurisdição de execução penal.

Objetivos:

- Proporcionar uma adequada e eficiente gestão da informação, principalmente considerando, diante da imensa quantidade de feitos, a incapacidade do magistrado em se permitir uma análise mais detalhada dos pormenores de cada um dos processos, e que mais lhe exigem uma atividade administrativa de controle do que ações intelectuais;
- Permitir a gestão e compilação dos dados dos milhares de procedimentos de execução em curso, conferindo, assim, ao magistrado, importantes ferramentas e facilidades para que as decisões possam ser prolatadas no tempo adequado e considerando uma melhor base de dados;
- Preencher lacuna aberta pela Recomendação CNJ n. 20, de 16 de dezembro de 2008, que, no inciso III do art. 1º sinalizou aos tribunais a implantação de “ações visando à adoção de processo eletrônico nas varas de execuções penais, buscando a integração do sistema judicial eletrônico com os sistemas de informações do sistema penitenciário (Infopen) e de penas e medidas alternativas, para a alimentação dos bancos de dados relativos aos

³⁹ O SEEU, por fim, foi aprovado pelo Plenário do Conselho pela Resolução CNJ 223.

apenados”, providência essa que, ultrapassados mais de cinco anos, ainda não foi alcançada pela grande parte dos tribunais do país;

- Integrar o Ministério Público, Defensorias Públicas, Advogados, Diretorias de Estabelecimentos prisionais e demais estruturas que interferem na execução, possibilitando o peticionamento eletrônico e o imediato processamento dos pedidos, viabilizando o pronto desencadeamento de expedientes e informações;
- Trabalhar com o sistema na perspectiva de reconhecê-lo como um módulo do sistema PJe, e
- Constatar instantaneamente os direitos de sentenciados, mediante a observação rigorosa do lapso de cumprimento de penas e medidas socioeducativas, sem prejuízo do acompanhamento do excesso de prazo nas prisões provisórias, por meio de alertas disparados para os respectivos juízos, em tudo a permitir um efetivo monitoramento do sistema carcerário.

Escopo: Projeto de abrangência nacional, seja pela adesão à ferramenta, seja pela interoperabilidade com o PJe, nos termos da Resolução CNJ 223.

Implantação: O processo de implantação foi desenhado a partir das conclusões do GT SEEU, e contou com as inestimáveis contribuições da equipe técnica de desenvolvimento do TJPR, em ordem a se adaptar as ferramentas operacionais e o novo sistema para lidar com as dificuldades logísticas e empíricas identificadas pela equipe DMF ao longo dos processos de implantação *in loco*. A partir da sinalização formal do interesse de Tribunais de Justiça e Regionais Federais, ao TCT celebrado entre o CNJ e o TJPR para o desenvolvimento do SEEU, as Cortes de Justiça indicavam delegações para participar de Treinamento específico, visando habilitar multiplicadores para a nova experiência. Nesse plano, magistrados e servidores desses Tribunais aderentes eram destacados para experimentarem a ferramenta e suas principais funcionalidades, adquirindo conhecimento para difundir sua utilização, segundo cada perfil de usuário contemplado (o sistema contempla diversos perfis, a depender das funções que cada um dos usuários desempenha na execução penal e do órgão ao qual pertence). A segunda fase da implantação consiste na viabilização do funcionamento do sistema perante a Vara escolhida para ser piloto em cada tribunal. Os tribunais, nesse momento,

receberam a equipe do DMF, durante uma semana, e foram assessorados na difusão do conhecimento e utilização da ferramenta, desde as funções mais corriqueiras, como o cadastramento dos processos, até ao treinamento de usuários externos (MP, DP, OAB e administração prisional), instruções sobre a produção de normativa local para a validação do SEEU e articulação com os demais atores da execução penal. A partir de então, os tribunais encarregaram-se de planejar a expansão do sistema para todas as Varas de Execução Penal, no âmbito de sua organização judiciária. Desenvolveu-se, em parceria entre o DTI-CNJ e o TJPR, um sistema de suporte e resolução de problemas técnicos e negociais relativos ao uso do sistema. Até o final da gestão, MG, PI, RR, DF, PE, PA, CE, BA, MT, TRF3, TJMSP, RN e RO participaram de todas as etapas de implantação e efetivamente implantaram o sistema.

Resultados/Benefícios:

- Visualização, em uma única tela, das informações pertinentes ao processo, parte, movimentações procedimentais e condenações de um condenado;
- Detalhamento refinado do cálculo de pena, com agendamento automático e aviso de vencimento de benefícios e direitos previstos na Lei de Execução Penal;
- Acompanhamento eletrônico dos prazos de tramitação processual, permitindo, em tempo real, apurar o retrato de todas as execuções penais em curso no país;
- Produção de indicativos gráficos, a respeito da situação processual de cada sentenciado;
- Construção de relatórios estatísticos capazes de melhorar o entendimento e justificar a criação de novas políticas públicas penitenciárias.

Recomendações: A utilização de ferramenta eletrônica, apta a realizar um controle eficiente do tempo e do cálculo da pena, alertando o juiz sobre os direitos que estão sendo conquistados pelos sentenciados, à medida que a sentença vai sendo executada, era um anseio antigo. Hoje, alcançado esse desiderato, há reais condições de se aspirar a uma concretização do princípio da individualização da pena de cada apenado com mais efetividade, segurança, agilidade e, sobretudo,

credibilidade da atividade jurisdicional, algo que, em última análise, repercutirá na melhoria da gestão do próprio sistema penitenciário. A escolha de plataforma madura, realizada de modo democrático por juízes de execução penal de todo o país, reconheceu a existência de instrumento que se submeteu a desenvolvimento contínuo e dedicado de magistrados de execução penal do Tribunal de Justiça do Paraná, habilitando esse processo eletrônico como matriz nacional. A integração das Varas de Execução Penal de todo o país, aspiração tida por inalcançável, e a perspectiva da liberação dos magistrados, maximizadas suas atribuições, para o desempenho de outras atividades consentâneas com a proposta de humanização do cumprimento das penas, hoje, enfim, são consequências que aparecerão, muito rapidamente, como efeitos dessa importante decisão política. De fato, a capilarização do uso da ferramenta pelas Cortes locais, até porque exigência da decisão tomada pelo Plenário do CNJ (Resolução 223/2016), que impôs seu uso obrigatório, denota a importância estratégica dessa política, voltada para a qualificação e revalorização de uma jurisdição especializada, mas que acabou comprometida em sua performance pelo sucateamento material e funcional imposto às unidades judiciárias encarregadas de administrar os serviços de execução penal. Pela primeira vez, agora, desde o advento da Lei de Execução Penal, tem-se a possibilidade de sistematização real e confiável de dados e de processos, organizando a tramitação de expedientes e de condenados, os quais passam a ser tratados de modo uniforme e acessíveis a todos. Aspirase com a revolução desses meios o alcance da categorização de uma execução penal, agora em condições de ser patrocinada conforme os compromissos que foram assinados pelo Poder Judiciário, quando se garantiu, como princípio, a jurisdicionalização das execuções penais.

v) Eixo 5 – Iniciativa/projeto: CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DE MAGISTRADOS E SERVIDORES – FORTALECIMENTO DE COMPETÊNCIAS

Apresentação: O Brasil, na qualidade de Estado-membro fundador da Organização dos Estados Americanos (OEA) tem como uma de suas principais diretrizes promover e fortalecer no plano interno os princípios e pilares fundamentais da OEA. Emanada daí a proteção intransigente dos Direitos Humanos, tanto em razão do contexto histórico que vivemos, tanto em razão do momento de conscienci-

zação e reação às violações que por décadas vêm sendo perpetradas, principalmente contra populações expostas a uma maior vulnerabilidade. Tomando em conta que o CNJ é órgão responsável pelo aperfeiçoamento da administração da justiça, fomento ao diálogo e troca de experiências no âmbito do Poder Judiciário, e para marcar a ruptura com os paradigmas observados ao longo dos anos, umas das premissas da anterior gestão foi o incentivo à construção de parcerias, em particular no âmbito internacional, algo que, inevitavelmente, qualifica o debate nesse âmbito de conflito de interesses.

Desta feita, buscou-se ampliar ainda mais o espectro de ações, no que concerne ao aperfeiçoamento da atuação do sistema de justiça criminal, e considerando que a OEA tem como um de seus propósitos essenciais o desenvolvimento integral de seus Estados-membros, o CNJ envidou esforços no sentido estreitar laços, tanto com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), quanto com a própria Secretaria Geral da OEA, visando à construção de instrumentos jurídicos que permitam aprofundar a cultura, a educação e a difusão dos Direitos Humanos no ordenamento jurídico nacional, qualificando e instrumentalizando a própria prestação jurisdicional. Assim é que em fevereiro de 2015 foi assinada uma “Declaração de Intenções” entre o CNJ e a CIDH, no sentido de i) promover a realização de cursos de formação e capacitação de magistrados e servidores dos tribunais, com qualificações em direitos humanos no âmbito das escolas de magistratura e, ainda, por meio de congressos, seminários, colóquios, simpósios, fóruns e outras atividades jurídicas de difusão; ii) estabelecer a criação de bibliografia eletrônica no portal do CNJ para reunir textos, publicações e qualquer outro material jurídico na área de direitos humanos, sem prejuízo da jurisprudência da própria CIDH; e iii) prever a publicação de livro com os textos dos tratados internacionais que compõem o sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Por sua vez, em outubro de 2015, o Conselho assinou outros dois “Memorandos de Entendimento”. O primeiro, firmado com a mesma CIDH, consolidando os termos da aproximação anterior, contempla diversas outras ações, tais quais: a) a concessão de bolsas de estudos em direitos humanos concedidas a magistrados brasileiros; b) a promoção do sistema de mediação de conflitos e conciliação no Brasil; c) a inclusão de normas de direitos humanos nos cursos jurídicos de universidades e concursos para ingresso na magistratura; e d) o incentivo à realização de pesquisas, estudos, difusão de princípios e boas

práticas na área de direitos humanos, com intercâmbio permanente de materiais e informações, de modo a fomentar a troca de modelos, padrões, instrumentos interamericanos para facilitar a interação do Poder Judiciário com grupos sociais em situação de vulnerabilidade. O segundo, firmado com a SG-OEA, ousa em suas pretensões, visto que as partes, mutuamente, comprometeram-se em desenvolver e implementar, em comum acordo, projetos, programas e práticas no âmbito da execução penal e do sistema penitenciário, especificamente no que diz respeito à promoção de medidas alternativas ao encarceramento, estímulo à adoção das audiências de custódia, expansão do acesso à justiça e aposta na eficiência da atuação do Poder Judiciário, fortalecimento da capacidade institucional do sistema penitenciário em cumprir com a função de reinserção social da pena, e, por fim, promoção de programas e projetos de reinserção social baseados em evidência.

Demais disto, a celebração de acordo com a Corte IDH viabilizou a tradução de suas decisões, dando a conhecer a juízes os estándares mais atuais sobre o tema, habilitando-lhes melhor para o exercício do controle de convencionalidade.

Outros acordos internos (com SDH e MJ) também foram realizados como estratégias de reforço e promoção de ações de capacitação e treinamento de magistrados, apostando em métodos mais modernos de enfrentamento de temas tão sensíveis, recolocando em primeiro plano a proteção intransigente dos Direitos Humanos como premissa de alinhamento da jurisdição com a missão que se assina ao Poder Judiciário.

Como forma de colocar em prática os escopos definidos nesses instrumentos, o Conselho Nacional de Justiça, por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), promoveu uma série de atividades, cursos, projetos, produção acadêmica e técnica e outras ações, entre as quais a publicação de traduções oficiais de tratados, convenções e outras normativas internacionais, bem como a tradução das sentenças proferidas pela Corte IDH, visando instrumentalizar magistrados, servidores e demais atores do Sistema de Justiça Criminal, Juvenil e Sistema Carcerário, em ordem a aparelhar e aperfeiçoar suas competências e performance para o conhecimento, trato e apreciação de temáticas vinculadas aos Direitos Humanos.

Escopo:

- Capacitar e treinar os magistrados, servidores do Poder Judiciário e demais atores do Sistema de Justiça Criminal, Juvenil e do Sistema Carcerário, por meio de cursos, simpósios, seminários, disponibilização de publicações, de modo a incentivá-los a atuar de maneira mais comprometida e qualificada, empoderando o exercício da magistratura em todas as instâncias.
- Traduzir e publicar versões traduzidas de tratados, regras e convenções de direito internacional comprometidas com a proteção, a garantia e a aplicação dos Direitos Humanos, inclusive das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como forma de repercutir e vincular a essa normativa e decisões os atores estatais responsáveis pela sua implementação, as organizações da sociedade civil e a imprensa;
- Concretizar o compromisso de atuação do Estado brasileiro no plano da efetivação do direito internacional dos Direitos Humanos, no que concerne à administração da justiça criminal e juvenil, bem como sinalizar o compromisso brasileiro em internalizar as normativas pertinentes.

Resultados/Benefícios:

- Assegurar a difusão e aplicação das diretrizes e dos entendimentos mais atuais, em temas de Direitos Humanos, de atos normativos e decisões de Cortes de Direitos Humanos internacionais pelos integrantes do Poder Judiciário, estimulando-os ao exercício do salutar controle de convencionalidade;
- Fortalecimento do primado dos Direitos Humanos no plano da privação de liberdade, inclusive no que diz respeito a suas especificidades;
- Celebração de acordos, termos de cooperação e memorandos de entendimento com entidades e órgãos nacionais e internacionais (acordos com a SG-OEA e CIDH, Corte IDH e SDH/MJ, APT, IBA), todos com o escopo de fomentar o diálogo e articular forças para a promoção e garantia factual e intransigente dos direitos humanos, principalmente nos ambientes de privação de liberdade;

- Fomento a novas políticas públicas relacionadas com os temas de Direitos Humanos, incentivando a alteração da legislação nacional, muitas das quais ainda anterior à Constituição Federal;
- Realização de seminários, *workshops* e fóruns (II Seminário sobre Tortura e Violência no Sistema Criminal, II Fórum Nacional de Alternativas Penais, I Workshop Nacional dos GMFs), organizados na perspectiva do debate e do diálogo, buscando o manejo utilitário dos instrumentos normativos contemplados para a solução dos conflitos que decorrem da atuação jurisdicional e que supervalorizam o encarceramento em detrimento da proteção dos Direitos Humanos;
- Estruturação de oficinas de capacitação para Magistrados, a partir de parcerias formadas em âmbito interno e internacional;
- Tradução e publicação de Regras, Convenções, Tratados e outros instrumentos legislativos de direito internacional, voltados à amplificação da cultura dos Direitos humanos;
- Tradução, organização e publicação das sentenças da Corte IDH;
- Publicação das “Memórias GMF – Um novo olhar para a execução penal”, “Audiências de Custódia e desconstrução da cultura do encarceramento em massa – Memórias do II Fórum Nacional de Alternativas Penais” e da “Consolidação de Atos Normativos Expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça – sistema carcerário e sistema socioeducativo”, com a disponibilização em meio digital destas publicações.

Indicação de continuidade: A publicização de novas Diretrizes e Regras em temas de Direitos Humanos é instrumento útil, em condições de qualificar o exercício da jurisdição, sofisticando-a no prestígio a métodos e tecnologias não necessariamente punitivistas, via de regra refém da utilização cega e exagerada da prisão. Nessa perspectiva, exemplificativamente, as *Regras de Mandela* prestam-se a (re)orientar o paradigma de atuação dos juízes, fomentando o desenho de novas políticas pelo Poder Judiciário.

As *Regras de Pequim*, por sua vez, habilitam o despertar para necessidade da construção de novos paradigmas que contrastem com a caótica realidade pri-

sional que existe em nosso país, especificamente no que tange ao sistema de justiça juvenil.

As *Regras de Bangkok* propõem a atenção para o recorte de gênero, tratando das especificidades do encarceramento feminino. A tradução e a publicação que se conferiu a esses instrumentos normativos, assim como as publicações e atividades que se organizaram para discuti-los tiveram o especial interesse de conferir instrumental mais adequado para qualificação da jurisdição, ampliando o conhecimento e a interpretação crítica de juízes para intervir e decidir os conflitos de interesses que lhes cotidianamente apresentados.

vi) Eixo 6 – Iniciativa/projeto: REORGANIZAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES E FORTALECIMENTO DOS GMFs (Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário).

Apresentação: Visando fortalecer os mecanismos de promoção de cidadania, sempre a partir da perspectiva das competências e misteres do DMF, e perseguindo um alinhamento de estruturas que possam perseguir os objetivos estratégicos definidos para todo o Poder Judiciário, havia a necessidade de aperfeiçoar e fortalecer os Grupos de Monitoração e Fiscalização, instituídos pela Resolução CNJ n. 96, contemplando-os, também, no âmbito da estrutura organizacional dos Tribunais Regionais Federais, de forma a proporcionar efetividade às políticas judiciárias estabelecidas pelo CNJ, na exata configuração contemplada pela Lei n. 12.106/2009, que instituiu o DMF.

A aproximação DMF-GMF foi, nesse plano de constatação, considerada vital para que as ações e diretivas do DMF pudessem ganhar expressão, capilarizando-se do modo menos assimétrico possível.

A conjuntura política, econômica, social e cultural local ganharia, com isso, outra ordem de importância, protagonizando as soluções que na defesa das políticas judiciárias desenhadas pelo CNJ se coadunem com o funcionamento do sistema de justiça criminal de cada Tribunal de Justiça, o que prestigia e favorece as peculiaridades pertinentes a cada uma dessas Cortes.

Os GMFs, com a feição que lhe foi conferida pela reestruturação plasmada na Resolução CNJ n. 214, passou a ser a interface do DMF nos Estados, assumindo

atribuições homólogas e compatíveis com a estrutura deste, tornando-se célula especializada, diretamente vinculada à Presidência de cada Tribunal, em condições de trabalhar de modo especializado para o aperfeiçoamento do sistema carcerário e de execução de medidas socioeducativas, prestigiando ações e iniciativas locais compreensivas do fortalecimento de direitos e garantias individuais.

Objetivos: A reconfiguração e fortalecimento dos GMFs teve por finalidade:

- Sistematizar a organização de estruturas homólogas, refinando o cumprimento das finalidades previstas na Lei n. 12.106/2009, de modo a melhorar o entrosamento e a comunicação do CNJ com os diferentes Tribunais do país;
- Fortalecer a interlocução entre os Órgãos do Poder Judiciário e demais estruturas de poder, em condições de aprimorar o funcionamento do sistema de justiça criminal;
- Aprimorar as atividades de gestão, organização logística, orientação e capacitação institucionais da magistratura, prestigiando o exercício especializado da jurisdição criminal, de execução penal e socioeducativa;
- Viabilizar a captação de dados relativos ao sistema de justiça criminal e ao sistema de justiça juvenil, bem como ao sistema carcerário, de forma a permitir a fiscalização e monitoramento do sistema, bem como subsidiar políticas públicas judiciárias nesta temática.

Resultados/Benefícios:

- Garantia de maior agilidade no fomento e assimilação de políticas judiciárias comprometidas com a tramitação mais eficiente de processos judiciais e administrativos relacionados com a justiça criminal e socioeducativa e seu funcionamento;
- Amplificação de estruturas já previstas no âmbito dos Tribunais de Justiça, alcançando os Tribunais Regionais Federais;
- Sistematização de dados mais confiáveis sobre o sistema carcerário, o sistema de justiça criminal e o sistema de justiça juvenil, aprimorando-se o monitoramento desses dados e a fiscalização da atuação judicial.

Indicação de continuidade: A existência de uma estrutura especializada, com a qual o DMF identifique-se como sua interface local, foi uma das primeiras iniciativas, buscando aprimorar a inter-relação entre o CNJ e os Tribunais locais.

De fato, o déficit dessa comunicação era evidente. A falta de um núcleo especializado para organizar e onde, inclusive, concentrar informações estratégicas, sem prejuízo de se prestar a fomentar, a partir dessa visão mais ampla do fenômeno criminal, o nascimento de políticas judiciárias locais comprometidas com o aperfeiçoamento do sistema de justiça criminal e do sistema socioeducativa sempre dificultou a atuação do DMF, especialmente sua interlocução com os Tribunais locais. A atividade de fiscalização e monitoramento permanentes das atividades definidas pelo Conselho para esse âmbito não encontrou, seja na Presidência, seja na Corregedoria Geral de Justiça dos Tribunais locais, o espaço de importância e a atuação estratégico-funcional que deveriam ter, em ordem a assegurar o cumprimento e a efetivação dos direitos individuais daqueles submetidos à persecução penal.

Daí por que o fortalecimento desses Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) transformam-se em “escritórios regionais” do DMF nos Estados e estruturas com as quais o DMF pode estabelecer uma relação de contraponto mais profícua, de forma mais ágil e eficiente.

Sua acomodação na estrutura da presidência das Cortes locais tem esse objetivo de facilitar o fluxo da tomada de decisões, de forma as assimetrias existentes entre os “diferentes” Judiciários nacionais.

I) Da Regulamentação das Ações Componentes do Plano de Ação DMF 2014-2016 – As Propostas de Resolução

Ademais de trabalhar sob a perspectiva de um plano de ação, apresentando os fundamentos de suas ações e fazendo pautar sua atuação a partir de eixos temáticos bem definidos, o DMF tratou de entabular a consolidação de algumas das diretrizes que o nortearam, a fim de que pudessem transcender aos projetos em que inseridas para alcançarem a condição de padrão de comportamento, habilitando fossem exigíveis de juízes e servidores do poder judiciário.

Com esse propósito, oito resoluções (cujo detalhamento se dará na sequência) afins a temas carcerários e ao funcionamento do sistema de justiça foram estruturadas e apresentadas ao Plenário do CNJ, com amparo do eminente Conselheiro que supervisionava as atividades do Departamento, a saber:

- i. resolução que instituía e regulamentava a prática da audiência de custódia;
- ii. resolução que instituiu os GMFs no âmbito da Justiça Federal e reconfigurou tais estruturas, reformulando os termos da Resolução n. 96;
- iii. resolução que instituiu o Sistema Eletrônico de Execução Integrado;
- iv. resolução que criava uma política de alternativas penais;
- v. resolução que visava a regulamentação dos procedimentos de revista pessoal;
- vi. resolução que dispunha sobre os procedimentos a serem observados em relação à mulher encarcerada;
- vii. resolução que tratava da saúde prisional de forma geral, e, finalmente
- viii. resolução disciplinando os parâmetros para a desinstitucionalização.

Vamos, pois, a ao texto e aos fundamentos de cada qual!

i) Resolução n. CNJ 213/2015 (*Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas*)^{40,41}

O DMF reputou necessária a edição de ato normativo para regulamentar a disciplina de apresentação em juízo de toda pessoa presa em flagrante delito, mantida sob custódia do Estado, a fim de que a autoridade judicial possa ouvi-la sobre as circunstâncias em que se realizou o ato de prisão, e decidir, no prazo de 24 horas, sobre a legalidade e a necessidade de se mantê-la presa, bem como a apuração de eventuais excessos, prática essa que já vinha sendo difundida em todo o País como desdobramento do projeto “audiência de custódia”.

40 Aprovada pelo Plenário do CNJ em 15.12.2015

41 A íntegra desta Resolução, bem como de seus protocolos, integra o Anexo III deste documento.

Desde a sua implantação no Estado de São Paulo, em 24 de fevereiro de 2015, o projeto alcançou resultados exitosos: em dezembro de 2016, mais de 174.242 audiências de custódia foram realizadas, com a concessão de 80.508 liberdades provisórias, com ou sem aplicação de medidas cautelares, ou relaxamentos da prisão, o que implica em um percentual de 46,20% de pessoas mantidas em liberdade, malgrado flagranteadas.⁴²

Números expressivos que tais justificam a importância de uma regulamentação geral da audiência de custódia, por meio de ato normativo capaz de conferir uniformidade ao procedimento previsto em diplomas internacionais aquiescidos pelo Brasil.

A AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA EM PAUTA

a) A Audiência de custódia e seu fundamento legal

A denominada “audiência de custódia” ou, simplesmente, “audiência de apresentação”, consubstancia-se “no ato processual consecutivo à prisão em flagrante delito”, e que se concretiza pela “apresentação, imediata, perante um juiz, da pessoa submetida à referida constrição”.

E não se trata de nenhuma franquia ou favor.

Cuida-se de autêntico **direito da pessoa privada de liberdade**, que decorre do Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966 (art. 9.3⁴³) e da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (art. 7.5⁴⁴), promulgados, internamente, em nosso ordenamento jurídico, por meio do Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992, e do Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992, respectivamente⁴⁵. Tais diplomas, bem por isso, apresentam-se com eficácia jurídica bastante para esvaziarem leis

42 Dados disponíveis em <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia/mapa-da-implantacao-da-audiencia-de-custodia-no-brasil>>, até dezembro/2016 (último acesso em janeiro de 2017).

43 9.3. Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença.

44 Toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

45 Além de contar com previsão normativa nos sistemas global e interamericano de proteção dos direitos humanos, a audiência de custódia também está assegurada na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cujo art. 5º dispõe: “Qualquer pessoa presa ou detida nas condições previstas no parágrafo 1, alínea “c”, do presente artigo deve ser apresentada imediatamente a um juiz ou outro magistrado habilitado pela lei para exercer funções judiciais”.

ordinárias que lhes sejam anteriores ou posteriores⁴⁶, mesmo porque repercutem o que está contido no art. 5º, §2º, da Constituição Federal⁴⁷.

Não raras vezes, consabido, entre a prisão em flagrante de uma pessoa e seu interrogatório perante um juiz, muito tempo se passa.

Após a reforma processual de 2008 (Lei n. 11.719/08), reposicionando o interrogatório como último ato do procedimento criminal, “com notória vantagem para o direito de defesa”, essa situação agravou-se ainda mais, acarretando maior sacrifício à liberdade pessoal, já que se estará a exigir que se aguarde todo o tempo da tramitação do processo para, só então, encontrar o imputado oportunidade para “falar diante do juiz”.

Contudo, a solenidade assim definida guarda, igualmente, a conotação de “garantia”, na medida em que se constitui em “meio de controle idôneo para evitar capturas arbitrárias e ilegais, e que, além da proteção do direito de liberdade, também assegura e resguarda outros direitos, como a vida e a integridade pessoal”, conforme assim já definiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos” (*Caso Tibi v. Equador*, sentença de 07.09.2004, §§ 114 e 118), tanto ou mais importantes diante de Estados que vejam “a brutalidade policial e as práticas de tortura”, como violações a direitos dessa fase pré-processual, e, infelizmente, ainda corriqueiros, tal como detalham os dados do último relatório do Subcomitê de Prevenção da Tortura das Nações Unidas⁴⁸.

A mudança legislativa, porém, traz outro significado, pois se alinha com a importância e dimensão assumidas, desde a Carta Magna de 1988, pela dignidade da pessoa humana, criando condições para a plena eficácia da “garantia de jurisdição”, desburocratizando, pela oralidade, o “direito de audiência”, também dando curso e conformação, em nosso sistema de justiça, “ao direito de ser julga-

46 Para refletir sobre a importante mudança de posicionamento do Colendo STF a respeito da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, quando internalizados em nosso ordenamento jurídico, cf. o REExt. n. 466.343/SP, rel. Min. Cezar Peluso, j. 22.11.2006. Posteriormente, em outros julgados, o STF, definitivamente, reconheceu que os tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil possuem status normativo supralegal: STF, 2ª Turma, HC n. 90.172/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 05.06.2007, v.u.

47 Aury Lopes Júnior e Caio Paiva explicam que o processo penal, certamente, é o ramo do Direito que mais sofre (ou melhor, que mais se beneficia) da normativa dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, não sendo exagero se falar, atualmente, que para se alcançar um devido processo, esse deve ser não apenas legal e constitucional, mas sobretudo convencional (in *Revista Liberdades*, n. 17, setembro-dezembro de 2014, disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/revista_liberdades_artigo/209-Artigos>).

48 Disponível em: <<http://www.onu.org.br/relatorio-do-subcomite-de-prevencao-da-tortura-spt-sobre-o-brasil-2012/>>. Também cf., no mesmo sentido, o Relatório Tecer Justiça – Repensando a Prisão Provisória, elaborado pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, acessível em: <<http://www.tecerjustica.com.br/>>.

do em prazo razoável”, aqui contemplado sob a perspectiva de **“não se submeter à dilação de qualquer prisão cautelar ilegal, incabível ou mesmo que admita a imposição de medida alternativa que a substitua”** (art. 5º, LXV e LXVI, da Constituição Federal).

Contudo, outro passo importante outro que decorre da “novidade processual” consiste em um “maior e melhor controle de qualidade das prisões provisórias”, que, em dias de hoje, sobrecarregam em mais de 42% o insuficiente sistema penitenciário brasileiro, índice esse bastante superior aos 21% de presos provisórios nos Estados Unidos, 14% de presos provisórios da China e 17% de presos provisórios na Rússia⁴⁹, países esses que concentram populações carcerárias absolutas maiores que a do Estado Brasileiro. Evidentemente, algo está errado!

Tem o juiz, nessa condição, que se transformar no “agente que intervirá, efetivamente, para a proteção da pessoa privada de liberdade”, humanizando a aplicação da Lei Penal por meio do controle da legalidade da prisão, já que só ele detém condições de normalizar a aplicação da prisão provisória como *ultima ratio*, avaliando os aspectos pessoais e processuais, intrínsecos e extrínsecos à prisão, mormente considerando que a pessoa a ela submetida não é, nem pode ser tratada como objeto desse instrumento.

Deveras, a audiência de custódia representa para o Estado um instrumento eficiente e ágil para a obtenção e verificação de informações precisa sobre os procedimentos policiais, evitando que maus-tratos e práticas de extorsões continuem a ocorrer impunemente.

Por outro lado, o controle da legalidade, necessidade e adequação de medida extrema que é a prisão cautelar será uma forma eficiente de combater a superpopulação carcerária, sempre tendo em conta que a excessiva política de encarceramento atinge com muito mais força a camada mais pobre e marginalizada da população brasileira⁵⁰.

49 Dados subsidiados pelo International Centre for Prison Studies – ICPS. Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org>>. Acesso em dez. 2015.

50 Pesquisa recente do IDDD mostra que 74% dos presos entrevistados pelo Instituto tinham entre 18 e 34 anos, 84% tem renda de até três salários mínimos mensais, 63% tem no máximo ensino fundamental completo e 59% autodeclararam-se negros ou pardos (SOS Liberdade. Relatório de pesquisa: o impacto da lei n. 12.403/2011 nas decisões judiciais de análise da legalidade da custódia cautelar na capital paulista. Instituto de Defesa do Direito de Defesa, 2014), estatísticas comprovadas por inúmeras outras pesquisas realizadas por organizações que compõem a Rede Justiça Criminal, entre as quais destacamos a pesquisa Prisões em Flagrante na Cidade de São Paulo, do Instituto Sou da Paz, publicada em junho de 2012, segundo a qual 91,9% dos presos paulistas são homens, 73,4% estão abaixo dos 30 anos, 75,7% tem, no máximo, ensino fundamental completo e 55,4% são pardos ou negros.

O juízo a ser realizado na chamada audiência de custódia, explica Gustavo Badaró, “é complexo ou *bifronte*: não se destina apenas a controlar a legalidade do ato já realizado, mas também a valorar a necessidade e adequação da prisão cautelar, para o futuro. Há uma atividade retrospectiva, voltada para o passado, com vista a analisar a legalidade da prisão em flagrante, e outra, prospectiva, projetada para o futuro, com o escopo de apreciar a necessidade e adequação da manutenção da prisão, ou de sua substituição por medida alternativa à prisão ou, até mesmo, a simples revogação sem imposição de medida cautelar”⁵¹.

Ao ouvir o defensor e o acusado, prossegue o processualista, o juiz terá oportunidade de examinar todos os fatos que militam a favor de sua prisão – e que foram considerados pela autoridade policial ao prendê-lo em flagrante delito – bem como considerar os argumentos contrários à prisão preventiva e decidir sobre a sua manutenção, substituição por medida alternativa à prisão ou mesmo a sua simples revogação, tendo uma visão mais completa da situação. A oitiva do preso tem característica precípua de um **interrogatório pro libertate**, prescindindo de uma finalidade investigativa. Irá possibilitar-lhe o exercício da própria autodefesa, esclarecendo sua posição com relação à individualização das exigências cautelares contra ele consideradas existentes.

A apresentação imediata da pessoa presa ao juiz é, portanto, o meio de garantir que um cidadão passe o menor tempo possível preso desnecessariamente, ainda que não possua advogado constituído, circunstância comum à maior parcela da população prisional.

Enfim, é injustificável que um direito fundamental dessa magnitude venha sendo ignorado pelo ordenamento jurídico nacional.

É certo que eventual reforma empreitada pelo nosso legislador, sozinha, não vai resolver todas as mazelas do sistema penitenciário. Entretanto, admiti-la será passo crucial e decisivo para a conquista de um índice maior desenvolvimento civilizacional.

b) A audiência de custódia e o Conselho Nacional de Justiça

51 Conjur – Audiência de custódia no Rio de Janeiro tem três aspectos preocupantes. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-set-09/gustavo-badaro-audiencia-custodia-rj-pontos-preocupantes>>. Acesso em dez. 2015.

Embora a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como “Pacto de São José da Costa Rica”, esteja promulgada por meio de Decreto n. 678, no dia 6 de novembro de 1992 pela República Federativa do Brasil, ou seja, há 23 anos, e nela conste a previsão no seu art. 7º, 5 de que “toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. (...)”, não houve, até o presente momento, a internalização desse procedimento no ordenamento jurídico brasileiro, tampouco a sua aplicação irrestrita pelo Judiciário.

Na mesma esteira, o art. 9º, 3, do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos – diploma também ratificado por meio do Decreto n. 592 de 6 de julho de 1992 – prevê que “qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. [...]”.

Por ter *status* supralegal, conforme precedentes exarados pela Suprema Corte, RE 466.343⁵² e 349.703⁵³ e Habeas Corpus n. 87.585⁵⁴ e n. 92.566⁵⁵, deve-se reconhecer os efeitos e a eficácia normativa que os diplomas internacionais em análise produzem no âmbito nacional. Assim ocorreu na discussão que versou sobre a proibição da prisão do depositário infiel e a mesma perspectiva deve estar alinhada à rotina de apresentação da pessoa presa à autoridade judiciária.

É necessário compreender que a previsão legal presente na legislação processual penal do ordenamento brasileiro, consubstanciada no art. 306, § 1º⁵⁶, já não é capaz, por si só, de suprir ou assegurar o que enuncia os tratados os quais o país expressamente ratificou. Nesse viés, a jurisprudência da Corte Interamericana,

52 Disponível em <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>>. Acesso em dez. 2015.

53 Disponível em <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/514_RE_349703%20-%20Voto%20Celso%20de%20Mello%20parte%201.pdf>. Acesso em dez. 2015.

54 Disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Civel_Geral/mg_processo_civil/voto.pdf>. Acesso em dez. 2015.

55 Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595384>>. Acesso em dez. 2015.

56 Art. 306. A prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente, ao Ministério Público e à família do preso ou à pessoa por ele indicada. (Redação dada pela Lei n. 12.403, de 2011).

§ 1º Em até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, será encaminhado ao juiz competente o auto de prisão em flagrante e, caso o autuado não informe o nome de seu advogado, cópia integral para a Defensoria Pública. (Redação dada pela Lei n. 12.403, de 2011).

no caso López Álvarez Vs. Honduras⁵⁷, esclarece que o simples conhecimento judicial de que uma pessoa está detida não satisfaz a garantia prevista no art. 7º, 5, do “Pacto de São José da Costa Rica”.

Fixando, ainda, o que é considerado prazo razoável e a quem, de fato, deve ser apresentada a pessoa presa, conforme espelha o art. 7º, 5, da Convenção Americana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana exarou decisões em diversos julgados – como no caso Suárez Rosero Vs. Equador⁵⁸; Acosta Calderón Vs. Equador⁵⁹; Chaparro Álvarez e Lapo Ñíguez Vs. Equador⁶⁰, Cantoral Benavides

57 Caso López Álvarez Vs. Honduras. 70. Conforme al artículo 71 de la Constitución de Honduras, cuando se practica una detención, la persona no puede permanecer detenida ni incomunicada por más de 24 horas sin ser puesta a la orden de la autoridad competente, la cual debe emitir una orden de detención judicial para inquirir, que no podrá exceder de seis días. En el presente caso, el Juzgado de Letras Seccional de Tela dictó auto de prisión preventiva en contra del señor Alfredo López Álvarez, el 2 de mayo de 1997, cinco días después de la detención. [...] 87. Conforme al artículo 7.5 de la Convención y de acuerdo con los principios de control judicial e intermediación procesal, la persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez o autoridad judicial competente. Esto es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y de otros derechos, como la vida y la integridad personal. El simple conocimiento judicial de que una persona está detenida no satisface esa garantía; el detenido debe comparecer personalmente y rendir declaración ante el juez o autoridad competente. Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf>. Acceso em dez. 2015.

58 Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. 70. El principio de “plazo razonable” al que hacen referencia los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que ésta se decida prontamente. En el presente caso, el primer acto del procedimiento lo constituye la aprehensión del señor Suárez Rosero el 23 de junio de 1992 y, por lo tanto, a partir de ese momento debe comenzar a apreciarse el plazo. [...] 72. Esta Corte comparte el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, la cual ha analizado en varios fallos el concepto de plazo razonable y ha dicho que se debe tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales (cf. Caso Genie Lacayo, Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr 77; y Eur. Court H.R., Motta judgment of 19 February 1991, Series A No. 195-A, párr. 30; Eur. Court H.R., Ruiz Mateos v. Spain Judgment of 23 June 1993, Series A No. 262, párr. 30). Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf>. Acceso em dez. 2015.

59 Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. 79. En el caso en análisis, el señor Acosta Calderón, al momento de su detención, sólo rindió declaración ante la Policía y un Fiscal, sin la presencia de su abogado. No consta en el expediente que el señor Acosta Calderón haya rendido declaración alguna ante un juez, sino hasta transcurridos casi dos años de su detención. En este sentido, el 8 de octubre de 1991 el mismo Tribunal de Lago Agrio expresó que “dentro del proceso no consta [ba el testimonio indagatorio de la presunta víctima], presumiéndose que el actuario de ese entonces no ha [bía] incorporado en el expediente dicha diligencia”, por lo que ésta se tomó el 18 de octubre de 1991 (supra párr. 50.23, 50.25 y 50.27). (...) 80. En segundo lugar, un “juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales” debe satisfacer los requisitos establecidos en el primer párrafo del artículo 8 de la Convención. En las circunstancias del presente caso, la Corte entiende que el Agente Fiscal del Ministerio Público que recibió la declaración preprocesal del señor Acosta Calderón no estaba dotado de atribuciones para ser considerado “funcionario autorizado para ejercer funciones judiciales”, en el sentido del artículo 7.5 de la Convención, ya que la propia Constitución Política del Ecuador, en ese entonces vigente, establecía en su artículo 98, cuáles eran los órganos que tenían facultades para ejercer funciones judiciales y no otorgaba esa competencia a los agentes fiscales. Por tanto, el agente fiscal que actuó en el caso no poseía facultades suficientes para garantizar el derecho a la libertad y la integridad personales de la presunta víctima. Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_129_esp1.pdf>. Acceso em dez. 2015.

60 Caso Chaparro Álvarez e Lapo Ñíguez Vs. Equador. 81. La parte inicial del artículo 7.5 de la Convención dispone que la detención de una persona debe ser sometida sin demora a revisión judicial. El control judicial inmediato es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de Derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario y procurar, en general, que se trate al inculpado de manera consecuente con la presunción de inocencia. [...] 84. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte en otro caso relativo al Estado ecuatoriano, no puede considerarse que la declaración de las víctimas ante el fiscal cumpla con el derecho consagrado en el artículo 7.5 de la Convención de ser llevado ante un “juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales”. Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_170_esp.pdf>. Acceso em dez. 2015.

Vs. Perú⁶¹ e Palamara Iribarne Vs. Chile⁶² – explicitando que deve ser levado em consideração a complexidade do assunto, a atividade processual do interessado e a conduta das autoridades judiciais na apuração da razoabilidade do prazo de um processo; e, que, não atende aos preceitos do Pacto de São José a apresentação de pessoa detida ou retida perante agente fiscal do Ministério Público, Juiz Penal Militar e Fiscal Naval, pois não se vislumbra nessas autoridades os requisitos da imparcialidade e da isenção necessários para a condução do processo eventualmente instaurado.

Ao reconhecer a competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sem, contudo, cumprir as convenções pelas quais aderiu, o Estado Brasileiro pode ser demandado e condenado no plano internacional por conta da violação reiterada de dispositivos internacionais de proteção dos Direitos Humanos. Os precedentes analisados pela Corte Interamericana são claros e, por conclusão, conduzem a esse entendimento.

O impacto gerado pelo inadimplemento dos compromissos internacionais assumidos refletirá, inexoravelmente, nas relações internacionais do país que consagra no art. 4º, inciso II de sua Constituição⁶³ o princípio da primazia dos direitos humanos. Tem-se, pois, condutas conflitantes do Estado Brasileiro que, ora assegura a prevalência dos Direitos Humanos no plano internacional, ora descumpre as obrigações de proteção desses mesmos direitos no plano interno.

61 Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. 75. Además, se pronuncia la Corte en el sentido de que el proceso adelantado contra el señor Luis Alberto Cantoral Benavides por la justicia penal militar violó lo dispuesto por el artículo 8.1 de la Convención Americana, referente al enjuiciamiento por juez competente, independiente e imparcial (infra párr. 115). En consecuencia, el hecho de que Cantoral Benavides hubier a sido puesto a disposición de un juez penal militar, no satisfizo las exigencias del artículo 7.5 de la Convención. Asimismo, la continuación de la privación de su libertad por órdenes de los jueces militares constituyó una detención arbitraria, en el sentido del artículo 7.3 de la Convención. 76. La prescripción del artículo 7.5 de la Convención sólo fue atendida en el presente caso cuando el detenido fue llevado ante un juez del fuero ordinario. No existe en el expediente prueba sobre la fecha en que ocurrió esto último, pero puede concluirse razonablemente que sucedió alrededor de principios de octubre de 1993, puesto que el 8 de ese mes y año el 43o. Juzgado Penal de Lima dictó Auto Apertorio de Instrucción en contra de Cantoral Benavides. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_69_esp.pdf>. Acesso em: Dez. 2015.

62 Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. 219. Tanto la Corte Interamericana como la Corte Europea de Derechos Humanos han destacado la importancia que reviste el pronto control judicial de las detenciones. Quien es privado de libertad sin control judicial debe ser liberado o puesto inmediatamente a disposición de un juez. 221. Este Tribunal estima necesario realizar algunas precisiones sobre este punto. Los términos de la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención son claros en cuanto a que la persona detenida debe ser llevada sin demora ante un juez o autoridad judicial competente conforme a los principios de control judicial e in mediación procesal. Esto es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y para otorgar protección a otros derechos, como la vida y la integridad personal. El simple conocimiento por parte de un juez de que una persona está detenida no satisface esa garantía, ya que el detenido debe comparecer personalmente y rendir su declaración ante el juez o autoridad competente. 223. Al respecto, la Corte estima que el hecho de que el señor Palamara Iribarne al ser detenido fuera puesto a disposición del Fiscal Naval, quien de acuerdo a la normativa interna tenía funciones jurisdiccionales, no garantizó el derecho a que una autoridad judicial revise la legalidad de su detención. Al ser el Fiscal Naval la autoridad que ordenó las prisiones preventivas en contra del señor Palamara Iribarne no puede controlar la legalidad de su propia orden. Por lo anterior, el hecho de que el señor Palamara Iribarne haya sido puesto a disposición de la Fiscalía Naval de Magallanes no satisfizo las exigencias del artículo 7.5 de la Convención. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf>. Acesso em dez. 2015.

63 Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...]

II – prevalência dos direitos humanos;

Parece-nos possível identificar, na superação deste enclausuramento normativo, que somente tem olhar para o ordenamento jurídico interno, o surgimento, talvez, de uma nova política-criminal, orientada a reduzir os danos provocados pelo poder punitivo a partir do diálogo (inclusive) dos direitos humanos. É imprescindível que exista uma mudança cultural, não só para que a Constituição efetivamente constitua-a-ação, mas também para que se ordinarize o controle judicial de convencionalidade.⁶⁴

A rotina de apresentação da pessoa custodiada pelo Estado à autoridade judicial, portanto, está em pleno vigor em razão do sistema internacional de direitos humanos que o Brasil anuiu, não constituindo óbice à instituição deste procedimento o projeto de lei e de emenda constitucional ainda em tramitação, especificamente, o PL N. 554/2011 e a PEC N. 112/2011.

Apoiado nessas premissas é que se propôs a regulamentação do rito de apresentação da pessoa presa a autoridade judicial, entendendo caber ao Conselho a disciplina da matéria em razão do art. 103-B, § 4º, I, da Constituição⁶⁵, até porque a iniciativa de difusão da prática da audiência de custódia com base nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil vinha sendo estimulada por meio de projeto concebido pelo Departamento de Monitoração e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF/CNJ.

Não por outro motivo, cumprindo o papel legal a si reservado por meio da Lei n. 12.106, de 7.12.2009, e com o especial fim de acompanhar e propor soluções para o sistema carcerário, o DMF/CNJ vinha replicando a prática da audiência de custódia perante os demais Tribunais de modo a traçar novo cenário ao sistema prisional, visando mudança de conduta do Judiciário, outrora apontado como violador do princípio da presunção da inocência por conta da decretação indiscriminada de prisões cautelares.

Em que pese às especificidades do projeto concebido no âmbito do DMF/CNJ e o seu alcance restrito as pessoas presas em flagrante, a iniciativa planejava traçar respostas ao Poder Judiciário que, por longos anos, é acusado de negligenciar

64 LOPES JR, Aury. PAIVA, Caio. Audiência de Custódia e a imediata apresentação do preso ao juiz: rumo a evolução civilizatória do processo penal. Disponível em: <http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon_id=209>. Acesso em: dez. 2015.

65 Art. 103-B. [...]

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004):

I – zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004).

princípios constitucionais como o da presunção da inocência. A atuação incisiva do Conselho Nacional de Justiça no que tange a proposição de soluções para o sistema prisional, por meio do DMF, sinaliza, indubitavelmente, a edificação de uma política judiciária preocupada com a situação do sistema carcerário que hoje conta com quase 50% de pessoas presas provisoriamente.

A ADF n. 347 já anunciou o “estado de coisas inconstitucional” relativo ao sistema carcerário e corrobora com a proposição aqui tencionada. Não foi outra a decisão prolatada pela Corte Suprema em sede liminar, senão reafirmar a necessidade da adoção das audiências de custódias pelos Tribunais no prazo de 90 dias.

Sob a égide destas ponderações, apresentou-se a proposta de edição de resolução, posto que por meio dela assegura-se efetividade dos direitos fundamentais e dos direitos humanos pelo Judiciário. A recalcitrância da adesão da audiência de custódia pelo sistema jurídico processual brasileiro fundamentada no art. 306, § 1º do Código de Processo Penal jaz, não só pela leitura constitucional dos arts. 5º LXII, LXIII, LXIV, LXV, LVI e § 2º da CF/88, como um dos compromissos internacionais que o Brasil expressamente anuiu.

c) A audiência de custódia como meio apto a difusão das alternativas penais

A difusão de política de alternativas penais voltada para o Judiciário, especialmente no âmbito do CNJ, iniciou-se no ano de 2009, por meio da edição da Resolução n. 101/2009 que buscou definir uma política institucional na execução das penas e medidas alternativas à prisão.

Perseguia-se, naquela ocasião, semear o discurso da punição adequada, revisitando conceitos da pena e seu potencial reabilitador. Nascera uma política judiciária voltada para a expansão das penas e medidas alternativas, com estímulo à criação de varas privativas e especializadas sobre a temática, reavaliando o papel da instalação das centrais de alternativas penais na condução e monitoramento das decisões aplicadas.

A Lei n. 12.403 de maio de 2011, nesse prospecto, soma-se às soluções que buscavam combater o fenômeno do hiperencarceramento. Por meio dela, positivou-se modalidades de cautelares pessoais, propondo-se opções factíveis à

decretação da prisão preventiva. À época da proposta legislativa, já era patente a necessidade de atenuar a pena antecipada antes do trânsito em julgado, aspirando à diminuição de custos, assim como o alinhamento das disposições constitucionais que traduzem o princípio da presunção da inocência.

Todo o contexto normativo nacional em voga, então, alinhava-se às Regras de Tóquio⁶⁶, cujo objetivo central vem a calhar, da mesma maneira, com a promoção e difusão de medidas eficazes que possam ser substitutivas ao cárcere.

Em que pese plexo de normas produzidas a indicar um novo olhar para realidade prisional, o impacto produzido pelos dispositivos pouco ressoou no encarceramento de pessoas, seja pela não expansão das alternativas penais pelo Judiciário sob a justificativa de inexistência de aparato compatível com monitoramento da medida, seja pela própria concepção de segurança pública instituída nesse Poder. Mais que aplicação de normas, mudanças estruturais e conceituais deveriam ser engendradas tanto no Judiciário, quanto no Executivo.

Eis que num contexto de nuances sombrias do retrato prisional, surgiu o “Projeto Audiência de Custódia”, almejando promover o controle da “porta de entrada” do sistema carcerário. Acredita-se, ainda, que a apresentação célere da pessoa autuada em flagrante à presença do juiz atende ao princípio da duração razoável do processo, assegura a fiscalização e a legalidade da apreensão, e permite a apuração tempestiva de eventuais maus-tratos e tortura. Trata-se, portanto, de instrumento “polivalente” e, especificamente nesse ponto, apto a difundir as alternativas penais, levando à imposição de prisão preventiva somente quando afigurar-se impossível a substituição por cautelar prevista no art. 319 do CPP.

Como forma de trazer subsídios concretos para o desdobramento do projeto, firmou-se Termos de Cooperação Técnica – TCOT n. 007/2015⁶⁷, TCOT n.

66 Regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade (Regras de Tóquio)

6. A prisão preventiva como medida de último recurso

6.1 A prisão preventiva deve ser uma medida de último recurso nos procedimentos penais, com a devida consideração ao inquérito referente à infração presumida e à proteção da sociedade e da vítima.

6.2 As medidas substitutivas da prisão pré-julgamento devem ser utilizadas o mais cedo possível. A prisão pré-julgamento não deve durar mais do que o tempo necessário para atingir os objetivos enunciados na regra 6.1 e deve ser administrada com humanidade e respeito à dignidade da pessoa.

6.3 O infrator deve ter o direito de recorrer, em caso de prisão pré-julgamento, a uma autoridade judiciária ou qualquer outra autoridade independente.

Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf>. Acesso em: dez. 2015.

67 Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-terminos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica/79069-tcot-007-2015>>. Acesso em dez. 2015.

005/2015⁶⁸ e TCOT n. 006/2015⁶⁹ – entre diversas instituições, onde se sublinhou a importância da difusão da política de alternativas penais com o enfoque restaurativo, e o fortalecimento da política de monitoração eletrônica, crucialmente como instrumento desencarcerador.

Quanto a esse último instrumento – a adoção da vigilância eletrônica – reforça-se a ideia de que a “tornozeleira” apenas deve se situar como ferramenta da política penal, tão somente, quando revelar-se adequada e necessária, estimulando o potencial desencarcerador e inserção do monitorado na sociedade.

Para que assim o mecanismo fosse observado, o termo celebrado – TCOT n. 005/2015 – previa a expansão da medida na imposição de cautelares, quando demonstrada a sua adoção como alternativa à prisão preventiva. Essa referência não é desprezível; na verdade, tem por objetivo impactar no índice de presos provisórios, haja vista que a monitoração eletrônica, hoje, é adotada precipuamente na execução penal, afinando-se como ferramenta de controle penal e não como substitutiva à privação de liberdade de pessoas não condenadas. Daí porque o baixo impacto por ela produzido como meio alternativo à privação de liberdade antes da condenação judicial.

Trazer ponderações sobre o uso do dispositivo eletrônico em consonância com garantias fundamentais expressas constitucionalmente, portanto, também é pauta relevante de discussão. A ausência de normativas uniformes a nortear a política de monitoração acena um cenário de abusos, seja pela heterogeneidade de conduções em caso de violações do dispositivo, sejam pelas deficiências estruturais presentes nas “Centrais de Monitoração” instaladas nos Estados da federação.

Há um certo esvaziamento do monitorado enquanto sujeito da política de monitoração e o pretense discurso “é melhor ser monitorado do que estar privado de liberdade” padece de legitimidade quando consideradas as carências e déficits existentes na “prestação do serviço”.

68 Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-terminos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica/79059-tcot-005-2015>>. Acesso em dez. 2015.

69 Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/transparencia/acordos-terminos-e-convenios/acordos-de-cooperacao-tecnica/79060-tcot-006-2015>>. Acesso em dez. 2015.

Saltam aos olhos a possibilidade do desvirtuamento dos dados angariados no curso do monitoramento que podem servir para investigações arbitrárias, corroborando para propulsão de um serviço baseado no discurso da segurança pública.

Contudo, mesmo diante desse cenário, é necessário reconhecer a importância das alternativas penais e da própria monitoração eletrônica enquanto instrumentos de equilíbrio ao fenômeno do “encarceramento massivo”, atenuando a seletividade do Direito Penal.

A audiência de custódia, nesse ponto, é uma ferramenta à disposição da difusão das alternativas penais, dando vazão aos antigos e atuais anseios que se espera da Lei de Cautelares, fazendo da prisão a *ultima ratio* dentro do sistema de justiça criminal.

d) A audiência de custódia como instrumento de combate a tortura e maus-tratos

Atos de tortura ainda são recorrentes em muitos estabelecimentos prisionais brasileiros. Apesar de o Brasil já haver ratificado convenções e tratados de direitos humanos para combatê-la e já ter em seu ordenamento pátrio lei com objetivos comuns (Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, de 1984⁷⁰; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 9 de dezembro de 1985⁷¹; Lei 9.455/97, de 7 de abril de 1997⁷²), a prática de tortura é algo “endêmico” segundo resultados preliminares de uma inspeção feita em agosto deste ano, pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), em presídios brasileiros⁷³.

De acordo com o relator especial do Conselho, Juan Méndez, “apesar de os presos relatarem a organizações de direitos humanos os maus-tratos sofridos, dificilmente eles oficializam denúncias nos órgãos públicos. Segundo ele, isso

70 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>. Acesso em dez. 2015.

71 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98386.htm>. Acesso em dez. 2015.

72 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9455.htm>. Acesso em dez. 2015.

73 Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-08/tortura-em-presidios-brasileiros-e-endemica-aponta-relator-da-onu>>. Acesso em dez. 2015.

ocorre por medo de represálias e também porque os detentos acreditam que os torturadores não serão punidos”.⁷⁴

Ainda em 2010, relatório sobre tortura da Pastoral Carcerária Nacional divulgou que entre os 26 estados e o Distrito Federal, 20 estados apresentaram registros de tortura contra pessoas presas, sendo o maior número de casos nos estados de São Paulo (71), Maranhão (30), Goiás (25) e Rio Grande do Norte (12)⁷⁵. Embora esses resultados sejam expressivos diante das premissas da Carta Magna, que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, constata-se que muitos mais casos sequer chegam ao conhecimento dos institutos de proteção ou às autoridades incumbidas de exterminar esse mal.

Nessa esteira, a apresentação da pessoa presa à autoridade judicial tem o condão de coibir a inaceitável prática de tortura em relação àqueles que se acham sob a custódia do Estado. A apresentação da pessoa presa ao juiz, em curto espaço de tempo, será instrumento eficaz para conhecer, investigar e punir os autores de crimes bárbaros que atualmente são abafados, geralmente, por ausência de provas, já que o primeiro contato do juiz com o encarcerado ocorre, em geral, meses após a prisão, o que acarreta o desaparecimento de indícios de violência.

e) A audiência de custódia e a instituição de mecanismo de acompanhamento à decretação e controle da prisão provisória

A partir da difusão do projeto “Audiência de Custódia” pelo Conselho, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Execução de Medidas Socioeducativas e o Departamento de Tecnologia da Informação construíram o chamado Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC).

Criado com o objetivo de dar celeridade ao procedimento de registro das apresentações dos cidadãos presos em flagrante a um juiz, no prazo de 24 horas, também surgiu com o propósito de disponibilizar ferramenta apta a dar efetividade aos preceitos vigentes da Resolução no. 66, de 27 de janeiro de 2009, deste Conselho Nacional de Justiça.

74 Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-08/tortura-em-presidios-brasileiros-e-endemica-aponta-relator-da-onu>>. Acesso em dez. 2015.

75 Relatório sobre tortura: uma experiência de monitoramento dos locais de detenção para prevenção da tortura. Disponível em <http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/10/Relatorio_tortura_revisado1.pdf>. Acesso em dez. 2015.

A possibilidade de produzir relatórios e estatísticas sobre o número de pessoas presas em flagrante, número de pessoas beneficiadas com liberdade provisória, número de medidas cautelares deferidas, inclusive com a indicação da respectiva modalidade, número de denúncias relativas a torturas ou maus-tratos, número de encaminhamentos sociais determinados pela autoridade judicial, entre outras, o transforma num mecanismo eficiente e capaz de subsidiar estudos para implementação de políticas públicas para o sistema prisional brasileiro.

Para que seja cabível a sua adoção por todos os entes da federação, como instrumento uniforme para registro de atos judiciais e produção de estatísticas no âmbito do sistema de justiça criminal, necessária a regulamentação de sua utilização no ato de audiência com o registro dos dados neste momento captador, por meio do ato normativo que ora se propõe.

Com base nestes pressupostos, conclui-se que o CNJ deveria – com de fato o fez – editar resolução disciplinando o procedimento da apresentação da pessoa presa em flagrante delito, no prazo de 24 horas, a fim de que a autoridade judicial melhor possa avaliar as condições da prisão efetuada com base na Convenção Americana de Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, instrumentos internacionais que, ratificados, devem ser aplicados no plano interno e cumpridos pelo Judiciário.

Cumpra ponderar que este ato normativo, inovando completamente, contém, em anexo, dois protocolos.

O primeiro dispôs sobre os procedimentos para a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia, com o objetivo de apresentar orientações e diretrizes sobre a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia.

Cuidou-se de delinear, além das diretrizes, condutas e procedimentos a serem observados pelos magistrados, também os procedimentos a serem adotados nas Centrais Integradas de Monitoramento Eletrônico de Pessoas e Centrais Integradas de Alternativas Penais.

O segundo regula os procedimentos para oitiva, registro e encaminhamento de denúncias de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, com o escopo de orientar tribunais e magistrados sobre procedimentos para denúncias de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Para este especial fim, foram especificados o conceito de tortura, as orientações quanto a condições adequadas para a oitiva do custodiado na audiência, os procedimentos relativos à apuração de indícios da prática de tortura durante a oitiva da pessoa custodiada e as providências a serem adotadas em caso de identificação de práticas de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

ii) Resolução CNJ n. 214/2015 (Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais)^{76, 77}

Vislumbrando a necessidade da instituição dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF), criados pela Resolução n. 96 de 27 de outubro de 2009, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, bem como buscando a reformulação de suas configurações, estabelecendo padrões mínimos para a sua organização estrutural e funcional, a fim de que eles atuassem, de verdade, como escritórios locais, alinhados e em comunhão de esforços com o Departamento e buscando, sempre, o empoderamento e fortalecimento destas unidades institucionais destinadas ao cumprimento, na ponta, das determinações emanadas por este Conselho, o DMF propôs a edição de uma nova resolução.

Ponderou-se, na construção desta normativa, além da necessidade premente de se aperfeiçoar a organização e promover o fortalecimento destas estruturas, a quem compete a monitoração e fiscalização do sistema carcerário em âmbito local (tanto no que diz respeito à Justiça Estadual quando no que tange à Justiça Federal), a conveniência de se sistematizar as ações que visam à reinserção social de presos e egressos do sistema prisional, bem como dos cumpridores de penas e medidas alternativas.

76 Aprovada pelo Plenário do Conselho em 15.12.2015

77 Tal resolução pode ser conferida na íntegra no Anexo IV deste documento.

Não bastasse, as diretrizes da Presidência do CNJ para o biênio 2014-2016, consubstanciada na Portaria n. 16 de 2015, demandavam, para sua consecução, a plena coordenação, difusão e execução das ações estratégicas e metas ali definidas, razão pela qual afigurava-se bastante pertinente a reestruturação destes escritórios regionais, com vistas a capilarização dos programas, projetos e ações do DMF, buscando, assim, a concretização e efetivação das políticas delineadas para a melhoria do sistema de justiça criminal.

Buscou-se, também, contemplar a profusão e incentivo da integração e a promoção de um intercâmbio entre os Magistrados, bem como de uma melhor estruturação dos serviços prestados ao sistema de justiça criminal, agora com foco, também, na produção de dados e informações provenientes do sistema, cuja fiscalização ao DMF compete.

A resolução então apresentada ao Plenário do Conselho, que foi aprovada, teve a contribuição do DEPEN/Ministério da Justiça.

Tal ato normativo tinha como escopo, entre outros objetivos estratégicos: a) facilitar o acesso à Justiça; b) promover a cidadania; c) garantir a agilidade nos trâmites processuais; d) promover a efetividade no cumprimento das decisões judiciais; e) buscar a excelência na gestão de custos operacionais; f) garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas; g) garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI; h) fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais; i) fortalecer e harmonizar as relações entre os poderes, setores e instituições; j) desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores; e k) garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário.

Em se tratando de direitos fundamentais, nunca é demais se falar em garantia de gozo dos mesmos, pela fiscalização e monitoramento de seu cumprimento e efetivação por parte do Estado. Nessa toada, o fortalecimento dos GMFs, com sua estruturação e institucionalização, visava fornecer tanto ao cidadão quanto ao operador das normas mecanismos de auxílio efetivos, verificados pela maior proximidade daquele a quem cabe a resolução dos problemas com o contexto fático que lhe é subjacente.

Estimou-se que com os GMFs devidamente estruturados sobre bases operacionais funcionais, seria possível conseguir maior envolvimento dos Tribunais de Justiça no problemas próprios do sistema de justiça criminal, partindo-se da premissa de que a proximidade leva à maior compreensão dos gargalos e nós peculiares de tão complexo sistema de competências interligadas, bem como resulta em proposituras de resoluções mais eficazes, porque dimensionadas de acordo com a realidade e peculiaridades locais.

Restam evidenciados, assim, os motivos pelos quais o aperfeiçoamento e criação, onde antes não havia, destas estruturas regionalizadas, eram tão caros aos objetivos do DMF, já que fiscalizar e monitorar de perto, por parte deste Departamento, constituir-se-ia uma tarefa demasiadamente excessiva sem esse alinhamento de esforços com os escritórios locais.

Tendo isso em mente, foi estipulado um mínimo contingencial de recursos humanos para cada escritório, com o mínimo de intervenção aos trabalhos exercidos em cada Tribunal, que contará com um Desembargador, que será o Supervisor do Grupo e um Magistrado, que será o Coordenador do Grupo, além da equipe de colaboradores que cada Tribunal destacar.

A disponibilização dos sistemas de tecnologia da informação existentes cujo controle e supervisão na utilização se cometia aos GMFs é feita sem ônus aos Tribunais, de forma a permitir que tais escritórios efetivamente apoiem às Cortes locais na estruturação de sua TI e o seu gerenciamento eficiente de forma a garantir o desenvolvimento, aperfeiçoamento e a disponibilidade dos sistemas essenciais à execução da estratégia.

Levou-se, ainda, em consideração a importância da integração e maior intercâmbio entre Magistrados no âmbito criminal, de execução penal e socioeducativo, como ainda na proposição de metas de ação do Poder Judiciário local nas áreas respectivas. Tais proposições alinham-se com a busca da unicidade e a integração da Justiça por meio da troca de experiências entre Tribunais, compartilhando conhecimento, práticas, unidades, estruturas e soluções jurídicas e administrativas.

No mesmo sentido, houve também a preocupação em garantir que os magistrados e servidores possam adquirir novos conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais para o alcance dos objetivos estratégicos.

Propõe-se, ademais, fortalecer a integração do Judiciário com os Poderes Executivo e Legislativo e desenvolver parcerias com os órgãos do sistema da justiça (OAB, Ministério Público, Defensorias) e entidades públicas e privadas para viabilizar o alcance dos seus objetivos (eficiência, acessibilidade e responsabilidade social), pela coordenação, articulação e integração das ações promovidas pelos órgãos públicos e entidades com atribuições relativas à inserção social dos presos, egressos do sistema carcerário, cumpridores de penas e medidas alternativas e de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, bem como o fomento da criação e fortalecimento do funcionamento e a autonomia dos Conselhos da Comunidade, centralizando o monitoramento das informações e contato a respeito deles.

Tudo isso, sem ferir a autonomia de cada Tribunal e garantindo que as unidades do Judiciário tenham seu planejamento estratégico e sua gestão alinhados à estratégia do Poder Judiciário Nacional, respeitando as particularidades locais e visando a resultados de curto, médio e longo prazos.

Em resumo, a criação e fortalecimento dos Grupos de Monitoração e Fiscalização proporcionariam maior efetividade às políticas judiciárias estabelecidas pelo CNJ, de forma descentralizada e, igualmente, difundiriam e aprofundariam os objetivos idealizados pela Lei n. 12.106/2009 – que instituiu o DMF.

Essa aproximação é vital para que as ações e diretivas do DMF, concebidas de forma a abarcar o cenário macro do sistema penitenciário brasileiro possam ser implantadas regionalmente, capilarizando-se concreta e permanentemente as políticas judiciárias a partir da observância da conjuntura política, econômica, social e cultural local, observando-se o contexto fático, a forma como o sistema de justiça criminal do Estado está estruturado, bem como outras peculiaridades pertinentes a cada uma das regiões nacionais.

iii) Resolução CNJ n. 223/2016 (Institui o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal e dá outras providências)^{78, 79}

A proposta – edição de Resolução que institua normas para a implantação e utilização de sistema eletrônico unificado na execução penal – decorreu de estudos e trabalhos realizados no projeto desenvolvido pelo CNJ nos autos do procedimento 5179/2015-SEI.

Com o objetivo de disponibilizar ao Poder Judiciário um Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), o Conselho Nacional de Justiça celebrou Acordo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para desenvolvimento do SEEU, tendo por base o sistema então utilizado pelo Tribunal estadual. Sem qualquer despesa com recursos de TI, a ferramenta foi então desenvolvida pelos próprios órgãos do Poder Judiciário, orientados pelo CNJ.

Há muitos anos que a busca por serviços estatais eficientes passa, necessariamente, por soluções tecnológicas. No presente caso, a utilização de um sistema eletrônico único em todas as unidades da Federação se revelou indispensável para tornar o trâmite processual da execução penal célere e eficiente. A unificação promoveria, também, uma gestão confiável da informação e controle dos dados da população carcerária, além de engendrar a interoperabilidade com as ferramentas de informação do sistema penitenciário e produzir relatórios estatísticos capazes de fomentar a criação de políticas públicas para o sistema de justiça criminal.

A execução penal tem início com o trânsito em julgado da sentença condenatória e pressupõe um acompanhamento de suas intercorrências.

Singularidades surgem ao longo desse iter, demarcado pela privação de liberdade do condenado, a exigir do poder judiciário a fiscalização e o controle estritos do tempo e das circunstâncias relacionadas a cada pena, em função da pessoa a quem a sanção é imposta, tudo em ordem para cumprir o princípio constitucional da “personalidade e individualização da pena”.

⁷⁸ Resolução aprovada em 25 de maio de 2016 pelo Plenário do Conselho.

⁷⁹ A íntegra desta Resolução pode ser encontrada no Anexo V deste documento

Estruturas pouco desenvolvidas, funcionalmente deficitárias e metodologicamente não preparadas e organizadas para essa fiscalização e controle permanentes acabam não respondendo às demandas que a execução penal enseja, no tempo em que devem ser respondidas.

A máxima de que “justiça tardia não resolve”, na execução penal, em particular, tem um peso muito mais significativo, na medida em que prejudica e compromete o próprio processo de (re)inclusão social a que os condenados estão sujeitos (ao menos essa é a expectativa que a sociedade tem em relação a eles), desesperando as finalidades adstritas à expiação das penas a que submetidos.

Discorrer sobre a fiscalização da exata medida e cumprimento da pena aponta, via de regra, para o que há de mais sensível e perceptível no sistema de execução penal. E malgrado dificuldades operacionais se interponham como justificativa para a má tramitação dos processos de execução, explicações dessa ordem não podem, nem permitem sejam aceitas para obstaculizar “direitos”. Isto porque o processo de execução penal ocupa-se do reconhecimento de posições jurídicas que, progressivamente, vão sendo alcançadas e conquistadas pelos sentenciados, delineando direitos que, enfim e portanto, guardam conexão com uma lógica temporal e que estão condicionados à perseverança de um “bom comportamento” e “atendimento” das obrigações inerentes ao regime de cumprimento ou ao tipo de pena imposto.

É por essa razão que, desejando provocar a ruptura com os modelos até então praticados, desde o ano de 2008 o Conselho Nacional de Justiça vem envidando esforços no sentido de proporcionar às pessoas privadas de liberdade um cumprimento escorreito de sua pena, seja no tocante às condições do encarceramento a que estão sujeitas, seja em relação à fiscalização e exata medida como foram impostas.

Os mutirões carcerários escancararam uma realidade que já era presente no imaginário forense, lançando luzes sobre uma imensidão de presos em condições de obter posições jurídicas mais favoráveis no curso do cumprimento da pena (mas desprovidos de forma e maneira de alcançar direitos), e mesmo discutindo os critérios de legalidade das prisões (provisórias) de muitos deles, de modo a desenhar que a perspectiva de uma satisfatória execução penal e o controle das

prisões provisórias exige uma ferramenta adequada e operacionalizável para que o controle e o acompanhamento devidos sejam, de fato e na prática, uma realidade.

Nesse ponto, portanto, está uma das explicações ou (con)causa da superocupação das prisões brasileiras, que bem pode ser remediada com a sistematização adequada das informações da execução penal e do tempo das prisões provisórias, de modo a se firmar uma rotina sistemática, lógica e objetiva de acompanhamento para todo o judiciário, superando a maneira casuística como hoje cada juízo de execução penal realiza esse controle.

É dizer, é necessário pensar-se na disseminação de uma “política de administração do processo de execução penal” que esteja, de fato e de direito, em consonância com o que dispõe a Lei de Execução Penal (art. 1º):

Artigo 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.

Os mutirões carcerários, repise-se, desde o seu início, contabilizaram mais de 78 mil benefícios concedidos. Não obstante, a essência do “mutirão” deve estar centrada na necessidade de que o controle e o deferimento de benefícios não são atividades extraordinárias, senão esforço e rotina permanentes. Todas as Varas podem e têm de trabalhar em “regime de atenção permanente”, como se todos os dias o espírito dos mutirões estivesse incorporado ao funcionamento de cada estrutura judicial.

Nesse contexto se idealizou um Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), como módulo do PJe e de desdobramento do processo criminal nele contemplado, visando alcançar ferramentas efetivas para o reconhecimento de direitos no âmbito do processo e execução criminal.

O SEEU promove a composição de um conjunto de rotinas bastantes para substanciar um processo eletrônico de execução penal, observados os seguintes requisitos principais:

1. Franquear ao magistrado de Varas de Execuções o fiel cumprimento das atribuições previstas no art. 66 da Lei de Execução Penal, que estabelece a competência do Juiz da Execução Penal;
2. Proporcionar uma adequada e eficiente gestão da informação, principalmente considerando, diante da imensa quantidade de feitos, a incapacidade do magistrado em se permitir uma análise mais detalhada dos pormenores de cada um dos processos, e que mais lhe exigem uma atividade administrativa de controle do que ações intelectuais;
3. Permitir a gestão e compilação dos dados dos milhares de procedimentos de execução em curso, conferindo, assim, ao magistrado, importantes ferramentas e facilidades para que as decisões possam ser prolatadas no tempo adequado e considerando uma melhor base de dados;
4. Trazer uma solução unificada para o previsto no inciso III do art. 1º da Recomendação CNJ n. 20, de 16 de dezembro de 2008, que incumbiu aos tribunais a implementação de “ações visando à adoção de processo eletrônico nas varas de execuções penais, buscando a integração do sistema judicial eletrônico com os sistemas de informações do sistema penitenciário (Infopen) e de penas e medidas alternativas, para a alimentação dos bancos de dados relativos aos apenados”, providência essa que, ultrapassados mais de cinco anos, ainda não foi alcançada pela grande parte dos tribunais do país;
5. A produção de relatórios estatísticos de maior confiabilidade, de modo a permitir melhor conhecimento do jurisdicionado e as infrações por ele cometidas, além de propiciar ao Poder Judiciário, enfim, trabalhar com informações mais relevantes e significativas, em condições de lhe permitir definir outras metas e, talvez, pela primeira vez, elaborar políticas públicas efetivas a partir do (auto)controle de sua própria atividade, de modo a se estabelecer outros paradigmas para a socialização de sentenciados e egressos do sistema prisional;
6. Possibilitar aos Tribunais dos Estados um cumprimento da pena mais efetivo, e ao Conselho Nacional de Justiça um monitoramento mais próximo da realidade da execução penal do país, permitindo-se a ambos agir preventivamente, a partir do controle estrito daqueles apenados contempláveis por

algum direito ou posição jurídica favorável, antes mesmo que estas desponham, por meio do acompanhamento eletrônico dos prazos de progressão e outras intercorrências (indulto, comutação de penas, remição, infrações disciplinares) relacionadas com o cumprimento de penas, medidas socioeducativas e prisões provisórias, oferecendo-se, em tempo real, o quadro de todas as execuções penais em curso no país;

7. Sanar, no que tange à execução penal, omissão do Poder Executivo que perdura desde o advento da Lei n. 12.714, de 14 setembro de 2012 que, em art. 5º, estabelece a obrigação de instituição de sistema nacional informatizado interoperável com as bases de dados e informação dos sistemas instituídos pelos Estados e Distrito Federal”;
8. Permitir a integração dos dados do SEEU aos demais sistemas já existentes, com a otimização do fluxo de trabalho dos servidores nas diversas varas de execução penal espalhadas por todo o país;
9. Possibilitar o pleno cumprimento da Resolução CNJ n. 113, de 20 de abril de 2010, que apresenta, entre seus objetivos, a uniformização dos procedimentos relativos à execução de pena privativa de liberdade no âmbito dos tribunais;
10. Possibilitar o pleno cumprimento da Resolução CNJ n. 101, de 15 de dezembro de 2009 que, entre outros objetivos, aborda a adoção de sistema de processamento eletrônico acessível e interoperável que permita o melhor acompanhamento das penas e medidas imputadas;
11. Buscar o estabelecimento de conexões com os demais órgãos da execução penal.

Além desses requisitos de ordem estruturante, o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) contempla:

- i. O processamento de feitos e expedientes submetidos a um único processo de execução, com a integração (unificada) dos dados pessoais de identificação de todos os condenados, aprimorando levantamentos estatísticos.

- ii. Agilidade na tramitação e confecção de guias de recolhimento e alvarás de soltura, com a atualização automática de cálculo de pena (em cumprimento), facilitadoras do reconhecimento da progressão de regime e outros direitos;
- iii. Emissão de atestado de pena a cumprir;
- iv. Integração com o Ministério Público, Defensorias Públicas, Advogados, Diretorias de Estabelecimentos prisionais e demais estruturas que interferem na execução, possibilitando o peticionamento eletrônico e o imediato processamento dos pedidos, viabilizando o pronto desencadeamento de expedientes e informações;
- v. Módulo do sistema PJe;
- vi. Constatação instantânea de direitos de sentenciados, mediante a observação rigorosa do lapso de cumprimento de penas e medidas socioeducativas, sem prejuízo do acompanhamento do excesso de prazo nas prisões provisórias, por meio de alertas disparados para os respectivos juízos, em tudo a permitir um efetivo monitoramento do sistema carcerário.

J) Propostas de Resoluções Submetidas à apreciação do Plenário do Conselho Nacional de Justiça

- i) **Procedimento de Ato Normativo 0003101-16.2016.2.00.0000 – Proposta de regulamentação da política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.**⁸⁰

Cuidou-se, também, de propor, perante o Conselho, resolução com o objetivo de disciplinar a aplicação de Alternativas Penais, consistentes na intervenção em conflitos e violências, diversas do encarceramento, orientadas para a restauração das relações e promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade.

⁸⁰ A minuta desta resolução, que não logrou ser votada pelo Plenário durante a gestão anterior, encontra-se na íntegra no Anexo VI deste documento

Com a finalidade de concretizar uma política de humanização no tratamento das pessoas privadas de liberdade, este Conselho, em parceria com o Ministério da Justiça (MJ), firmou o Acordo de Cooperação Técnica n. 06/2015-CNJ⁸¹ para ampliar a aplicação de alternativas penais com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o enfrentamento ao processo de encarceramento em massa em curso no país.

Nessa direção, o Segundo Fórum Nacional de Alternativas Penais, realizado entre os dias 24 e 27 de fevereiro de 2016, na cidade de Salvador/BA, debateu o tema “Audiências de Custódia e a Desconstrução da Cultura do Encarceramento em Massa” e propôs a reformulação e o fortalecimento da política judiciária para as alternativas penais, alinhando-a com o futuro projeto do Sistema Nacional de Alternativas Penais (Sinape).

- *Iniciativas para Aplicação das Alternativas Penais*

O modelo penal, que tem o encarceramento como sua principal resposta às demandas sociais, vem sofrendo várias críticas da comunidade internacional e de especialistas no assunto, diante da total ineficiência do método de segregação até então em voga e da falta de sucesso em cumprir com as promessas declaradas.

Na busca de outros meios de respostas na aplicação das reprimendas, em Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, foram publicadas as Regras das Nações Unidas sobre Medidas Não Privativas de Liberdade, conhecidas como Regras de Tóquio.⁸² A norma recomenda a utilização das penas restritivas de liberdade em último caso e somente nas hipóteses de crimes graves e de condenados de intensa periculosidade e propõe medidas e penas alternativas para outros delitos de menor potencial ofensivo.

No Brasil, no âmbito do Poder Judiciário, umas das primeiras tentativas de implantação de uma política de alternativas penais voltada para o Judiciário, iniciou-se no ano de 2009 com a edição da Resolução CNJ n. 101, de 15 de dezembro

81 Acordo de Cooperação Técnica n. 06/2015, de 9 de abril de 2015 – Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ e do MJ com o propósito de ampliar a aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o enfrentamento ao processo de encarceramento em massa.

82 Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), disponível em <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/dhaj-NOVO-regrastoquio.html>>. Acesso em 6 abr. 2016.

de 2009, que buscou definir uma política institucional na execução das penas e medidas alternativas.

Buscou-se, à época, difundir, no Brasil, alinhado com a atenção internacional voltada para a temática, a aplicação das medidas alternativas à prisão com o estímulo à criação de varas privativas e especializadas sobre a matéria, e a instalação de centrais de acompanhamento e núcleos de monitoramento, inclusive pelo Poder Executivo, para execução das medidas alternativas.

Seguindo essa tendência, a Lei n. 12.403/2011 buscou soluções para combater o hiperencarceramento ao trazer modalidades de medidas cautelares pessoais, propondo-se opções factíveis à decretação da prisão preventiva, pois já estava evidente a necessidade de se atenuar a pena antecipada antes do trânsito em julgado, buscando-se, assim, a diminuição de custos e o alinhamento às disposições constitucionais que traduzem o princípio da presunção de inocência.

Mais recentemente, nessa mesma toada, o projeto “Audiência de Custódia” que visa a apresentação da pessoa presa em flagrante a uma autoridade judicial em até 24 horas após a prisão, implantado, regulamentado por meio da Resolução CNJ n. 213/2015⁸³ e em pleno funcionamento em todo o país, almejou promover um melhor controle da “porta de entrada” do sistema carcerário.

A iniciativa está baseada na percepção de que a instrumentalização da apresentação da pessoa autuada, além de inibir eventuais práticas de maus-tratos pelo Estado e reprimir a prática da tortura no momento da prisão, assegurando, portanto, o direito à integridade física e psicológica das pessoas submetidas à custódia estatal, previsto no art. 5.2 na Convenção Americana de Direitos Humanos⁸⁴, acaba por convergir para uma melhor aplicação das medidas alternativas à prisão.

Outra ação do Poder Judiciário, com a participação efetiva do Conselho Nacional de Justiça, na busca de uma discussão qualificada sobre as alternativas penais e de soluções concretas à cultura do encarceramento massivo, foi a rea-

83 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.

84 Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 6 abr. 2016.

lização do Segundo Fórum Nacional de Alternativas Penais, entre os dias 24 e 27 de fevereiro de 2016, na cidade de Salvador/BA.

O encontro teve como tema “Audiências de Custódia e a Desconstrução da Cultura do Encarceramento em Massa”, com a participação de Magistrados de todo o país, membros do Ministério Público e das Defensorias Públicas, além da sociedade civil, tendo como resultado a constituição da Carta de Salvador, que propôs ao CNJ a **reformulação** e o fortalecimento da política judiciária para as alternativas penais previstas na Resolução CNJ n. 101/2009.

Enfim, todas essas ações aqui discorridas propõem uma reavaliação da maneira como a prisão é utilizada no sistema penal brasileiro. E o Judiciário, enquanto detentor do poder de suprimir ou restringir a liberdade das pessoas, deve assumir seu protagonismo e contribuir para a modificação da realidade insustentável e doentia do sistema carcerário brasileiro, especialmente este DMF, em razão de suas atribuições legais e regimentais.

Iniciativas essas que estão de acordo com a melhor doutrina. Para o professor Alvin August de Sá,⁸⁵ a pena privativa de liberdade deveria ser reservada para aqueles casos que constituem real ameaça e perigo para a sociedade, enquanto deveria haver mais coragem para aplicar as penas alternativas e que estas deixassem de ser alternativas, mas já fossem previstas na parte especial do Código Penal.

- *Nova Resolução para as alternativas penais*

Malgrado apresentar boas proposições, necessário se faz uma reformulação na atual Resolução CNJ n. 101/2009 para melhor adequar-se à nova legislação vigente. Desde a sua publicação no ano de 2009, o sistema processual penal sofreu alterações por meio da Lei n. 12.403, de 4 de maio de 2011, ao inserir a previsão de medidas cautelares diversas da prisão.

Diante disso, necessário se faz uma atualização do ato normativo até então vigente, com o objetivo de torná-lo mais amplo e completo, notadamente pelas modificações legislativas que se seguiram ao referido ato. Demais disso, falta-

⁸⁵ Alvin August de Sá. *Criminologia Clínica e Psicologia Criminal*. 4ª ed. Editora RT.

lhe definir o conceito de alternativas penais e traçar as finalidades da política institucional de promoção das alternativas.

Para preencher essas lacunas da atual legislação e com intuito de atualizar a política de aplicação das alternativas penais, a nova proposta de redação do ato normativo busca a adoção de uma política institucional, com enfoque restaurativo, contribuindo para a desconstrução da cultura do encarceramento em massa, conferindo a solidez e a articulação necessárias para a construção de uma política de alternativas à prisão que possa se contrapor ao encarceramento crescente.

O novo instrumento normativo define as alternativas penais como sendo medidas de intervenção em conflitos e violências, diversas do encarceramento, orientadas para a restauração e a promoção da cultura da paz social, evitando os malefícios do círculo vicioso da violência que envolve a prisão e a marginalização, a partir da responsabilização dos infratores por seus atos, baseando-se nos princípios da dignidade da pessoa humana⁸⁶, autonomia e liberdade.

Com a nova proposta de redação, as modalidades de alternativas penais são as seguintes:

- I) Penas restritivas de direitos;⁸⁷
- II) Transação penal⁸⁸ e suspensão condicional do processo;⁸⁹
- III) Suspensão condicional da pena privativa de liberdade;⁹⁰

86 Para Juarez Cirino dos Santos, esse princípio inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 1º, inciso III, assegura ao preso todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei, ou seja, a lesão generalizada, intensa e contínua da dignidade humana. Santos, Juarez Cirino dos. Direito Penal – Parte Geral. 5 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

87 Código Penal. Art. 43. As penas restritivas de direitos são: I – prestação pecuniária; II – perda de bens e valores; III – prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; IV – interdição temporária de direitos; V – limitação de fim de semana.

88 Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

89 Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

90 Código de Processo Penal. Art. 696. O juiz poderá suspender, por tempo não inferior a 2 (dois) nem superior a 6 (seis) anos, a execução das penas de reclusão e de detenção que não excedam a 2 (dois) anos, ou, por tempo não inferior a 1 (um) nem superior a 3 (três) anos, a execução da pena de prisão simples, desde que o sentenciado: I – não haja sofrido, no País ou no estrangeiro, condenação irrecorrível por outro crime a pena privativa da liberdade, salvo o disposto no parágrafo único do art. 46 do Código Penal; II – os antecedentes e a personalidade do sentenciado, os motivos e as circunstâncias do crime autorizem a presunção de que não tornará a delinquir.

IV) Conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa;⁹¹

V) Medidas cautelares diversas da prisão;⁹²

VI) Medidas protetivas de urgência.⁹³

A regulamentação ainda prevê a construção de parcerias entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo para a estruturação de serviços de acompanhamento das alternativas penais, a fim de construir fluxos e metodologias para aplicação e execução das medidas, inclusive com a previsão de criação de um sistema informatizado para consolidação das informações e controle da aplicação das medidas – Sinape.

Parceria essa já iniciada com a celebração do Termo de Cooperação Técnica n. 06/2015, celebrado entre este Conselho e o Ministério da Justiça, com o propósito de ampliar a aplicação de alternativas penais com a concretização de iniciativas para sensibilizar a sociedade e o sistema de justiça criminal e ampliar a rede de serviços de aplicação das alternativas, entre outros.

A minuta também prevê a criação de varas especializadas em execução de alternativas penais, com competência para atuarem de forma articulada com os serviços de acompanhamento instituídos pelo Poder Executivo e estabelecerem rotinas simplificadas de funcionamento e comunicação de seus atos, com

91 A justiça restaurativa procura equilibrar o atendimento às necessidades das vítimas e da comunidade com a necessidade de reintegração do agressor à sociedade. Procura dar assistência à recuperação da vítima e permitir que todas as partes participem do processo de justiça de maneira produtiva (United Kingdom – Restorative Justice Consortium, 1998). Almeida, Tânia. Justiça Restaurativa e Mediação de Conflitos. Disponível em <http://www.mediare.com.br/08artigos_06justica_restaurativa.html>. Acesso em 07.04.2016

92 Código de Processo Penal. Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão: I – comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; II – proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações; III – proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante; IV – proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução; V – recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos; VI – suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; VII – internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração; VIII – fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial; IX – monitoração eletrônica.

93 Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras: I – suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003; II – afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; III – proibição de determinadas condutas, entre as quais: a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor; b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação; c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida; IV – restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar; V – prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

o objetivo de dar maior celeridade nos atendimentos aos jurisdicionados e nos andamentos processuais.

Para fomentar a promoção das alternativas penais, por meio de parcerias com o Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública e sociedade civil, o ato também prevê a capacitação dos membros da magistratura e servidores que atuam nas áreas criminais, para conscientização sobre os efeitos do encarceramento na reprodução do ciclo da violência e na violação de direitos fundamentais, além das parcerias com a sociedade civil, em especial por meio do trabalho voluntário.

Quanto ao particular, Alvinho Augusto⁹⁴, ao citar Baratta (1990), pondera que:

(...) a reintegração social é todo um processo de abertura do cárcere para a sociedade e de abertura da sociedade para o cárcere e de tornar o cárcere cada vez menos cárcere, no qual a sociedade tem um compromisso e um papel fundamental.

O mesmo autor, ao citar o trabalho voluntário informa ainda:

O voluntariado é um recurso e um direito. Enquanto recurso, a ele podem recorrer os internos, seus familiares, profissionais penitenciários e todas as instâncias comprometidas com a justiça penal. Enquanto direito, todo cidadão tem direito a colaborar e participar livre e eficazmente no desenvolvimento político, social, econômico, cultural e espiritual dos concidadãos. Para Beristain (1994), as competências do Estado começam onde terminam as dos cidadãos, não o antes. Todo legislador deve levar isso em conta ao atualizar a legislação penitenciária. (grifos nossos)

Atendendo proposições da Carta de Salvador, o presente documento propõe também a vinculação do Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape) ao Conselho Nacional de Justiça, em particular ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), definindo as atribuições do Fórum e sua composição, que será de cinco Juízes ou Desembargadores de cada região do país, além de dois membros natos (Conselheiro do CNJ e o Coordenador do DMF).

Por fim, para alcançar melhores resultados na efetivação de uma política de construção da paz social, há que se quebrar velhos paradigmas que se mostraram até então ineficientes para os propósitos almejados. Nas palavras da profes-

94 Sá, Alvinho Augusto de. Op. Cit.

sora Vera Malaguti Batista,⁹⁵ ao se referir à pena de aprisionamento, “não entendo o motivo de tanto apego a um modelo que não funciona e nunca funcionou”.

Por isso é que, consciente da necessidade de elaborar novas abordagens e estratégias locais, regionais e nacional, e com o propósito de alcançar melhores resultados na aplicação das penas e medidas alternativas à prisão, objetivando uma melhor distribuição da justiça penal com foco na reinserção social das pessoas em conflito com a lei e na pacificação social, este Departamento ofereceu minuta de resolução que definirá a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à pena de privação de liberdade.

ii) Procedimento de Ato Normativo 0003318-30.2014.2.00.0000 – Proposta de regulamentação de procedimentos de revista pessoal nos estabelecimentos penais e socioeducativos, bem como do estabelecimento de princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres grávidas e gestantes privadas de liberdade e seus filhos.

Na primeira edição do Encontro Nacional do Encarceramento Feminino, ocorrido no dia 29 de junho de 2011, em Brasília, foram discutidas as particularidades das mulheres no contexto prisional e debatidos assuntos como a realidade intramuros, as regras da ONU para a segregação feminina (Regras de Bangkok), a saúde das mulheres nos presídios e a realidade de mães e crianças presas, resultando na edição da Carta de Brasília.

A Carta de Brasília pediu a revisão, no âmbito do Legislativo, das disposições da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984) de modo a dar visibilidade e tratamento específico às mulheres privadas de liberdade. Entre outros fatores, o documento levou em consideração que, diante do aumento do número de mulheres encarceradas no Brasil na última década, parte delas não representava maior risco para a segurança da sociedade (de modo que o seu encarceramento poderia dificultar ou inviabilizar a futura reinserção social destas mulheres).

⁹⁵ Batista, Vera Malaguti. A questão criminal no Brasil contemporâneo. Durante palestra proferida no II Fórum Nacional de Alternativas Penais, 24 a 27 de fevereiro de 2016, na cidade de Salvador/BA.

Por essa razão, o documento propôs ao Congresso Nacional a efetivação ou criação de mecanismos legais que permitiriam melhor avaliação dos riscos e classificação das presas, facultando-se, quando for o caso, a adoção de medidas alternativas à pena de reclusão ou detenção, especialmente, no caso de detentas grávidas por ocasião da prática do delito e mães de filhos que sejam delas dependentes econômica ou emocionalmente.

Na segunda edição do Encontro Nacional do Encarceramento Feminino, ocorrida nos dias 21 e 23 de agosto de 2013, também em Brasília, foram debatidos assuntos como prisão domiciliar, tratamento de grávidas e mães com filhos no cárcere, revista íntima, tráfico de entorpecentes, mulheres em manicômios judiciais, falta de atendimento às suas necessidades de gênero, como, por exemplo, tratamento ginecológico, absorventes e espaço materno-infantil para as mães e seus bebês, entre outros.

Os trabalhos do II Encontro dividiram-se em 3 (três) grupos: 1º) Revista Íntima e a Mulher no Manicômio Judiciário; 2º) Tráfico de Entorpecentes e Penas Restritivas de Direito e 3º) As regras de Bangkok e o Direito Comparado: Prisão domiciliar e tratamento das grávidas e mães no cárcere.

No cumprimento das deliberações feitas no II Encontro, este Departamento tomou as providências descritas no Processo n. 2013.02.00.001648-4.

a) Proposta de resolução que dispõe sobre a regulamentação administrativa dos procedimentos de revista pessoal no sistema prisional e no sistema socioeducativo.⁹⁶

No II Encontro, o Grupo de Trabalho 1, dedicado a discutir a questão da revista íntima, aprovou, por unanimidade, a seguinte proposta ao CNJ:

1.1.3. De outra parte, os integrantes do GT propõem que seja editada, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, uma recomendação aos juízes da execução penal de todo o país, no sentido de que seja proibida a revista vexatória, nos termos da minuta do anteprojeto hoje aprovada, ANEXO II. (grifo do original)

Em vista das referidas deliberações, este Departamento determinou expedição de ofício às Corregedorias, nos seguintes termos:

⁹⁶ A minuta desta resolução, que não logrou ser votada pelo Plenário durante a gestão anterior, encontra-se na íntegra no Anexo VII deste documento

5. No que diz respeito à sugestão de edição de recomendação aos juízes de execução penal do país, no sentido de que seja proibida revista vexatória, determino, por ora, a expedição de ofício circular às Corregedorias de Justiça dos Estados para que os juízes Corregedores dos Presídios e os Juízes de Execução Criminal observem, durante a realização das inspeções, se parentes de presos estão sendo submetidos a situações de violações de direitos humanos nos procedimentos de visitas, atentando-se para a erradicação de revista que atente ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A revista íntima, também conhecida como revista vexatória, é um procedimento realizado na maioria dos familiares de presos e outras pessoas que visitam os presidiários. Mulheres, homens, gestantes, idosos e crianças são muitas vezes obrigados a tirar a roupa e a se submeter à revista íntima e invasiva, inclusive nos órgãos genitais, diante de agentes penitenciários, de outros visitantes e mesmo diante dos filhos, nem sempre se levando em conta os padrões de dignidade humana e higiene.

Não se sabe ao certo quando, onde e como as primeiras revistas humilhantes foram praticadas. As organizações que trabalham diretamente com a assistência às pessoas privadas de liberdade recebem, há muitos anos, relatos de familiares sobre os constrangimentos sofridos, tanto físicos quanto verbais, para ingressarem nos presídios. Dar visibilidade a essas denúncias sempre foi um enorme desafio, pois existe uma profunda resistência das autoridades públicas e da sociedade para lidar com os temas ligados à garantia dos direitos das pessoas presas. Há, também, uma aceitação natural desses métodos truculentos de repressão à entrada de drogas, armas e aparelhos celulares nas unidades, inclusive pelos próprios agentes que os praticam.

Com a revista, pretende-se impedir a entrada de armas, drogas, celulares e outros objetos nas prisões, alegando-se que a revista é necessária para evitar a insegurança e o caos nas prisões.

Porém, pesquisa realizada pelo ONG Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), com dados fornecidos pela Secretaria da Administração Penitenciária de São Paulo, divulgou que, entre os anos de 2010 e 2013, foram realizadas 3,5 milhões de visitas em 156 unidades prisionais em todo Estado. Neste período, nenhuma arma de fogo ou branca foi encontrada, 44 celulares foram apreendidos e 45 visitantes foram flagrados tentando entrar com drogas nas unidades. Ou

seja, 0,02% dos casos, diz a pesquisa. Além disso, em 28 unidades prisionais não foi constatado nenhum tipo de irregularidade por parte dos visitantes.

Como se vê, a relação entre o número de visitantes e o de materiais ilícitos apreendidos, como drogas e celulares, é ínfimo para justificar a continuidade da prática.

Organizações como a Pastoral Carcerária e o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), que integram o Grupo de Estudos e Trabalho “Mulheres Encarceradas” (GET “Mulheres Encarceradas”), sempre apontaram a ilegalidade da revista vexatória e denunciaram o constrangimento imposto pelo Estado ao permitir que seus agentes inspecionassem os corpos nus dos visitantes da pessoa presa, inclusive dos bebês, crianças e adolescentes, pelo simples fato de serem parentes ou aparentados de pessoa custodiada.

Foi a partir da segunda metade da década de 1990 que organizações de defesa dos direitos e da dignidade das pessoas presas adotaram a estratégia de ocupar os mais diversos espaços para incluir na pauta dos congressos, seminários, encontros, audiências públicas municipais, estaduais e federais a prática da revista vexatória como uma violação de direitos humanos.

O visitante – pessoa que possui vínculo de parentesco ou afetividade com a pessoa presa – é tratado como ameaça ao sistema penitenciário pela presunção de que porta objetos proibidos. Essa perspectiva prejudica a manutenção dos vínculos familiares, fundamentais para facilitar a reinserção do egresso e evitar que filhos de reclusos se sintam abandonados pelos pais.

Com efeito, sem acolhimento e sem pessoas próximas que tenham renda para lhes assistirem, os egressos são expostos à criminalidade. Nesse contexto, o encarceramento favorece o processo de exclusão e de produção de violência.

- Legislação internacional

No plano da proteção internacional dos direitos humanos, existem parâmetros que atestam a irregularidade da prática conforme vem sendo realizada no Brasil.

A primeira referência a ser considerada são as obrigações semelhantes as que já existem em âmbito constitucional e que obrigam internacionalmente o

Estado a respeitar a integridade pessoal⁹⁷, a pessoalidade na aplicação da pena⁹⁸, o direito à honra e à dignidade⁹⁹, a proteção da família¹⁰⁰ e os direitos da criança¹⁰¹, todos assegurados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil em 1992.

Em seguida, devem ser levadas em consideração as restrições impostas às revistas corporais a que os próprios presos podem ser submetidos. Conquanto possa justificar a restrição de alguns direitos – como os direitos políticos em sentido passivo – a sanção condenatória à pena de privação de liberdade não pode ameaçar o respeito à dignidade da pessoa em nenhuma hipótese. Nesse sentido, as Regras de Bangkok sobre o Tratamento de Mulheres Reclusas, em seu artigo 20, previram a substituição da revista vexatória por outros métodos, de modo a assegurar a integridade física e psicológica¹⁰².

As Regras de Bangkok também reforçam a dignidade e o respeito com que a revista de crianças, tanto daquelas que estão em prisões com suas mães, quanto das que são apenas visitantes, deve ser feita¹⁰³.

Em sentido análogo, a Corte Europeia de Direitos Humanos, cujos precedentes são utilizados com frequência para fundamentar as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, já reconheceu que revistas de presos que envolvam o desnudamento total impactam o direito à privacidade e à dignidade e, dependendo do modo como são realizadas, podem violar os direitos humanos. Foi o que ocorreu no caso Lorsé e outros contra a Holanda¹⁰⁴. Concluiu-se que a prática rotineira de submeter os presos à revista vexatória a cada visita, atendimento médico ou odontológico ou durante revistas semanais às celas, causara, no caso do Sr. Lorsé, humilhações profundas, sentimentos de inferioridade e descrédito

97 Artigo 5. Direito à integridade pessoal – 1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

98 Artigo 5. Direito à integridade pessoal – 3. A pena não pode passar a pessoa do delinquente.

99 Artigo 11. Proteção da honra e da dignidade – 1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.

100 Artigo 17. Proteção da família – 1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado.

101 Artigo 19. Direitos da criança – Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado.

102 ONU, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), 6 October 2010: A/C.3/65/L.5. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/BangkokRules.pdf>>. Último acesso: 04.11.13.

103 ONU, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), 6 October 2010: A/C.3/65/L.5. Regra 21 Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/BangkokRules.pdf>>. Último acesso: 04.11.13.

104 Corte Europeia de Direitos Humanos, Case of Lorsé and other v. the Netherlands, 04/02/2003.

sobre a própria dignidade. Restou, portanto, caracterizado o procedimento como um tratamento desumano ou degradante.

A análise da prática da revista vexatória em face das normas internacionais que proíbem tratamentos desumanos ou degradantes¹⁰⁵ tem sido desenvolvida também em relação às revistas em visitantes no Brasil.

O Relator Especial da Organização das Nações Unidas sobre a Tortura, após visita ao país em 2000, recomendou que fossem adotadas medidas para assegurar que os visitantes às delegacias, centros de detenção provisória e presídios fossem submetidos a revistas que respeitassem sua dignidade¹⁰⁶. Essa recomendação foi reiterada em relatórios seguintes, pois o que se observou foi que a prática da revista vexatória não havia sido alterada¹⁰⁷.

Referindo-se especificamente à proteção das mulheres contra a tortura, o Relator da ONU também declarou que nudez, revistas invasivas do corpo, insultos e humilhações de natureza sexual constituem violência contra a mulher e que, diante da ampliação pelos tribunais internacionais da noção de crimes sexuais contra a mulher, exames vaginais invasivos podem configurar tortura em função de seus efeitos¹⁰⁸.

Deve-se considerar que, tal qual a proscrição do genocídio e da escravidão, a restrição à prática de tortura é absoluta sob as normas do direito internacional. Não há circunstância alguma que autorize a prática de tortura, nem mesmo casos de guerra ou ameaças terroristas. A força da proibição da tortura é tamanha que nem mesmo os Estados que não tenham ratificado os tratados internacionais que versem especificamente sobre a matéria estão autorizados a torturar. Assim, é extremamente grave e digna de preocupação a associação

105 Os quais também estão vedados no Brasil por força do art. 5º, inciso III, da Constituição Federal.

106 ONU, Civil and Political Rights, Including the Questions of Torture and Detention Report of the Special Rapporteur, Sir Nigel Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2000/4, Addendum, Visit to Brazil, 30 Março 2001, E/CN.4/2001/66/Add.2: pp. 55 (c). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/123/23/PDF/G0112323.pdf?OpenElement> (último acesso: 21.06.13)

107 13 Fev 2004, E/CN.4/2004/56/Add.3. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/108/89/PDF/G0410889.pdf?OpenElement> 2º: 26 Fev 2010 (A/HRC/13/39/Add.6). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/116/20/PDF/G1011620.pdf?OpenElement>. Último acesso: 21.06.13.

108 ONU, Human Rights Council, Seventh Session, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, 15 Jan 2008: A/HRC/7/3: p. 8, art. 4 e 5. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/101/61/PDF/G0810161.pdf?OpenElement>. Último acesso: 21.06.13

feita por órgãos da ONU entre a prática de revista vexatória e o cometimento de tortura.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) também definiu que a revista vexatória de visitantes pode violar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Em 1996, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) analisou as revistas vexatórias rotineiras a que as visitantes, mulheres e crianças, eram submetidas em uma penitenciária argentina. Para a CIDH, ainda que a segurança pública seja um interesse legítimo a se proteger, não se pode pressupor que os direitos dos visitantes estejam automaticamente limitados em razão do seu contato com reclusos¹⁰⁹. O fato de alguém exercer seu direito à vida familiar por meio de visitas a unidades prisionais não o transforma em uma grave ameaça à segurança, de modo que não se pode sustentar a aplicação rotineira da revista vexatória a todos os visitantes¹¹⁰.

Destaque-se, ainda, que a posição do SIDH sobre a prática da revista vexatória também está consagrada nos Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, nos seguintes termos: (i) exames intrusivos vaginais e anais devem ser proibidos por lei, (ii) as revistas de presos e visitantes devem ser feitas com condições sanitárias adequadas, por pessoal qualificado e do mesmo sexo, e de maneira compatível com a dignidade humana e o respeito aos direitos fundamentais; e (iii) devem ser buscados meios alternativos de revista, considerando outras técnicas e equipamentos tecnológicos¹¹¹.

- Normatização brasileira

No Brasil, há iniciativas recentes, nos âmbitos locais e nacional, impondo limites à revista íntima de visitantes.

No âmbito federal, a Lei n. 10.792/2003 determinou, em seu artigo 3º, que todos os estabelecimentos penitenciários deveriam possuir aparelhos detectores de metais, que seriam usados em toda pessoa que desejasse ter acesso às unida-

109 CIDH, Relatório N. 38/96, Caso 10.506, Argentina, 15 de Outubro de 1996. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/96port/Caso11506.htm>>. Último acesso: 21.06.13, par. 67

110 Idem, par. 68.

111 CIDH, Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, Res. 1/08, 13 março 2008, Princípio XXI. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/PRINCIPIOS%20PORT.pdf>>. Último acesso: 06.11.13.

des. Ainda que não regule inteiramente o procedimento, a previsão demonstra a tendência em se priorizar a revista superficial e sem contato direto com o corpo.

Em sentido análogo, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) editou a Resolução n. 5, de 28 de agosto de 2014, que recomenda a não utilização de práticas vexatórias para o controle de ingresso aos locais de privação de liberdade.

As primeiras iniciativas que questionaram a prática da revista vexatória nos Estados da Federação limitaram as hipóteses em que as cavidades corporais podem ser inspecionadas. Foi o caso de Minas Gerais que, por meio da Lei Estadual n. 12.492/1997, definiu que a revista vexatória seria excepcional e restrita aos casos autorizados pelo diretor do estabelecimento prisional. Na Paraíba, conquanto ainda possa ser realizada mediante expressa autorização do Diretor do Presídio, nos termos da Lei Estadual n. 6.081/2010, a revista íntima foi excluída da rotina padronizada.

No Rio Grande do Sul, a Portaria n. 12/2008 da Superintendência dos Serviços Penitenciários acompanhou a posição do CNPCCP e limitou a revista vexatória a situações em que ela seja “necessária” ou haja “fundada suspeita” de porte de material ilícito, independentemente da detecção por aparelho eletrônico. No Rio de Janeiro, restrição semelhante foi imposta pela Resolução n. 330/2009, da Secretaria de Estado de Administração.

A partir de 2012 foram aprovadas as principais normas que apontam para a proibição definitiva da revista vexatória de visitantes no Brasil. Em Goiás, foi aprovada Portaria n. 435/2012, da Agência Goiana do Sistema de Execução Penal, vedando absolutamente qualquer ato que obrigue os visitantes a ficarem despidos, fazerem agachamentos ou submeterem-se a toques íntimos¹¹². A Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo, fazendo menção à Resolução n. 9/2006 do CNPCCP e também às recomendações do Subcomitê da ONU de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos Desumanos, Degradantes ou Cruéis, proibiu o

112 Art. 11. É vedado qualquer ato que vise a fazer com que os visitantes:

I – Fiquem despidos;

II- Façam agachamento ou deem saltos;

III – Submetam-se a exames clínicos invasivos, tais como de toque íntimo;

IV – Tirem roupas íntimas, ou seja, calcinhas, sutiãs, biquínis, cuecas, shorts de banho e similares;

V – Qualquer atitude ofensiva à sua dignidade ou à sua honra.

uso de espelho, a prática de agachamento, o desnudamento parcial ou total e/ou qualquer outra forma de tratamento desumano ou degradante ao visitante, durante o procedimento de revista¹¹³. A revista manual, que consiste no apalramento do corpo do visitante sobre sua roupa, pode ser feita apenas nos casos em que haja fundada suspeita de caráter objetivo quanto ao porte de substância ou objeto ilícito¹¹⁴.

A despeito dos avanços significativos ocorridos em Goiás e no Espírito Santo, a realização da revista vexatória em visitantes nas unidades prisionais continua a ser a prática padrão por todo o país. Mesmo em Estados que limitam a intervenção no corpo do visitante, observa-se que, rotineiramente, a revista não foi abolida.

Por fim, em que pese a proposta do Grupo de Trabalho 1 do II Encontro Nacional do Encarceramento Feminino se cingir da elaboração, por parte do CNJ, de recomendação aos juízes de execução penal de todo o país, no sentido de que seja proibida a revista vexatória, este Departamento, considerando sobretudo os macrodesafios do Poder Judiciário para o sexênio 2015-2020, consolidados na Resolução CNJ n. 198, de 1º de julho de 2014¹¹⁵, bem como as diretrizes traçadas pela Presidência do Conselho no biênio 2015-2016, conforme Portaria CNJ n. 16 de 26 de fevereiro de 2015¹¹⁶, entendeu necessária a edição de Resolução que discipline a matéria, dada a sua força vinculante.

Com efeito, a proposta de Resolução ofertada por este DMF busca efetivar: (i) a garantia dos direitos de cidadania; (ii) a celeridade e produtividade na prestação jurisdicional; e (iii) o aprimoramento da gestão da justiça criminal.

De igual modo, tem as seguintes diretrizes: (i) fortalecer a atuação do CNJ no âmbito do planejamento estratégico e da análise e solução de problemas que afetam o Judiciário; (ii) colaborar com a elaboração de atos normativos que promovam a celeridade processual, o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional e a melhoria das condições de trabalho dos juízes; e (iii) desenvolver uma política criminal para o sistema penitenciário e socioeducativo, tendo por pilares a con-

113 Artigo 4º, Portaria n. 1578-S de 27 de novembro de 2012.

114 Artigos 12 e 13, Portaria n. 1578-S de 27 de novembro de 2012.

115 Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

116 Dispõe sobre as diretrizes de gestão da Presidência do Conselho Nacional de Justiça para o biênio 2015-2016.

cretização e a efetividade de direitos, e o combate à cultura do encarceramento desnecessário, em especial, nas prisões provisórias.

Ademais, o escopo do ato normativo aqui defendido deve ser ampliado para abranger o sistema socioeducativo, por se tratar de realidade sujeita a condições semelhantes ao sistema prisional.

Evidenciou-se, portanto, a necessidade deste órgão contribuir para que a prestação jurisdicional fosse realizada com moralidade, eficiência e efetividade em benefício da sociedade, de modo a preservar direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, que, no presente caso, envolvem a integridade pessoal, a honra e a dignidade.

b) Proposta de resolução que estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres e gestantes privadas de liberdade e seus filhos e dá outras providências¹¹⁷

No II Encontro, o Grupo de Trabalho 3, dedicado a discutir a questão das grávidas e mães no cárcere, aprovou, por unanimidade, a seguinte proposta ao CNJ:

3.2.1. Inserir na guia de execução informações sobre o número de filhos com a idade e eventual gestação para facilitar a identificação na execução e até para eventual indulto

→ Isso pode ser introduzido na Resolução 113 do CNJ e na nova Recomendação do CNJ (UNANIMIDADE).

O aprisionamento de mulheres é um fenômeno que tem aumentado significativamente no Brasil nas últimas décadas, trazendo impacto para as políticas de segurança, administração penitenciária, assim como para as políticas específicas de combate à desigualdade de gênero.

Segundo os últimos dados de junho de 2014, publicados em 2015 no “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres – Junho de 2014”, o Brasil conta com uma população prisional de 607.731 pessoas (Sistema Penitenciário, Secretarias de Segurança e carceragens de delegacias), entre as quais 579.7811 estão custodiadas no Sistema Penitenciário. Deste total, 37.380

117 A minuta desta resolução, que não logrou ser votada pelo Plenário durante a gestão anterior, encontra-se na íntegra no Anexo VIII deste documento

são mulheres e 542.401 homens. No período de 2000 a 2014 o aumento da população feminina foi de 567,4%, enquanto a média de crescimento masculino, no mesmo período, foi de 220,20%, refletindo, assim, a curva ascendente do encarceramento em massa de mulheres.

O encarceramento de mulheres merece destaque.

As mulheres em situação de prisão têm demandas e necessidades muito específicas, o que não raro é agravado por históricos de violência familiar e condições como a maternidade, a nacionalidade estrangeira, a perda financeira ou o uso de drogas. Não é possível desprezar, nesse cenário, a distinção dos vínculos e relações familiares estabelecidos pelas mulheres, bem como sua forma de envolvimento com o crime, quando comparados com a população masculina, o que repercute de forma direta as condições de encarceramento a que estão submetidas.

Historicamente, a ótica masculina tem sido tomada como regra para o contexto prisional, com prevalência de serviços e políticas penais direcionados para homens, deixando em segundo plano as diversidades que compreendem a realidade prisional feminina, que se relacionam com sua raça e etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, nacionalidade, situação de gestação e maternidade, entre tantas outras nuances. Há grande deficiência de dados e indicadores sobre o perfil de mulheres em privação de liberdade nos bancos de dados oficiais governamentais, o que contribui para a invisibilidade das necessidades dessas pessoas.

O principal marco normativo internacional a abordar essa problemática são as chamadas Regras de Bangkok – Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, aprovadas em 2010 pela 65ª Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU).

Essas regras, elaboradas por representantes da ONU, de governos e da sociedade civil de diversos países, constitui-se em verdadeira diretriz legítima para as políticas públicas a serem adotadas pelos países que a ratificaram, além de proporcionar um olhar diferenciado para as especificidades de gênero no encarceramento feminino, tanto no campo da execução penal, como também

na priorização de medidas não privativas de liberdade, ou seja, que evitem a entrada de mulheres no sistema carcerário.

Apesar de o Governo Brasileiro ter participado ativamente das negociações para a elaboração das Regras de Bangkok e a sua aprovação na Assembleia Geral das Nações Unidas, até o momento elas não foram plasmadas em políticas públicas consistentes, em nosso país, sinalizando, ainda, o quanto carece de fomento a implementação e a internalização eficaz pelo Brasil das normas de direito internacional dos direitos humanos.

Com o intuito de promover e incentivar a aplicação desta norma pelos poderes Judiciário e Executivo, o primeiro passo é dar publicidade oficial às Regras de Bangkok, agora traduzidas para o português pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com apoio do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) e da Pastoral Carcerária Nacional.

A ação do CNJ é sensibilizar os poderes públicos responsáveis pelo sistema carcerário e pelas políticas de execução penal para as questões de gênero nos presídios, estimulando mudanças e melhorias nesse sentido.

Pois bem, as Regras de Bangkok dispõem, como uma das primeiras determinações, que deverá ser registrado se a presa tem filhos, bem como o nome e a idade de cada um deles quando de seu ingresso na prisão.¹¹⁸

O direito à saúde é garantido constitucionalmente¹¹⁹ e deve ser usufruído por todas as mulheres, estando ou não sob pena privativa de liberdade. Os cuidados em saúde no pré-natal, no parto e no puerpério são fundamentais tanto para a mulher quanto para a criança. Com os exames médicos realizados no pré-natal é possível identificar muitos problemas de saúde que costumam atingir a mãe e o seu bebê. A exigência de uma atenção especial nesta situação decorre das próprias condições inerentes à gestação, sendo uma especificidade de gênero que encontra respaldo nas políticas públicas de saúde e de direitos humanos, a exemplo da Rede Cegonha do SUS.

118 3. Registro Regla 3 1. Em el momento del ingreso, se deberá consignar el número de los hijos de las mujeres que ingresan em prisión y la información personal sobre ellos. En los registros deberá constar, sin que ello menoscabe los derechos de la madre, como mínimo el nombre de cada niño, su edad y, em caso de que no acompañen a su madre, el lugar em que se encuentran y su régimen de tutela o custodia.

119 Art. 196, CF/88. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O acompanhamento preventivo da saúde das mulheres evita agravos em saúde como as doenças sexualmente transmissíveis e pode diagnosticar precocemente possíveis cânceres de mama e de útero, prevenindo também que tais doenças sexualmente transmissíveis afetem a gestação e o desenvolvimento do bebê.

O estado geral de nutrição, higiene e saúde da mãe, além do suporte social recebidos durante a gestação, são fundamentais para o desenvolvimento da criança. É dever do Estado garantir a todas as mulheres o tratamento de saúde adequado neste período, principalmente para mulheres privadas de liberdade e sob custódia direta do Estado, situação que implica maior vulnerabilidade e exige, portanto, maior cuidado.

É importante que às mães privadas de liberdade sejam disponibilizadas todas as orientações para que a relação e cuidado consigo e com o bebê se realizem de uma forma completa e saudável para ambos. Entre um amplo universo de temas a serem trabalhados com as mulheres, destacam-se a maternidade, a maternagem, amamentação, cuidados alimentares e de higiene e estímulos ao bebê. Desloca-se, pois, a visão da “sentenciada” para a “mãe”, do “ato delituoso” para o “ato protetivo”. Neste processo, a instituição (penitenciária ou centro hospitalar) assume um papel de rede social onde todos os funcionários participam da construção da subjetividade das crianças, uma vez que se relacionam e compartilham o mesmo ambiente, e oferecem amparo e suporte à mãe em seu aprendizado de cuidado de si e do outro.

A Constituição Federal dispõe que às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação (art. 5º, inc. L), enquanto o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que o Poder Público, as instituições e os empregadores propiciarão condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas à medida privativa de liberdade (art. 9º). Nessa mesma linha, a Lei de Execução Penal (LEP) determina que os estabelecimentos penais destinados a mulheres serão dotados de berçário, onde as condenadas possam amamentar seus filhos (art. 82, § 2º), prevendo ainda que a penitenciária de mulheres poderá ser dotada de seção para gestante e parturiente e de creche com a finalidade de assistir ao menor desamparado cuja responsável esteja presa (art. 89).

O dispositivo constitucional acima tem caráter eminentemente humanitário. Trata-se de um desdobramento do princípio mais amplo de que a pena não pode passar da pessoa do réu. Para que a amamentação se torne possível, é necessário que as cadeias e presídios femininos dispensem condições materiais para que se possa levá-la a efeito. A Constituição Federal e as leis infraconstitucionais asseguram esse direito e muito embora o dispositivo constitucional faça referência a condições futuras que serão asseguradas, encerra, na verdade, um dispositivo de aplicabilidade imediata, pois as providências nele referidas não chegam a exigir qualquer medida legislativa. Na verdade, o cumprimento do dispositivo depende de medidas adotadas na esfera de competência da própria diretoria do estabelecimento penitenciário.

A ausência de berçários ou de locais adequados para o aleitamento materno no sistema penitenciário vem prejudicando flagrantemente a criança e a mãe presidiária, pois imediatamente ao seu nascimento a criança é separada da mãe e entregue aos cuidados de familiares, de terceiras pessoas ou de instituições ou, não sendo possível esta solução, a mãe é colocada em liberdade para amamentar o filho ou então permanece com ele na cela, ao lado de outras detentas, em situação absolutamente adversa, já que a cela, em regra, é um lugar insalubre, não há sol, a água é fria, o banheiro e o vaso sanitário são coletivos. A cela de um presídio ou de uma cadeia pública não é lugar para a permanência de uma criança recém-nascida.

O espírito da Lei de Execução Penal n. 7.210 de 11 de julho de 1984, em seu artigo 117 apresenta outras possibilidades para mulheres e crianças. De acordo com este artigo, é possível realizar a admissão do recolhimento do beneficiário de regime aberto em residência particular quando se tratar de mulher “condenada com filho menor ou deficiente físico ou mental e de uma gestante”.

Cumprir destacar, ainda, que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) editou, em 15 de julho de 2009, a Resolução n. 4, estabelecendo orientações acerca da manutenção do vínculo entre as presas e seus filhos.

A Portaria n. 09, de 15 de janeiro de 2014, outorgada pelo Ministério da Justiça, institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), cujo objetivo é reformular

as práticas do sistema prisional brasileiro, estabelecendo, no tocante às grávidas em situação de prisão, que:

Haja compatibilidade da atividade laboral com a condição de gestante e mãe, garantida a remuneração, a remição e a licença maternidade para as mulheres que se encontravam trabalhando antes de dar à luz.

Haja a identificação da mulher quanto à situação de gestação ou maternidade, quantidade e idade dos filhos e das pessoas responsáveis pelos seus cuidados e demais informações, por meio de preenchimento de formulário próprio;

Haja a inserção da mulher grávida, lactante e mãe com filho em local específico e adequado com disponibilização de atividades condizentes à sua situação, contemplado atividades lúdicas e pedagógicas, coordenadas por equipe multidisciplinar;

Haja a autorização da presença de acompanhante da parturiente, devidamente cadastrada/o junto ao estabelecimento prisional, durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato,

Haja o desenvolvimento de ações de preparação da saída da criança do estabelecimento prisional e sensibilização dos responsáveis ou órgãos por seu acompanhamento social e familiar;

Haja disponibilização de dias de visitação especial, diferentes dos dias de visita social, para os filhos e dependentes, crianças e adolescentes, sem limites de quantidade, com definição das atividades e do papel da equipe multidisciplinar;

Haja a instituição de procedimentos que permitam a manutenção dos vínculos familiares, por meio de contato telefônico, videoconferência, cartas, entre outros;

Como se vê, é necessário, com a máxima urgência, elaborar e implementar políticas que tratem da permanência do bebê com a mãe, que privilegiem o desencarceramento e, em casos de manutenção da prisão, que esta convivência se dê em ambiente confortável e salubre para ambas as partes, com recursos e suporte para a garantia dos direitos dessas mulheres e crianças.

Nesse sentido, malgrado as definições do Grupo de Trabalho 3 do II Encontro Nacional do Encarceramento Feminino de recomendar apenas ao CNJ a inserção na guia de execução de informações sobre o número de filhos com a idade e eventual gestação para facilitar a identificação na execução e até para eventual indulto, este Departamento, entendeu, considerando a relevância da matéria, ser mais efetivo do que meramente atender à recomendação delineada no documento mencionado, a edição de Resolução que estabeleça princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres e gestantes privadas de liberdade e seus filhos.

iii) Procedimento de Ato Normativo 0003318-30.2014.2.00.0000 – Proposta de resolução normatizando diretrizes e regras para a realização do acolhimento em saúde nas unidades prisionais, bem como a desinstitucionalização.¹²⁰

A presente iniciativa teve por objetivo delinear as orientações mais relevantes e significativas para fundamentar o desencadeamento de protocolos de atuação judicial, em condições de garantir a efetividade das disposições contempladas no “Projeto Saúde Prisional”.

O Conselho Nacional de Justiça, aliás, em mais essa iniciativa, buscou contemplar a proteção da saúde daqueles que experimentam a situação de privação de liberdade, desde o primeiro momento e durante o tempo em que a pessoa em conflito com a Lei permanecer sob a custódia estatal, delineando ações compatíveis com a proteção desse direito, em ordem a garantir, e da maneira mais exigente, a realização do primado da dignidade humana em espaços de confinamento, hoje, infelizmente, ainda marcados pela indecência e a sistemática violação de direitos (<http://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1796216-com-falta-de-estrutura-presos-de-sp-morrem-doentes-e-fora-de-hospitais.shtml> e <http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/2932-DPRJ-recebe-apoio-a-a-cao-para-garantir-medico-em-presidios-femininos>)

Atento aos diagnósticos de precariedade das condições de vida e sobrevivência dentro das unidades prisionais, o Presidente do Conselho Nacional de Justiça estabeleceu como uma das prioridades de sua gestão, para o biênio 2015-2016: “Desenvolver uma política criminal judiciária para o sistema penitenciário e socioeducativo, tendo por pilares a concretização e a efetividade de direitos, e o combate à cultura do encarceramento desnecessário, em especial, nas prisões provisórias”. Mais especificamente, inclusive, contemplou a necessidade de se alcançar um “estudo sobre as condições de saúde da população carcerária” (Portaria CNJ n. 16/2015).

Pois é partindo-se dessas premissas que se chegou à estratégia que legitimou a elaboração e resultou no lançamento do Projeto “Saúde Prisional”, acreditando-

¹²⁰ As minutas destas resoluções, que não lograram ser votadas pelo Plenário durante a gestão anterior, encontram-se na íntegra nos Anexos IX e X deste documento

se na perspectiva de que o Poder Judiciário, malgrado limitado em ações diretas e assecuratórias dos direitos, não só pode, como, sobretudo, deve prestar-se a catalisar e, especialmente, induzir a mobilização dos diferentes estamentos governamentais, sem prejuízo dos mais diferentes segmentos sociais, liderando e coordenando uma série de ações e medidas concernentes à concretização do direito à saúde em favor da pessoa privada de liberdade, estimulando, enfim, ações efetivas de promoção da saúde, prevenção de agravos, tratamento e continuidade do cuidado, na perspectiva da universalidade e integralidade dos serviços que concernem à proteção da saúde, incentivando o processo de desinstitucionalização daqueles portadores de transtorno mental, em conflito com a Lei, sempre na perspectiva de sua modulação consoante arranjos transversais.

Não são poucos os estudos que alertam para a necessidade de se assegurar políticas efetivas em favor da garantia da saúde no cárcere, seja em razão do alto número de doenças infectocontagiosas que se alastram em razão da degradação sanitária que se observa nesses ambientes, seja considerando a elevação dos agravos e registros concernentes aos transtornos mentais que afetam a população carcerária, seja tomando em conta a maior exposição a que sujeito esse público, mercê do uso abusivo de drogas, em especial as injetáveis, ou, ainda, pela falta de cuidados específicos para idosos, mulheres e crianças mantidas sob custódia, dentro das unidades prisionais.

O sistema carcerário brasileiro é um universo amplo e complexo: dados do último Infopen-MJ (disponível em: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf), registram que os estabelecimentos prisionais, no país, mantêm, sob custódia, mais de 622.202 pessoas. Neles, atuam, cotidianamente, 67.176 profissionais, sendo este contingente composto por agentes de segurança (aproximadamente 85%) e demais profissionais que fazem parte do universo das equipes de saúde, educação, trabalho, serviço social, além de apoio administrativo e gestores, distribuídos, segundo o Conselho Nacional de Justiça (2013), em cerca de 2.720 unidades prisionais, entre penitenciárias, cadeias, delegacias, casas de albergado, colônias agrícolas, centros de remanejamento e detenção provisória, hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico. Tais estabelecimentos estão dispersos em mais de 1880 municípios, notadamente em

sedes de Comarcas e em regiões denominadas “carcerárias”, que concentram complexos penais.

Segundo o mesmo Infopen-MJ somente 37% dos estabelecimentos prisionais possui módulo ou unidade de saúde, compreendido no conceito de atenção integral à saúde, aparelhado para atendimento básico.

Ainda de acordo com o mesmo relatório, somente 49% das unidades prisionais possui informações sobre a quantidade de pessoas que possuem alguns dos agravos mais comuns entre a população privada de liberdade.

Mesmo diante desse crônico *déficit* de informações, aproximadamente, 235.628 pessoas privadas de liberdade possuem alguma grave moléstia infectocontagiosa, entre as quais se sobressaem HIV, sífilis, hepatite ou tuberculose.

Certo é que a perspectiva da garantia da incolumidade de pessoas em conflito com a Lei tem uma dimensão toda especial logo a partir do primeiro momento em que essa pessoa ingressa no sistema carcerário, assumindo, desde então, a condição de um pré-egresso.

Efetivamente, não se pode desconsiderar que desse momento em diante existe **obrigação legal**, imputável aos agentes públicos gestores e responsáveis pela administração das instituições prisionais, como também àqueles por ordem de quem essas pessoas ali são mantidas, em conjunto com as demais instituições da administração pública e a sociedade civil, de: assumir, promover, garantir e prover de condições mínimas os espaços prisionais, de modo a assegurar, mesmo depois de cumprida a “pena”, o retorno saudável dessa pessoa ao mundo livre.

Essa obrigação, por sinal, deve ser vista como corolário e desdobramento necessário do “dever de minimização dos efeitos da institucionalização”, atribuído a todos os agentes públicos que interferem, de algum modo, nas etapas do confinamento de alguém, em ordem a preservar a autonomia de vida dessa pessoa, assegurando-lhe as chances de uma ulterior (e efetiva) (re)inclusão social.

O Projeto “Saúde Prisional”, nessa linha de princípio, ousou. E sua perspectiva foi trabalhar com um conceito de “saúde”, tal como o faz a Organização Mundial de Saúde (OMS), que represente muito mais do que a mera ausência de uma patologia. “Saúde”, a bem de ver, para os fins do Projeto “Saúde Prisional” há de

se equiparar a “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não se limita a um conceito de ausência de doença ou de enfermidade”.

Partindo desse conceito, a própria OMS tem produzido conhecimento e está investido esforços na “promoção da saúde dentro dos estabelecimentos prisionais” por meio de projetos como o *Prisons and Health* e *Health in Prisons – A WHO guide to the essentials in prison health*, ambos desenvolvidos na comunidade europeia, mas cujos princípios e orientações também se aplicam ao cenário brasileiro. Somam-se a essas iniciativas, ainda, no contexto internacional, as referências que emanam do *International Center for Prison Studies (ICPS)*, tanto para o aprimoramento da assistência à saúde no sistema prisional (*Guidance Note 10*), como para a análise da possibilidade de integração dos serviços de assistência à saúde nesse ambiente.

Desta forma, assegurar a “atenção integral à saúde no ambiente prisional”, objetivo principal desta proposta de resolução, também há de compreender bem mais do que, meramente, buscar-se a cura ou, simplesmente, reabilitação de uma moléstia.

Contemplar, portanto, diretrizes e regras para permitam o “acolhimento em saúde nas unidades prisionais e a continuidade do cuidado por meio do monitoramento das transferências ou soltura”, inclusive prevendo as especificidades daqueles que são portadores de transtornos mentais em conflito com a Lei, para além de incluir ações de promoção e prevenção da saúde, enquanto conceitos intrinsecamente ligados à melhoria das condições físicas, psicológicas e emocionais da população prisional e dos que com ela se relacionam, primordialmente busca a melhoria da ambiência prisional (também alcançando, bem por isso, a agentes penitenciários e familiares daqueles que se encontram privados de sua liberdade), já que o lastro e pano de fundo dessa iniciativa é, justamente, dar suporte à concretização de um “plano de valorização de direitos” no ambiente carcerário, devolvendo a decência a esses espaços de confinamento, trânsito e movimentação de pessoas.

As vertentes minutas de resolução pretendem, pois, servir de parâmetro e orientação para os operadores e aplicadores do direito, estimulando fluxos de recolhimento, trânsito e movimentações de pessoas, em situação de privação

de liberdade, alicerçando, inclusive, os prognósticos da garantia do processo de institucionalização da pessoa em situação de privação de liberdade, portadora de transtorno mental em conflito com a Lei, em ordem a estimular a articulação de ações e iniciativas transversais que levem ao comprometimento, sobretudo, dos gestores públicos do Executivo, responsáveis diretos pela assistência à saúde, a qual se visa proteger.

- Legislação internacional

No plano da proteção internacional dos direitos humanos, os parâmetros e padrões existentes escancaram as irregularidades que se patrocina nos estabelecimentos prisionais de todo o país.

Com efeito, a paulatina incorporação ao ordenamento jurídico de tratados internacionais de proteção de Direitos Humanos, sejam eles do sistema (universal) da Organização das Nações Unidas (ONU) ou do sistema (regional) da Organização dos Estados Americanos (OEA), especificamente o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, de 1966, a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, as Regras Mínimas para Tratamento de Reclusos da ONU, de 1955, recentemente revistas pela Comissão sobre Prevenção de Crime e Justiça Criminal da ONU (Regras de Mandela), as Regras Mínimas das Nações Unidas para Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), de 1990, o Decreto n. 6.949, de 2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o Protocolo de Nova York, as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas, de 2010 (Regras de Bangkok), os Princípios e Boas Práticas para a Proteção de Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas – Resolução n. 01/2008, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e a Convenção da ONU contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, tornaram-se roteiros que se prestam a sedimentar um sentido de respeito à igualdade econômica e social, avalizando, destarte, uma concepção contemporânea de cidadania que necessariamente há de refletir a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, **reforçando o processo de especificação do sujeito de direito por meio dela contemplado.**

- Normativa brasileira

Em que pese a Carta da República também haja consagrado a dignidade humana como primado do arcabouço normativo a partir dela desenhado, infelizmente convivemos com um cenário em que a população encarcerada brasileira vive abaixo desse marco principiológico, eis que a ela não se garante, malgrado declarados, a efetividade de direitos que lhes permitiria aspirar a uma “ambiência prisional” saudável, no plano de um “mínimo existencial”.

Dificuldades operacionais do próprio Poder Executivo em realizar o plano desenhado pelo legislador constitucional e infraconstitucional, no que concernem à efetivação (dentro do cárcere) de políticas públicas sanitárias, tolhem desses espaços os atributos de decência.

Nesse passo, malgrado o art. 3º da Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), expressamente, consiga que “ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei”, o que se percebe é que o Estado brasileiro tolera as violações a direitos humanos praticadas no sistema carcerário e socioeducativo, notadamente pela relativização, e até mesmo negação dos direitos, das pessoas submetidas à privação de liberdade, usurpando-lhes, em decorrência, a própria expectativa de (re)conquista da cidadania.

A mesma Lei de Execução Penal também prescreve que “a pessoa detida ou presa deve se beneficiar de um exame médico adequado, em prazo tão breve quanto possível após o seu ingresso no local de detenção ou prisão; posteriormente deve se beneficiar de cuidados e de tratamentos médicos sempre que tal se mostre necessário”, assegurando que cuidados e tratamento adequado devem ser oferecidos, gratuitamente, abrangendo ações de saúde, focadas na prevenção e no cuidado.

Esta concepção de “saúde” foi respaldada pela Constituição de 1988, quando o art. 196 consignou que “a saúde é dever de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Criou-se com Carta Magna o Sistema Único de Saúde (SUS), abrindo-se espaço e condições institucionais para o desenho de novas políticas de saúde. Nessa

perspectiva, a Portaria Interministerial n. 1, de 2 de janeiro de 2014, instituiu a Política Nacional para Atenção Integral à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo objetivo foi regulamentar o acesso efetivo da população em situação de privação de liberdade às ações e aos serviços de saúde, por meio da mobilização de recursos financeiros e alocação de estratégias de gestão e fortalecimento de capacidades locais.

Novidade dessas disposições foi conceber que “toda unidade prisional passaria a ser ponto de atenção da rede de atenção à saúde, atribuindo responsabilidade pelas ações de atenção básica nesses espaços ao SUS, em ordem a abranger todos os atendimentos realizados em benefício da população privada de liberdade, o que compreende a situação desde presos provisórios em delegacias de polícia a detentos condenados em penitenciárias federais”.

Em outras palavras: a gestão de toda a rede assistencial dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como a oferta do serviço de maior complexidade a toda a população em situação de privação de liberdade, é, hoje, atribuição que compete a essa Rede (estadualizada, regionalizada e municipalizada, e que depende dos níveis de habilitação dos serviços ao SUS e das formas de contratualização definidas) e nessa perspectiva é que os desafios que o tema suscitam devem ser enfrentados.

iv) Conclusão

As aludidas propostas de resolução estão alinhadas com o **Eixo 1 – Universalização do Acesso à Saúde das pessoas privadas de liberdade**, e o **Eixo 3 – Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei**, do Projeto “Saúde Prisional”, cujo escopo, como já referido, é o fomento, a indução, articulação, promoção e a garantia do acesso universal à saúde das pessoas, em situação de privação de liberdade.

E o alinhamento que se busca entre as minutas de resolução e o Projeto “Saúde Prisional” objetiva, em última análise, a definição de protocolos e instrumentos, capazes de legitimar o ingresso e a saída de qualquer pessoa em conflito com a

lei do ambiente prisional, **atestando as condições de saúde dessas pessoas na entrada, durante, e ao final de sua permanência no cárcere.**

No que concerne à “saúde” das pessoas portadoras de transtorno em conflito com a Lei, temos aqui um dos temas mais sensíveis para o universo do sistema de justiça criminal, e com interface no Sistema Único de Saúde e no Sistema Único da Assistência Social, já que ainda não assimilados pelos intérpretes e aplicadores do direito as mudanças dos paradigmas de interpretação proporcionadas pela Lei da Reforma Psiquiátrica, como inclusive para o SUS e o SUAS a necessidade da implantação e monitoramento de serviços de atenção e cuidado compatíveis, a partir da perspectiva da responsabilidade mútua entre níveis de governos, da intersetorialidade, da acessibilidade, do desenvolvimento de capacidades locais para o redirecionamento da atenção e do provimento de serviços sociais básicos para os “pacientes judiciários”, reconhecendo-lhes a condição, malgrado criminalizados, como titulares de direitos.

As minutas de resolução atendem ao que está previsto nas *Regras de Mandela*, em ordem a reforçar a premissa de que “toda e qualquer pessoa submetida à privação de liberdade não pode sair da prisão em pior situação do que quando entrou, no que respeita as suas condições morfológicas e psicossomáticas”.

Diante do exposto, reputando este DMF que as minutas de resolução estão alinhadas e adequadas às diretrizes desta gestão, propõe-se a redação que nelas se consubstancia, na perspectiva do reforço da intersetorialidade das ações e iniciativas contempladas nesses documentos.

4 ANEXOS

Anexo I – Relatório Mutirões Carcerários 2009 a 2015: Resgate histórico das recomendações ao Judiciário

1. Introdução

Trata-se de trabalho com o objetivo de produzir um resgate histórico dos mutirões carcerários do CNJ, baseado nos relatórios destes mutirões, disponíveis nos arquivos do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), com especial foco nas recomendações ao Judiciário exaradas nesses relatórios, já que os benefícios pontuais relativos ao número de solturas e de progressões de regime foram amplamente divulgados pelo CNJ e pela mídia. A faceta menos conhecida e mais duradoura dos relatórios dos mutirões visava melhorias na estrutura do sistema prisional.

Inicialmente havia a previsão de que este trabalho teria a duração de 3 a 4 semanas, porém diante da falta de sistematização dos relatórios¹²¹ e arquivos do DMF à época, o trabalho resultou em quase 3 meses de dedicação exclusiva ao assunto. Na primeira fase do trabalho foi feito um levantamento dos mutirões realizados, de quais relatórios constavam dos arquivos/sistemas do CNJ; de quem havia produzido esses relatórios, quais os dados constantes dos relatórios, onde encontrar esses relatórios e se houve efetivamente um acompanhamento por parte do CNJ dos resultados junto ao Tribunal local (vide Anexo 1). Foram encontradas informações sobre os mutirões na pasta de arquivos do DMF, no portal do CNJ, no sistema e-cnj DMF, no PJe, e no SEI. Nenhuma dessas fontes possuía todas as informações encontradas, o que dificultou o trabalho. Ainda, de forma a obter todas as informações possíveis, foram consultados os sistemas CNJ/Corporativo e o Siga-Doc. Embora o sistema CNJ/Corporativo traga informações de presos e presídios, não há registro de informações sobre os mutirões. No

121 Até as datas de realização do mutirão nem sempre constam dos relatórios.

sistema Siga-Doc, há registros de realização dos mutirões, mas nada referente a relatórios e recomendações ao Judiciário.

A partir deste levantamento, decidiu-se a metodologia da segunda fase do trabalho. Embora tenha havido um acompanhamento do efeito das recomendações produzidas nos relatórios da primeira fase dos mutirões, principalmente no e-cnj DMF, não há registro dos “quadro-resumos”, metodologia escolhida a época pelo Juiz Coordenador do DMF para o acompanhamento dos trabalhos nos tribunais relativos às recomendações constante dos relatórios¹²². Assim, foi necessária uma sistematização das recomendações e das informações prestadas pelos tribunais para que se pudesse avaliar o nível de cumprimento dessas recomendações. Para tanto, foram elaboradas planilhas, por estado, com as recomendações de cada mutirão realizado pelo CNJ¹²³ e as informações prestadas pelos Tribunais, muitas vezes cobradas exaustivamente pelo Juiz Coordenador (Anexo 2). A falta de sistematização e objetividade das informações dos tribunais também gerou atraso na finalização dos trabalhos. Foi necessário reler todos os processos dos mutirões carcerários no e-cnj DMF para buscar qual documento do Tribunal se referia a qual recomendação e muitas vezes estes documentos tratavam-se de longas explicações de porquê o Tribunal não havia implementado ainda as recomendações.

A terceira e última fase desse resgate histórico é a produção deste relatório com vistas a explicar, de forma resumida, a evolução dessas recomendações, do acompanhamento realizado e das melhorias alcançadas, de forma a subsidiar as decisões futuras das diretrizes e políticas a serem adotadas relativas ao sistema prisional brasileiro.

2. Dos Mutirões Carcerários

O Projeto Mutirão Carcerário, iniciado pelo CNJ em 2008, tem como objetivo o mapeamento das condições carcerárias em cada estado e no Distrito Federal, a conscientização dos diversos agentes envolvidos e a melhoria das condições

122 A impressão de que esses quadro-resumos foram elaborados à época deduz-se dos despachos do então Juiz Coordenador do DMF que solicita aos servidores do DMF que o elaborem e, posteriormente, despacha novamente baseando-se, presumidamente, neles.

123 No início do projeto, todos os mutirões foram realizados pelo CNJ. Posteriormente, a competência desses mutirões foi também delegada aos GMFs/Tribunais locais. Foram também incluídos nesta segunda fase dos trabalhos os relatórios que foram endossados pelo CNJ, mesmo que elaborados por GMF ou Tribunal. Assim, o critério utilizado para sua inclusão foram os relatórios constantes do portal do CNJ e/ou aprovados pelo Plenário e/ou pelo Conselheiro Supervisor do DMF em decisão monocrática.

carcerárias no Brasil. No período de 2009 a 2012, foram realizados mutirões pelo próprio CNJ, em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, pelo menos uma vez. Ao final de cada mutirão, foram elaborados relatórios que, de modo geral, apresentavam recomendações e sugestões aos diversos Poderes e instituições que fazem parte do complexo sistema prisional brasileiro.

Dessas, foram acompanhadas pelo DMF as melhorias e modernizações referentes às competências do Poder Judiciário, solicitando dos Tribunais de Justiça informações sobre o cumprimento das recomendações feitas em cada relatório. Não há registro nesse período, de resposta dos Tribunais da Paraíba e de São Paulo. Ademais, o Tribunal do Acre também apresentou manifestação sobre poucos itens das recomendações. Essas recomendações e informações prestadas pelos tribunais podem, em sua maioria, ser encontradas no e-cnj DMF pela busca em assunto “mutirão carcerário” seguido do estado ao qual deseja consultar.

Embora muitas das sugestões de melhorias fossem de competência do Poder Executivo¹²⁴, não há registro de acompanhamento dessas sugestões junto a aquele Poder, bem como não há registro de acompanhamento das poucas sugestões feitas ao Poder Legislativo dos estados. Presume-se que tal fato se deva pelos seguintes motivos: a incapacidade de efetiva cobrança levando em consideração a separação dos Poderes e/ou a carência de funcionários para o efetivo acompanhamento junto a esses Poderes. Todavia, há registros de informações prestadas pelos governos locais como foi o caso do Governo do Estado do Rio Grande do Norte que enviou informações sobre as reformas das cadeias públicas.

Os registros sugerem que neste período os mutirões muito demandaram do CNJ, inclusive financeiramente, que eram realizados por períodos longos e que encontraram alguns estados em verdadeiro caos, não só relativos à superlotação carcerária e as más condições em que se encontravam os presos, mas também um verdadeiro caos processual com um enorme acúmulo de processos a serem analisados, com processos que não eram encontrados, ou estavam desorganizados, ou desatualizados por períodos acima do razoável.

124 Apesar de não ser objeto deste trabalho, as sugestões aos Poderes Executivo e Legislativo foram incluídas nas planilhas do Anexo 2, apenas visando a sistematização de todas as recomendações e sugestões em um único documento por estado para facilitar futuras consultas.

A partir de 2009, com base na Resolução n. 96 do CNJ, foram designados, paulatinamente, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerários – GMFs em todos os Tribunais de Justiça, e estes gradativamente passaram a colaborar com os objetivos definidos para os mutirões carcerários. O único estado no qual não há registro de recebimento de relatório do GMF ou do Tribunal sobre a situação carcerária do estado foi o Ceará.

Estes relatórios, produzidos pelos GMFs e Tribunais, não foram incluídos nas planilhas de recomendações (Anexo 2) porque representam informações dos trabalhos sendo realizados dentro dos Tribunais e, desta forma, embora alguns apresentem recomendações, não são recomendações elaboradas/aprovadas por este Conselho.

O trabalho dos GMFs, sob a supervisão do CNJ, permitiu, de acordo com a evolução do monitoramento e fiscalização do sistema carcerário nas unidades federativas, uma redução do número de mutirões realizados pelo CNJ a partir de 2012. Nesta segunda fase dos mutirões carcerários, entre 2012 e 2014, foram realizados mutirões pelo CNJ nos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. Alguns desses mutirões destinaram-se a avaliar problemas regionais como foi o caso dos mutirões de Minas Gerais (Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves); Pernambuco (Complexo Prisional do Curado); Rio de Janeiro (Complexo Penitenciário de Gericinó); Rio Grande do Sul (Presídio Central de Porto Alegre), Rondônia (Presídio Urso Branco), Santa Catarina (Complexo Penitenciário São Pedro de Alcântara) e São Paulo (Comarca de Guarulhos). Estes relatórios, em sua maioria, podem ser encontrados no PJe¹²⁵. Não há registro de solicitação pelo CNJ de informações dos Tribunais sobre a implementação das recomendações exaradas nesta fase dos mutirões. Porém, os tribunais de Rio Grande do Sul e Bahia prestaram informações sobre alguns itens das recomendações dos mutirões de 2014 e 2013, respectivamente. O tribunal de São Paulo encaminhou esclarecimento sobre um único item do relatório de 2014.

¹²⁵ O número de cada processo encontra-se no levantamento inicial constante do Anexo 1. Pesquisa pelo assunto “mutirão carcerário” não necessariamente retorna todos os registros de relatórios.

Dos mutirões realizados em 2014, constam ainda da pauta do Plenário para aprovação os relatórios dos mutirões de Goiás, Pará, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Tocantins.^{126, 127}

Vale ressaltar que se percebe pelos registros que nem sempre os relatórios dos mutirões eram vistos, pelas partes envolvidas no sistema carcerário, como um instrumento de auxílio para as melhorias a serem implantadas, ao contrário, muitas vezes eram considerados como críticas ofensivas¹²⁸.

3. Das recomendações

A grande maioria das recomendações para o Poder Judiciário referia-se à modernização/informatização dos processos; à ampliação/reorganização das VEPs; ampliação/reorganização dos quadros de juízes/servidores; capacitação dos servidores, incluindo a dificuldade de pessoal capacitado no cálculo de penas e, mais particularmente, a promoção efetiva da progressão de regime, a fiscalização efetiva quanto à realização de inspeções mensais nas unidades prisionais do estado, a necessidade de implantação de Conselhos da Comunidade, e fiscalização quanto ao cumprimento de Resoluções do CNJ.

As informações prestadas pelos tribunais no período de 2009 a 2012, mostram que os tribunais estavam empenhados em resolver os problemas de organização, modernização e informatização, buscando uma melhor gestão interna do Poder Judiciário local.

Além disso, muitas recomendações se referiam a melhorias e modernizações de médio e longo prazo, algumas inclusive que necessitavam de atos e orçamento definidos pelo Legislativo e Executivo locais, das manifestações apresentadas percebe-se que poucas recomendações a época foram consideradas concluídas pelo Juiz Coordenador do DMF, embora a grande maioria dos Tribunais demonstraram de forma satisfatória o seu empenho em cumpri-las.

126 Apesar de estes relatórios não terem sido, ainda, aprovados pelo CNJ, e, portanto, não estarem dentro do critério previamente estabelecido, foram incluídos nas planilhas por estado, para que este trabalho fosse o mais compreensivo possível, caso venham a não ser aprovados pelo Plenário, serão retirados das planilhas.

127 O relatório de 2014 de Mato Grosso, encaminhado ao Gabinete do Conselheiro Supervisor do DMF, juntamente com este relatório, também já está incluído nas planilhas do Anexo 2 pelo mesmo motivo exposto acima.

128 A fim de ilustração, podemos citar o caso do governo do estado do Ceará que solicitou esclarecimentos ao CNJ sobre a divulgação do relatório 2013 na imprensa antes de que tivesse acesso a ele, entre outros.

No entanto, como mencionado acima, nem sempre as recomendações eram bem aceitas pelos Tribunais. Emblemático é o caso do Rio de Janeiro em que o relatório do mutirão de 26/10 a 16/12/2011 recomendou a criação de mais varas de execução penal, declarando que “É impossível que Vara única, como hoje ocorre, dê conta de toda essa gama de processos, com variados procedimentos, por mais juízes que sejam designados para atender a demanda”. Após o segundo pedido de informações pelo CNJ, o Tribunal informou a recomendação havia dado origem a um estudo. Posteriormente o Tribunal informou, segundo despacho no e-cnj DMF de Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ à época que:

O Tribunal de Justiça justificou a adoção do modelo centralizado na Vara de Execuções Penais com esteio na localização geográfica dos estabelecimentos penais (90% situam-se na região metropolitana), na uniformização de entendimentos sobre as questões mais controvertidas em execução penal, evitando-se, dessa forma, surpresas ou decisões conflitantes, e na ausência de rebeliões, motins ou insatisfação da população carcerária na tramitação dos processos na VEP.

Prosegue, afirmando que a criação e instalação de novas varas demandam novos espaços, servidores e juízes, e que a moderna concepção de Juízo, com mais Juízes comungando da mesma competência e a ampliação da estrutura existente, é mais econômico e produtivo. (EVE 40 – INF24).

Segue o despacho determinando o agendamento de visita à VEP fluminense para o então Conselheiro Supervisor do DMF “para verificação *in loco* do funcionamento da secretaria da vara e coleta de dados”. Não havendo nos autos registro da visita, novo despacho foi proferido para encaminhar ao Juiz Coordenador do Mutirão Carcerário de 2014 junto aos presídios de Bangu os autos, “para esclarecimento das dúvidas constantes destes autos, tecendo suas considerações no corpo do relatório final”.

No relatório final, o Juiz Coordenador do Mutirão declara, quanto a este assunto, em sua conclusão:

O Rio de Janeiro apresenta sua estrutura prisional voltada para a melhor conveniência do estado policial. Esta é a única explicação para a manutenção de tão forte concentração das unidades prisionais na Região Metropolitana da Capital. [...] A lógica que sustenta a existência de uma única VEP é a mesma que concentra no Complexo de Gericinó mais de 70 % (setenta por cento) dos presos do Estado, sendo que destes, 60% (sessenta por cento) estão em local diverso daquele que residem com seus familiares. [...] embora ocorra o esforço reconhecido de magistrados e servidores, a VEP local não consegue atender ao padrão de excelência de serviços esperado, seja pela concentração das atividades de todo o Estado em um único local, seja pela falta de estrutura humana e material.

Este relatório encontra-se desde 2014 na pauta do Plenário e ainda não foi aprovado pelo CNJ.

Vê-se, claramente pela discussão de um único assunto, que: 1) O CNJ não pode impor o cumprimento de uma recomendação ao Tribunal; 2) As melhorias do sistema carcerário dependem de diversos atores e, portanto, é imprescindível que haja um consenso e cooperação de quais melhorias devem ser implementadas; 3) Melhorias que afetam a estrutura e gestão do sistema carcerário, em sua maioria, necessitam de investimento financeiro, humano e cooperativo de médio e longo prazo.

Provavelmente, este trabalho não é pioneiro em perceber tal situação. Observa-se pelos registros do DMF que foram assinados alguns Termos de Cooperação com o objetivo de melhorar o sistema carcerário, mas não há registro de acompanhamento desses Termos.

4. Conclusões

São incontestáveis os benefícios pontuais gerados pelos mutirões carcerários, também de seu valor como fonte de mapeamento das condições carcerárias em cada unidade federativa (embora hoje em dia já não ser a única), e como instrumento de conscientização dos diversos agentes envolvidos, mas a permanente necessidade de realização dos mutirões pelo CNJ é uma prova de ineficiência do sistema. Se a tramitação dos processos e a estrutura nos tribunais fossem adequados, de acordo com a Lei, não haveria a necessidade de realização de mutirões. A permanente utilização do recurso “mutirões” pode produzir efeitos opostos, pois ao mesmo tempo em que diversos mutirões pode colaborar para que o sistema se aperfeiçoe e passe a ser incorporado na rotina; também pode produzir o efeito contrário de viciar os atores em não aperfeiçoar a rotina e torna-los “dependentes” dos mutirões.

Com relação às melhorias do sistema carcerário, os mutirões não tem sido forma eficiente de garantir essas melhorias. Apesar de todo o esforço empenhado pelo CNJ e todos aqueles que, junto, acreditaram nos mutirões, poucas melhorias à situação carcerária no Brasil foram implementadas. Talvez porque a maior carência atualmente é de cooperação e consenso entre os diversos atores, sem falar na dificuldade de financiamento desses investimentos necessários.

Até mesmo o número excessivo de presos provisórios, foco marcante dos benefícios pontuais dos mutirões, não foi resolvido. Vê-se pelos relatórios de estados que tiveram diversas edições dos mutirões, que o problema persiste. Liberam-se vários e, não obstante, o número de presos provisórios volta a crescer para patamares até acima do encontrado no mutirão anterior.

Assim, conclui-se que precisamos repensar a utilização dos mutirões e buscar alternativas que possam trazer benefícios mais duradouros. Precisamos desenvolver outras formas de estimular e incentivar a cooperação e o consenso entre os atores. Devemos descentralizar para os Tribunais a efetiva realização de futuros mutirões, sempre sobre a supervisão e coordenação do DMF, de forma a diminuir os custos e empoderar os Tribunais a definirem, junto com os demais atores locais, as melhorias apropriadas para sua realidade.

Em 2015, o CNJ iniciou novo enfoque com vistas a melhorar a situação carcerária com o Projeto Audiência de Custódia que rapidamente, em menos de um ano de funcionamento, já realizou 38.746 audiências com um índice de 48,49% de solturas. Portanto, uma redução substancial de presos provisórios nas delegacias e presídios do Brasil. Outros projetos, como Cidadania nos Presídios e a aprovação pelo Plenário da Resolução n. 214, de 15/12/2015, que dispõe sobre a organização e funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Tribunais Regionais Federais, vem também ao encontro dessa busca pelo aperfeiçoamento das medidas, já em práticas, relativas ao sistema carcerário. Com relação ao projeto dos mutirões carcerários, propriamente dito, seguem algumas sugestões para seu aperfeiçoamento.

5. Sugestões

Os mutirões, por demandarem um alto investimento (financeiro e profissional) quando realizados pelo CNJ, devem ser, de modo geral e prioritariamente, realizados pelos Tribunais de acordo com sua política de gestão. Os mutirões realizados pelo CNJ devem ser reduzidos aos casos emergenciais.

O acompanhamento e monitoramento ideal é aquele em que qualquer outro funcionário do CNJ possa entender o histórico e o andamento dos mutirões sem que seja necessária uma grande pesquisa para isso. Desta forma, uma melhor

sistematização pelo DMF dos trabalhos relativos aos mutirões seria bem-vindo. Sugere-se, portanto:

- A constante atualização da planilha de levantamento de relatórios e das planilhas de recomendação aos estados (Anexos 1 e 2);
- Encaminhamento das planilhas de recomendações aos GMFs de cada estado (Anexo 2) para acompanhamento direto das recomendações sugeridas nos mutirões anteriores;
- Padronização dos relatórios dos mutirões e, portanto, das informações incluídas neles. Encontra-se no Anexo 3 uma sugestão de relatório;
- Sistematização do acompanhamento a ser feito, tanto dos relatórios encaminhados pelos GMFs, como os produzidos por outro órgão público pertencente ao sistema carcerário, bem como os produzidos pelo CNJ: O que será feito quando forem recebidos os relatórios? Serão todos encaminhados ao Conselheiro Supervisor? Ou serão analisados pelo DMF e enviado resumo ao Conselheiro Supervisor? Caso sejam encaminhados ao Conselheiro Supervisor, serão encaminhados periodicamente ou sempre que forem recebidos? Haverá acompanhamento do DMF sobre as recomendações? Essas e outras questões operacionais, com foco nos objetivos que o DMF espera atingir, devem ser definidas.

Sugere-se que as recomendações/sugestões de caráter genérico, como “acabar com a superlotação dos presídios” ou “aumentar o número de vagas nos presídios” sejam evitadas, pois o objetivo dessas recomendações/sugestões é orientar e apresentar possibilidades aos tribunais e demais instituições do sistema penal para melhorar as condições existentes. Recomendações mais “realistas”, mais palpáveis, mais esclarecedoras teriam maior possibilidade de serem alcançadas.

Sugere-se que seja dada mais ênfase nos relatórios às boas práticas, ressaltando quaisquer inovações ou atividades realizadas durante o Mutirão, que acarretaram algum benefício de forma geral para o sistema de execução penal da comarca/estado, bem como qualquer outra prática observada na execução penal da comarca/estado que, se replicada, poderia beneficiar a execução penal em outra vara/tribunal, conforme sugestão no Anexo 3.

Em conjunção com a sugestão anterior, recomenda-se haver divulgação, por parte do CNJ, das boas práticas observadas. Esta poderia se dar por meio do site, a partir de uma concessão de um selo “Amigo do Cárcere”, pelo CNJ, para GMFs, tribunais e instituições públicas ou privadas, após a análise de uma equipe designada para o julgamento dessa concessão. A ideia é com o reforço positivo também no que se refere a questão carcerária, o CNJ consiga estimular os trabalhos em prol de melhorias e incentivar se atingir a excelência nos serviços nessa área. A candidatura de possíveis ganhadores do selo poderia ser encaminhada ao CNJ pelo Tribunal e pelo governo do estado/município (ou de pelo menos duas instituições do estado, incluindo OAB, Defensoria Pública e Ministério Público), de forma a promover uma cooperação e diálogo entre as instituições do sistema carcerário.

Brasília, 20 de janeiro de 2016

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário
e do Sistema de Cumprimento de Medidas Socioeducativas (DMF)

Anexo II – Relatório Começar de Novo

I. Justificativa

Tendo por objetivo regulamentar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado, a Lei de Execução Penal brasileira, de 11 de julho de 1984, não tem sido suficientemente eficiente para assegurar aos apenados ou aos acusados a garantia dos seus direitos.

Dados extraídos do Relatório de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça (Infopen) 2014, e de relatórios de inúmeros mutirões carcerários promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça, demonstram as condições alarmantes do sistema prisional no Brasil, como também os altos índices de reincidência que contribuem para a superocupação carcerária que nos coloca no 4º lugar no ranking dos países que mais encarceram no mundo¹²⁹.

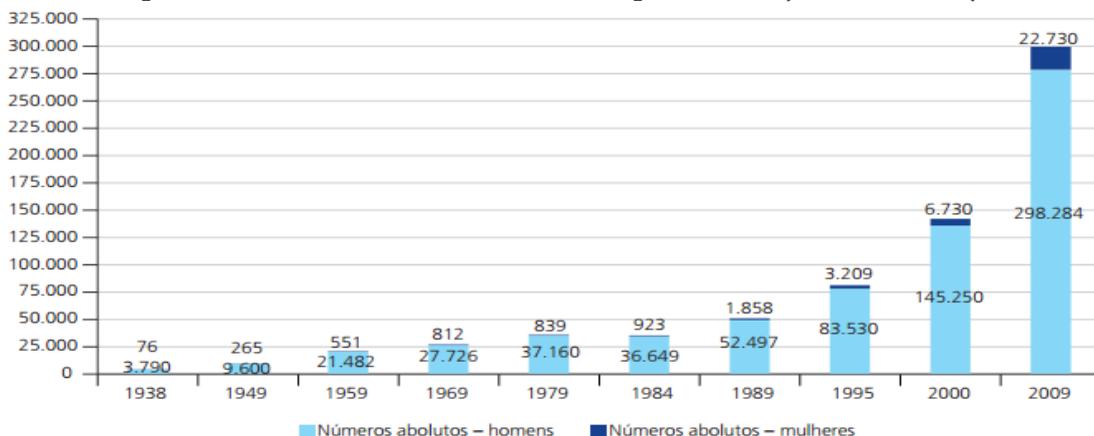
Rank	País	População Prisional
1.	Estados Unidos da América	2.228.424
2.	China	1.701.344
3.	Rússia	676.400
4.	Brasil	563.526
5.	Índia	385.135
6.	Tailândia	296.577
7.	México	249.912
8.	Irã	217.000
9.	África do Sul	157.394
10.	Indonésia	154.000

De acordo com o mapeamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Ipea, com base nos dados publicados no Anuário Estatístico do IBGE, a população carcerária do Brasil cresceu 83 vezes em 70 anos¹³⁰:

129 De acordo com dados aferidos em junho de 2014 pelo Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf>. Acesso em Ago.2016.

130 Relatório de Pesquisa sobre a "Reincidência Criminal no Brasil". Produto resultante do acordo de cooperação técnica celebrado entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ipea. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590>. Acesso em ago.2016.

Total de presos condenados no sistema prisional (1938 - 2009)



Fonte: Anuários Estatísticos do IBGE (1939-1940, 1950, 1961, 1972, 1981, 1983, e 1992); Depen; Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Brasil, 2011).

O complexo fenômeno da superlotação carcerária tem inúmeras causas, entre elas a reincidência criminal. E embora a recidiva não seja o único fator que determina o alarmante número de pessoas presas – aproximadamente 607.000, quando aliada a outras circunstâncias não menos graves como a demora nos julgamentos pelo Poder Judiciário e o descaso do Poder Executivo em relação a insuficiência de vaga nos presídios, ela inflaciona os números caóticos que colecionamos, além de impulsionar o pernicioso ciclo da violência.

Alcançando índices entre 25% e 80%, a depender da acepção, da abordagem, do conceito ou do contexto utilizados (ex.: reincidência genérica, legal, temporal, penitenciária, criminal), a reincidência é um dos indicadores do fracasso da atuação estatal no que diz respeito à reintegração social, um dos dois eixos da Lei de Execução Penal – punir e **ressocializar**. No Brasil, juridicamente, adotamos o sistema da temporalidade, que define a reincidência como o cometimento de um novo crime dentro do período de cinco anos após a extinção de pena diversa.

Consoante se depreende do Informe Regional de Desenvolvimento Humano (2013-2014) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o percentual de reincidência no Brasil alcança 47,4%¹³¹.

131 Informe Regional de Desenvolvimento Humano (2013-2014) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Disponível em <www.latinamerica.undp.org>. Acesso em ago. 2016.

Porcentagem de reincidência, países selecionados, 2013

	Argentina	México	Peru	El Salvador	Brasil	Chile
Reincidentes	38,6	29,7	15,8	10,4	47,4	68,7
Reincidentes entre mulheres	23,1	9,9	12,2	3,8	30,1	15,8

Os altíssimos índices de superlotação que estamos enfrentando refletem em insegurança para a sociedade. Diante dessa reiterada constatação resta claro que necessitamos de programas para “atacar” a reincidência criminal, quer seja por meio da implementação de uma política pública sistêmica que possibilite condições concretas para o exercício da cidadania, quer seja por meio de ações para promoção da aproximação entre a sociedade e os apenados. Essas são ações essenciais para a recomposição das estruturas rompidas a partir do acontecimento de um crime.

II. Fundamentação

Instituído pela Resolução n. 96, de 27 de outubro de 2009¹³², do Conselho Nacional de Justiça, o **Programa Começar de Novo** tem como pilar a promoção da cidadania, por meio da reintegração social de presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores de medidas e penas alternativas.

A plataforma tem o escopo de promover ações educativas, de capacitação profissional e de reinserção no mercado de trabalho, contando com a atuação efetiva dos órgãos do Poder Judiciário, além de entidades públicas e privadas, Patronatos, Conselhos da Comunidades, Universidades e entidades de ensino em geral.

A Resolução determina que os Tribunais de Justiça celebrem acordos e firmem parcerias com instituições no âmbito de suas jurisdições, além de determinar a instalação dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização Carcerária com atribuições de implantar, manter e cumprir as metas do Programa Começar de Novo.

Visando a superação das inúmeras barreiras do preconceito e da estigmatização dos apenados como um dos fatores determinantes para o rompimento do ciclo da

132 Resolução CNJ n. 96/2009. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=65>>. Acesso ago.2016.

violência, criminalização e criação de uma *subcategoria de cidadania*, que traduz-se numa permanente exclusão social, o Programa Começar de Novo propõe iniciativas de sensibilização em relação ao tema da reintegração social, envolvendo os atores do sistema de justiça criminal como também a sociedade civil.

III. Termos de Cooperação e Termos de Compromisso

Ao longo de todos esses anos, o Programa Começar de Novo buscou parcerias com os diversos atores do sistema de justiça criminal e da sociedade civil.

Por meio de termos de cooperação técnica o CNJ intensificou suas pretensões, de modo que as partes que assumiram compromissos com o órgão comprometeram-se a desenvolver e implementar projetos, programas e práticas no âmbito da execução penal e do sistema penitenciário, especificamente no que diz respeito à promoção de programas de reinserção social, com incentivo ao trabalho e profissionalização.

Todos os acordos que tiveram a participação do CNJ seguiram rigidamente as normativas internas do órgão e a legislação vigente, e tramitaram, originalmente, por meio de autos físicos e dissociados. Posteriormente, com a adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Conselho Nacional de Justiça, os instrumentos celebrados para a implantação do Programa Começar de Novo foram reunidos e passaram a integrar os autos de processo SEI n. 07318/2015.

Acreditando não ser viável a descrição, neste documento, de todas as obrigações assumidas pelos partícipes dos inúmeros acordos celebrados para a implantação da Plataforma, já que disponíveis nos autos SEI n. 07318/2015, optar-se-á pela exposição pontual de alguns aspectos relevantes observados nos acordos, sendo que a relação de elementos reputados essenciais para consulta, seguem na planilha anexa a este arquivo (Anexo I).

Da análise do procedimento em questão (07318/2015) verifica-se que, em geral, os termos de cooperação atribuem aos signatários, recorrentemente, as obrigações de:

- I. Adotar ações com vistas à criação de vagas de trabalho e cursos de capacitação profissional para presos, egressos cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para adolescentes em conflito com a lei, de modo

a concretizar ações de cidadania e promover a redução da reincidência criminal;

- II. Manter atualizado o Portal de Oportunidades, alimentando-o, periodicamente, relativamente às vagas disponibilizadas;
- III. Intercambiar informações, documentos e apoio técnico-institucional, necessários à capacitação profissional e inserção no mercado de trabalho para presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para adolescentes em conflito com a lei;
- IV. Acompanhar e avaliar, constantemente, a execução das ações a serem desenvolvidas;
- V. Dar publicidade às ações advindas do Protocolo de Intenções, desde que não possuam caráter sigiloso.

Além das obrigações gerais, os acordos preveem compromissos específicos, a depender dos signatários dos ajustes, a exemplo do Termo de Cooperação Técnica n. 023/2010 celebrado entre o CNJ e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que atribuía a este órgão as obrigações de:

- I. Viabilizar a emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para os presos, egressos do sistema prisional, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como adolescentes em conflito com a lei liberados nos mutirões carcerários realizados nos estados, bem como para demais ações resultantes do Projeto Começar de Novo;
- II. Disponibilizar cursos de qualificação social e profissional para presos, egressos do sistema prisional, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como adolescentes em conflito com a lei;
- III. Acionar as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTE e Conveniados para a emissão de CTPS;
- IV. Informar o número de vagas de cursos de qualificação social e profissional ao CNJ para inclusão no Portal de Oportunidades.

Resta claro que as obrigações assumidas por meio dos referidos acordos, na grande maioria dos casos, têm como desdobramento a oferta de vagas de trabalho e de cursos de capacitação profissional para o público egresso. Alguns tiveram abrangência significativa, como o de n. 001/2010, firmado entre diversos estados da Federação, órgãos do Executivo Federal, entidades privadas e o CNJ, que previa a reserva para presos, cumpridores de medidas alternativas e egressos, de ao menos 5% das vagas em editais de licitação de obras e serviços públicos relativos aos eventos da Copa das Confederações 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.

Ao dar-se ênfase às ações destinadas a empregabilidade, dissociando-as de outros campos, como a assistência educacional, assistência jurídica, assistência material, assistência à saúde e outros, corre-se o risco de implementarem-se ações imediatistas e paliativas, que não alcançam todas as deficiências causadas pelo complexo esfacelamento causado pela imposição da pena.

Embora o trabalho e a renda sejam, presumidamente, os vértices que mais produzam efeitos no campo da ressocialização, pois suprem as carências imediatas do público-alvo do Programa, é certo que este vértice não pode ser visto como a única solução. Desta maneira, respeitando a premissa inicial do projeto, a de que uma grande teia de significados e atores envolve a execução penal, devemos especificar ações que reintegrem socialmente (ou mesmo integrem, se levarmos em conta que muitas dessas trajetórias foram desde sempre a da exclusão social) o apenado e o egresso. Isso é combater a reincidência.

Em reiterados estudos sobre a matéria, constatou-se que a reintegração social deve ser buscada por meio de estratégias múltiplas, variadas, amplas. Isso porque multifacetados aspectos aparecem nos discursos e nas práticas enquanto propulsores desse objetivo, dos quais podemos destacar:

- I. Assistência material: é impossível considerar qualquer transformação num indivíduo que não conta com alimentação e higiene suficientes para suprir suas necessidades básicas.
- II. Assistência jurídica: as defensorias públicas ainda têm atuação tímida na garantia dos direitos básicos do preso e do egresso, a exemplo da atu-

ação em processos e transmissão de informações essenciais aos presos, egressos e familiares.

- III. Assistência à saúde: apesar da parceria entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Saúde, que incluiu a população carcerária na assistência à saúde por meio do SUS, as secretarias estaduais e municipais têm pouca adesão no cadastramento das unidades prisionais como Unidades Básicas de Saúde. Dessa forma, a saúde não é suficiente ou uniformemente ofertada nos presídios brasileiros.
- IV. Assistência psicológica e psiquiátrica: levando em conta a grande parcela da população apenada ligada a crimes que envolvem o tráfico e o uso de drogas, é de extrema importância que se ofereça assistência psicológica e psiquiátrica no combate à dependência química. Inclusive, um dos casos mais comuns de reincidência, é o cometimento de furto ou roubo logo após a saída do cárcere para sustentar o vício da droga. Ações que amparem o egresso dependente, neste retorno, são primordiais.
- V. Assistência religiosa: é outro tema constantemente destacado como reintegrador. De forma geral, as unidades prisionais e de apoio ao egresso têm ofertado eficazmente este tipo de assistência.
- VI. Assistência social: é o ponto chave de articulação com as demais assistências, além do suporte à regularização dos documentos, ação imprescindível para o recebimento de demais benefícios e alocação a postos de trabalho.
- VII. Assistência à educação: afirma a LEP que a oferta de ensino de 1º grau é obrigatória e que o ensino profissional terá caráter de iniciação ou aperfeiçoamento técnico, além da determinação de dotação de uma biblioteca a cada estabelecimento¹³³. Sabe-se que pouquíssimos estabelecimentos penais contam com esta oferta mínima. O foco da reintegração social

¹³³ Art. 18. O ensino de 1º grau será obrigatório, integrando-se no sistema escolar da Unidade Federativa.

Art. 19. O ensino profissional será ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico.

Art. 21. Em atendimento às condições locais, dotar-se-á cada estabelecimento de uma biblioteca, para uso de todas as categorias de reclusos, provida de livros instrutivos, recreativos e didáticos”. BRASIL, Lei n. 7.210, 1984.

por meio da educação deve garantir o ensino básico, a educação aliada ao emprego, e a educação técnica e profissional.

- VIII. Separação por tipo penal: apesar de constitucionalmente garantida¹³⁴, a separação pelo tipo penal praticamente não encontra aplicação nas unidades prisionais. Com o descumprimento dessa norma, a perniciosidade das facções criminosas se alastra, captando mais seguidores e formando mais integrantes dentro da “escola do crime”.
- IX. Servidores do sistema prisional: é vasta a literatura que indica consequências patológicas vivenciadas por agentes penitenciários. Afetados pela “prisionização”, abalados física e emocionalmente, os agentes penitenciários também precisam estar contemplados nos programas voltados às melhorias do sistema prisional. Faltam condições adequadas de trabalho, geralmente o quadro é reduzido, gerando sobrecarga. Assistência à saúde para esse público é de extrema importância, assim como cursos de capacitação e ensino, envolvendo as universidades, voltados para a temática dos direitos humanos.
- X. Aproximação sociedade e cárcere: Bittencourt critica as operações de separação e estigmatização que a sociedade impõe ao “delinquente”: “[...] entre os delinquentes e a sociedade se levanta um muro que impede uma concreta solidariedade com os delinquentes ou inclusive entre estes. A separação entre honestos e desonestos que ocasiona o processo de criminalização é uma das funções simbólicas do castigo e um fato que impossibilita a realização do objetivo ressocializador¹³⁵. Se o ponto central do Programa Começar de Novo é promover reintegração social, óbvia é a necessidade de conscientização da sociedade de seu papel no acolhimento do egresso, evitando a ocorrência de novos crimes. Tal aproximação tem o condão de fomentar valores relacionados a cidadania, direitos humanos e responsabilização social.

134 “Art. 5. XLVII – a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado”. BRASIL, Constituição Federal, 1988.

135 Bittencourt, Cezar Roberto. O objeto ressocializador na visão da criminologia crítica. Revista dos Tribunais, v. 662, p. 247, dez. 1990.

- XI. Geração de emprego e capacitação profissional: aliado ao ensino profissionalizante, o trabalho é um dos aspectos mais eficazes para a reintegração. Capaz de trazer rotina, estabilidade financeira e motivação àquele que encontrava-se em situações desestruturadas, a prática laboral afasta o indivíduo de práticas delitivas.

São muitos os vértices que precisam estar estritamente alinhados para que a Plataforma tenha o alcance esperado. A garantia de direitos, as oportunidades, e a inclusão social por meio da atenção integral ao público-alvo do Programa são capazes de diminuir as chances da reincidência criminal e do ciclo contínuo de violência.

V. Portal de Oportunidades

Com a edição da Resolução n. 96 do CNJ, houve a regulamentação do “Portal de Oportunidades”. Disponibilizado no site do Conselho Nacional de Justiça, entre outras funcionalidades a ferramenta foi criada para possibilitar i) o cadastramento das entidades integrantes da Rede de Reinserção Social, ii) o cadastramento de propostas de cursos, trabalho, bolsas e estágios ofertados pela Rede de Reinserção Social e acessível ao público em geral, iii) e o contato eletrônico com as entidades públicas e privadas proponentes.

A ferramenta criada merece destaque por materializar a intenção de instituir-se um canal acessível para o público-alvo do Programa Começar de Novo: apenados e egressos do sistema prisional. Contudo, após sua disponibilização verificou-se que o sistema necessitava de ajustes que o tornassem mais eficiente.

Em reunião realizada com representantes dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário dos Tribunais brasileiros, realizada em 16 de dezembro de 2013, houve a problematização do tema, e em 28 de fevereiro de 2014 o CNJ editou a Portaria n. 30, instituindo o Grupo de Trabalho para revisão do Portal de Oportunidades e o aperfeiçoamento do sistema de coleta de dados do Programa Começar de Novo.

Cumprindo suas atribuições, em reunião realizada no dia 26 de março de 2014, o Grupo de Trabalho criado pela Portaria n. 30 propôs algumas melhorias na Plataforma, de modo que:

- a) O Tribunal de Justiça do Paraná ressaltou a necessidade de maior celeridade no procedimento de outorga do Selo Começar de Novo, como também mencionou a dificuldade encontrada pelas empresas para acessar o Portal de Oportunidades.
- b) O Tribunal de Justiça do Ceará noticiou a dificuldade das empresas solicitantes do Selo no acesso ao Portal.
- c) O representante do GMF do Maranhão informou a utilização por aquele Estado de um sistema próprio para o Programa Começar de Novo. Na mesma esteira, representantes dos Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul, Bahia e Ceará também informaram a utilização de sistema paralelo ao Portal de Oportunidades do CNJ.
- d) O representante do GMF de Minas Gerais ressaltou a importância da reformulação do Portal de Oportunidades, sugerindo um acesso mais ágil no sítio eletrônico do CNJ, para que os GMFs e as empresas parceiras possam acessar a ferramenta de forma mais ágil e visível.

O Portal de Oportunidades é uma das principais ferramentas para a efetivação das ações do Programa Começar de Novo, porém, percebeu-se que, assim como qualquer outro sistema, apresentou problemas e tornou-se defasado. Constataram-se dificuldades para a alimentação de dados e geração de relatórios, não havendo sequer a possibilidade de comunicação, dentro do sistema, entre os gestores estaduais e responsáveis neste CNJ.

Além das observações acima, verificou-se que os Tribunais designaram os gestores do Portal de Oportunidades no âmbito do seu Estado sem, contudo, fortalecerem e integrarem as ações promovidas ao escopo previsto para a utilização da ferramenta.

VI. Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas

A Resolução n. 96 se preocupou em descentralizar a fiscalização de algumas ações desencadeadas pelo CNJ, criando os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs).

Como verdadeiros escritórios do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, os GMFs foram criados com as seguintes atribuições, no âmbito da implantação do Programa Começar de Novo:

- I – implantar, manter e cumprir as metas do Projeto Começar de Novo;
- II – fomentar, coordenar e fiscalizar a implementação de projetos de capacitação profissional e de reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário, e de cumpridores de medidas e penas alternativas.

Como aprimoramento da relação de intercâmbio e difusão de diversas políticas judiciárias desencadeadas na atual gestão do CNJ – biênio 2015/2016, o órgão editou a Resolução n. 214, de 15 de dezembro de 2015, que tem a finalidade de dinamizar a atuação e o funcionamento dos GMFs, bem como fixar sua competência, para que possam trabalhar em absoluto alinhamento e comunhão de esforços com o DMF, a fim de alcançar resultados concretos e efetivos para a melhoria do sistema de justiça criminal, especialmente para o acompanhamento do cumprimento da Resolução CNJ n. 213, de 15 de dezembro de 2015, que normatizou a implantação da audiência de custódia em todo o território nacional.

VII. Fiscalização e Acompanhamento das Metas do Programa Começar de Novo

Malgrado muitos acordos tenham sido celebrados, não houve um acompanhamento aprofundado e um levantamento do alcance do Programa Começar de Novo em relação a todos os vértices que compõe a Plataforma. Não foram criados indicadores quantitativos e qualitativos dessas ações, de modo a subsidiar relatórios consistentes e aptos a demonstrar a eficácia do projeto e, conseqüentemente, a elaboração de políticas judiciárias e políticas públicas para a população atendida pelo Programa.

Avaliar o resultado prático do Começar de Novo, com o conhecimento da i) quantidade de internos e egressos que se valeram das ações do projeto, ii) os vértices contemplados nos acordos, iii) o número de apenados que voltou a praticar crimes, iv) a eventual evolução para crimes mais graves, v) o perfil dessas pessoas, vi) os parceiros do projeto e vii) as regiões que representam, entre outros aspectos, talvez fosse uma das maneiras para se chegar a parâmetros melhor

definidos para o aprofundamento da temática e o efeito que o programa tem sobre a reincidência criminal, além de diagnosticar o atingimento das metas da plataforma.

Aliás, o acompanhamento das metas do projeto deveria se dar por meio de relatórios trimestrais elaborados pelos Tribunais de Justiça e remetidos ao Conselho Nacional de Justiça, indicando os dados dos presos e egressos que foram capacitados ou que obtiveram a oportunidade de emprego por meio da Plataforma.

Para isso, foram instaurados no sistema eCNJ/ADM do Conselho Nacional de Justiça, autos próprios para cada Estado da Federação (planilha – Anexo II), onde haveria de ocorrer a avaliação das ações do projeto. Contudo, as Cortes Judiciais que enviaram informações sobre as ações promovidas no âmbito do seu território as mandaram de forma não uniforme e até mesmo deficitária. Demais disso, à época, o Portal de Oportunidades não se apresentava exequível para a compilação de dados e a extração de relatórios que trouxessem a padronização e a sistematização necessárias à coleta de informações. Em síntese, tornou-se impraticável o acompanhamento dos indicadores e das metas de reinserção social do Programa Começar de Novo.

Conclui-se, sem que isto represente uma inovação, que a produção de dados e indicadores contribuiria fundamentalmente para a constituição de um banco de informações do Programa Começar de Novo, e seria apto a torná-lo mais eficaz, efetivo e eficiente, aprimorando o sistema de justiça criminal.

Demais disso, o mapeamento das ações do Programa oportunizaria os ajustes necessários para a sensibilização da sociedade quanto as vantagens de capacitar e contratar a mão de obra prisional, propiciando melhores condições de cidadania e de reinserção social, além de buscar mais parceiros para a empreitada.

Ao postularmos que o Programa Começar de Novo não teve o acompanhamento à altura da dimensão dos seus objetivos, nos obriga a encarar semelhante realidade em relação aos GMFs, pois que foram ausentes no cumprimento das suas atribuições, especificamente em relação ao Programa Começar de Novo.

Sabe-se que o número de contratações, o número de vagas em cursos de capacitação ou a quantidade de empresas que apoiem o programa está aquém do que se esperava. A economia do país também tem influenciado negativamente nesse sentido: está difícil a obtenção de emprego por aqueles que não apresentam “pendências com a justiça”, e quase impossível para aqueles que trazem a rotulação da penalização criminal. Demais disso, o mercado de trabalho tem exigido cada vez mais a qualificação dos que pleiteiam vagas. Estar preparado/qualificado para enfrentar o recessivo mercado de trabalho constitui um dos maiores desafios para os apenados e egressos do sistema prisional.

E o desafio estende-se também ao Programa Começar de Novo. Apesar do projeto ter apoiado e incentivado a captação da mão de obra originária dos presídios, não houveram muitas evoluções nessa seara. O movimento de sensibilização impulsionado pelo CNJ contribuiu significativamente para a elaboração de leis de incentivo e apoio ao público contemplado pelo projeto, mas ainda temos muito que caminhar para chegarmos a números mais expressivos de inclusão social.

VIII. Renovação e Ampliação das Ações do CNJ para a Recomposição Social da Pessoa Penalizada: Projeto Cidadania nos Presídios

Ao assumir a Presidência do Conselho Nacional de Justiça e estabelecer as diretrizes de gestão do Órgão para o biênio 2015-2016, o Ministro Ricardo Lewandowski concebeu projetos para o sistema prisional sob as premissas das garantias de direitos e da reinserção social da pessoa presa.

Com vistas a ampliar o alcance dos programas e projetos que vinham sendo desenvolvidos pelo Órgão, e com o intuito de transformar a atual realidade do sistema prisional, tendo como fundamento o altíssimo e desenfreado índice de superocupação carcerário, a Presidência do CNJ renovou suas ações e apresentou à sociedade brasileira propostas vanguardistas.

Traçando estratégias mais ousadas e corajosas, o CNJ criou o Projeto Cidadania nos Presídios, com a intenção de dar maior profusão ao Programa Começar de Novo, que limita suas ações no campo da empregabilidade e capacitação profissional.

Lançado em maio de 2015, o Projeto Cidadania nos Presídios caracteriza-se pela sua amplitude de atuação, promovendo a garantia do exercício de direitos da população prisional, egressos e servidores do sistema penitenciário, além de seus familiares.

Dando ênfase às ações que contribuam para o enfrentamento da reincidência criminal, violência e discriminação social, o projeto desenvolve ações eficazes para a recomposição do indivíduo apenado, proporcionando-lhe oportunidades concretas desde o início de cumprimento da pena, seja intra ou extramuros.

A nova experiência baseia-se no engajamento político e decisivo dos Tribunais de Justiça e dos Governos Estaduais, além de todos os atores de justiça, como também da sociedade civil, para o aperfeiçoamento das rotinas de funcionamento que dão suporte ao sistema de justiça criminal. O CNJ, por sua vez, atua partindo de um plano de ação e de um diagnóstico prévio apresentado pelos Estados, permitindo o enfrentamento inteligente e eficiente dos fluxos operacionais de trabalho.

O projeto tem vocação para a construção de diálogo entre os atores do sistema de justiça criminal e para a implementação de ações duradouras capazes de prestigiar novas práticas, fluxos e rotinas de trabalho, desobstruindo os gargalos e tornando mais pragmática a execução penal a partir dos três eixos do programa:

- O primeiro prevê a flexibilização e a sofisticação de metodologias de preparação e julgamento dos processos, com intuito de acelerar suas decisões e tramitação.
- O segundo eixo fomenta a necessidade de se trabalhar a temática da capacidade dos estabelecimentos prisionais, em ordem a se viabilizar melhores condições físicas aos presídios de todo o país, mediante a aplicação do denominado princípio da “capacidade prisional taxativa”, cujo escopo é exigir do Poder Judiciário e do Poder Executivo, o comprometimento com uma atuação que se oponha à superlotação carcerária.
- **O terceiro eixo procura refinar o encaminhamento dos egressos a programas de assistência social, em condições que lhes permitam ser melhor amparados por políticas públicas de educação, saúde, trabalho e geração**

de renda, assegurando-lhes efetiva superação da condição de vulnerabilidade a que sujeitos, contemplando estrutura referencial para que se estabeleça um mesmo e único padrão de atendimento a essas pessoas e seus familiares, uma vez vencida a permanência forçada intramuros.

O Projeto Cidadania nos Presídios vem sendo executado com o *status* de projeto-piloto junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e já sinaliza a construção de novas pontes, visando a qualificação dos sistemas prisional e de justiça criminal capixabas, mercê dos resultados promissores que estão sendo colhidos com sua prática.

Recentemente, o Tribunal de Justiça do Paraná aderiu ao projeto no âmbito de sua jurisdição.

Nesse ambiente propício de congregação de esforços, o poder judiciário e o poder executivo estaduais, por meio do **“Escritório Social”**, se responsabilizarão pelo acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos sociais dos egressos do sistema prisional, buscando capilarizar as suas ações e esforços em formato de rede até o âmbito municipal.

A partir da interlocução promovida pelo Conselho Nacional de Justiça para a pactuação entre os diversos órgãos e organismos Federais e Estaduais, forma-se uma rede de atendimento consubstanciada na garantia de direitos.

Todos os relatórios mensais recebidos das Secretarias Municipais pelo Escritório Social deverão ser consolidados e encaminhados semestralmente, em documento único, para o DMF/CNJ e para o Ministério da Justiça, para o acompanhamento das ações do programa.

Desde o seu lançamento, o Programa já suscitou a celebração de três acordos de cooperação, que podem ser consultados nos processos autuados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Conselho Nacional de Justiça:

1- SEI n. 08426/2016 – TCT celebrado entre o CNJ, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, o Estado do Espírito Santo e o Conselho Brasileiro de Ótica e Optometria, que se estende às pessoas privadas de liberdade, aos servidores do sistema prisional e seus familiares, tem como objetivos, em síntese, a i) prestação de serviços ao detento, com o intuito de promover efetiva reintegração social, ii) prestação de atendimento primário em saúde visual efetuado por profissional optometrista, iii) detecção de eventuais sintomas de patologias oculares e ou sistêmicas, caso em que o pacien-

te atendido será encaminhado/referenciado para o atendimento secundário e ou terciário na rede do SUS, a ser realizado por profissional médico, e iv) confecção, montagem e doação dos óculos indicados a cada paciente atendido, com a entrega assistida para a averiguação da adequada adaptação.

2- SEI n. 08454/2016 – TCT celebrado entre o CNJ, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, o Estado do Espírito Santo, o Município de Vila Velha e a Universidade de Vila Velha, que se estende às pessoas privadas de liberdade, egressos e seus familiares, incluindo aqueles cuja pena foi extinta e os que estão em período de prova (regime aberto e Livramento Condicional), bem como os liberados da audiência de custódia e servidores do sistema prisional e seus familiares, tendo como objetivos, a i) prestação de serviços ao detento, egressos e seus familiares, também aos servidores do sistema prisional e seus familiares, com o intuito de promover efetiva reintegração social, ii) realização de cursos e palestras dentro do ambiente prisional, visando orientar, conscientizar e ensinar o detento acerca das regras inerentes ao convívio social após o cumprimento da pena, iii) ofertar cursos de graduação para a comunidade carcerária em regime semiaberto, iv) capacitar o corpo docente e discente das universidades para atuarem em ambientes hostis e insalubres, possibilitando o desenvolvimento de habilidades a serem futuramente utilizadas na vida profissional, v) criação de multiplicadores para conscientização da sociedade acerca da realidade do preso, buscando a mudança do paradigma atual de que a pena deve ter caráter retributivo, vi) produzir conhecimento por meio de pesquisas acadêmicas acerca do fenômeno do aprisionamento, gerando postura crítica sobre o sistema prisional, de modo a contribuir para a melhoria desse sistema, vii) elaborar projetos de geração de renda com foco na economia solidária, compreendendo uma variedade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, em condições de realizar atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário, viii) elaborar projetos de capacitação e reciclagem profissional aos egressos do sistema prisional.

3- SEI n. 08428/2016 – TCT celebrado entre o CNJ, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, o Estado do Espírito Santo, e a Universidade Federal do Espírito Santo, que se estende às pessoas privadas de liberdade, egressos e seus familiares, incluindo aqueles cuja pena foi extinta e os que estão em período de prova (regime aberto e Livramento Condicional), bem como os liberados da audiência de custódia e servidores do sistema prisional e seus familiares, tendo como objetivos, i) prestação de serviços ao detento, egressos e seus familiares, também aos servidores do sistema prisional e seus familiares, com o intuito de promover efetiva reintegração social, ii) realização de cursos e palestras dentro do ambiente prisional, visando orientar, conscientizar e ensinar o detento acerca das regras inerentes ao convívio social após o cumprimento da pena, iii) ofertar cursos de graduação para a comunidade carcerária em regime semiaberto, iv) capacitar o corpo docente e discente das universidades para atuarem em ambientes hostis e insalubres, possibilitando o desenvolvimento de habilidades a serem futuramente utilizadas na vida profissional, v) criação de multiplicadores para conscientização da sociedade acerca da realidade do preso, buscando a mudança do paradigma atual de que a pena deve ter caráter retributivo, vi) produzir conhecimento por meio de pesquisas acadêmicas acerca do

fenômeno do aprisionamento, gerando postura crítica sobre o sistema prisional, de modo a contribuir para a melhoria desse sistema, vii) elaborar projetos de geração de renda com foco na economia solidária, compreendendo uma variedade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, em condições de realizar atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário, viii) elaborar projetos de capacitação e reciclagem profissional aos egressos do sistema prisional.

IX. Conclusões

O Conselho Nacional de Justiça tem desempenhado papel fundamental para transformar a realidade dos sistemas prisional e de justiça, sendo artífice de grandes mudanças. Especialmente por meio dos Programas Começar de Novo e Cidadania nos Presídios, as políticas judiciárias deflagradas pelo CNJ suscitam a participação dos poderes públicos para que exerçam suas atribuições diante das competências legalmente instituídas.

Mais do que meros projetos, os programas já se confirmaram como políticas públicas para o enfrentamento da atual política criminal vulnerabilizante, punitiva e encarceradora. Têm demonstrado, inclusive, que constituem elementos-chave na reafirmação da cidadania da população excluída, propondo a transformação radical e reducionista do uso do cárcere.

Em síntese, pode-se concluir que o Programa Começar de Novo tem uma linha de atuação voltada para a oferta de vagas de emprego e cursos de capacitação para presos, egressos do sistema prisional e cumpridores de penas e medidas alternativas, sendo que a grande maioria dos acordos estabelecidos para a consecução de seu objetivo teve exatamente esta dimensão.

O Portal de Oportunidade, ferramenta criada para funcionar como um “balcão” de oferta de vagas de emprego e cursos de capacitação encontra-se defasado e sem as funcionalidades mínimas para os fins a que se destina.

Já o Programa Cidadania nos Presídios desenha contornos mais abrangentes, mercê dos seus eixos de atuação: i) eixo processual-cartorial, ii) eixo penitenciário, iii) eixo social. Com propostas e métodos alternativos propõe uma política desencarceradora, integrativa e social para presos, egressos do sistema prisional,

cumpridores de penas e medidas alternativas, e servidores do sistema prisional, assim como para os familiares do público que atende.

O modelo que se insere com o Projeto Cidadania nos Presídios guarda a singularidade de pensar objetivos a longo e curto prazo. A longo prazo protagoniza ações que convencem da nocividade da prisão, tanto para o apenado, quanto para a sociedade; e a curto prazo promove ações que proporcionam condições harmônicas e integrais para a inclusão da população que sofreu os prejuízos e os danos do encarceramento.

Termos de cooperação técnica – Programa começar de novo

N. processo físico	N. SIGA-DOC	N. SEI	TCOT	Partícipes	Vigência
338.576	Cnj- adm-2015/00794	07318/2015	096/2009	CNJ-Clube dos Treze	Encerrado em 7/12/2014
			102/2009	CNJ-FEBRABAN	Encerrado em 5/11/2014
			103/2009	CNJ-ADHONEP-FIRJAN-FSC-ITAIPU-LIGHT	Encerrado em 5/11/2014
			104/2009	CNJ-FIESP	Encerrado em 16/11/2014
			106/2009	CNJ-TJGO	Encerrado em 3/12/2014
			109/2009	CNJ-Estado e Municípios de SP	Encerrado em 6/12/2014
			2010	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH-Esporte Clube Vitória	Vigente até 28/6/2015
			2010	CNJ (interveniente)-TJBA-Município de Entre Rios	Vigente até 28/6/2015
			2010	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH-Federação Baiana de Futebol	Vigente até 28/6/2015
			2010	CNJ (interveniente)-TJBA-MP/BA	Vigente até 28/6/2015
2010	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH-Superintendência dos Desportos/BA	Vigente até 28/6/2015			
2010	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH-SETRE	Encerrado em 28/6/2011			

RELATÓRIO DE GESTÃO

SUPERVISÃO DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO E DO SISTEMA DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS – DMF

N. processo físico	N. SIGA-DOC	N. SEI	TCOT	Partícipes	Vigência
			2010	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH-DP/BA	Vigente até 25/6/2015
			2010	CNJ (interveniente)-TJBA-UFBA-UNIME	Encerrado em 18/3/2015
			2010	CNJ (interveniente)-TJAL-FIEA	Encerrado em 18/3/2015
			2010	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH- Empresa Himalaia	Vigente até 13/12/2015
			001/2010	CNJ-Órgãos e Entidades participantes da Matriz de Responsabilidades e da Consecução das Tratativas para Realização da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014	Encerrado em 12/1/2015
			003/2010	CNJ-TJRR-FIER-FECOR-SEBRAE-SENAR-SESCOOP/RR-SENAT/SEST	Encerrado em 7/2/2015
			005/2010	CNJ-CNM	Encerrado em 8/3/2015
			008/2010	CNJ-Estado do RJ-TJRJ-Fundação Santa Cabrini	Encerrado em 7/2/2015
			009/2010	CNJ-TJPA-FAEAPA-Faciepa-FECOMÉRCIO/PA	Encerrado em 10/2/2015
			013/2010	CNJ-MPT	Vigente até 19/4/2015
			014/2010	CNJ-Estado de Goiás	Encerrado em 27/1/2015
			015/2010	CNJ-Estado de Pernambuco	Encerrado em 27/1/2015
			016/2010	CNJ-Estado de Pernambuco-TJPE-Conselho Penitenciário PE	Encerrado em 27/1/2015
			017/2010	CNJ-TJRO-Estado de Roraima- Assembleia de Roraima-Município de Boa Vista	Encerrado em 4/2/2015
			019/2010	CNJ-CIA HERING	Encerrado em 27/1/2015
			023/2010	CNJ-MTE	Vigente até 30/5/2015
			024/2010	CNJ-Estado do Espírito Santo-SJ/ES-TJES-Fed. Ind./ES-SICCES	Encerrado em 7/2/2015

N. processo físico	N. SIGA-DOC	N. SEI	TCOT	Partícipes	Vigência
			025/2010	CNJ-CNA-SENAR	Encerrado em 8/2/2015
			032/2010	CNJ-TRF1-TRE/MA-Estado do Maranhão-TRT16	Encerrado em 7/3/2015
			033/2010	CNJ-TJRN	Encerrado em 7/3/2015
			034/2010	CNJ-TJMA-Prefeitura de São Luís	Encerrado em 7/3/2015
			035/2010	CNJ-TJMA-Estado do Maranhão	Encerrado em 7/3/2015
			036/2010	CNJ-TJCE	Encerrado em 7/3/2015
			039/2010	CNJ-Corinthians-TJSP-Fundação Casa	Encerrado em 21/3/2015
			045/2010	CNJ-TJBA	Encerrado em 18/3/2015
			046/2010	CNJ-TJAL	Encerrado em 18/3/2015
			047/2010	CNJ-Município de Fortaleza	Encerrado em 7/3/2015
			048/2010	CNJ-TJSE	Encerrado em 18/3/2015
			052/2010	CNJ-TJDFT	Vigente até 28/3/2015
			055/2010	CNJ-NOREG/BR	Vigente até 5/4/2015
			056/2010	CNJ-Confederação Brasileira de Futsal	Vigente até 5/4/2015
			057/2010	CNJ-ITAIPU	Vigente até 4/4/2015
			061/2010	CNJ-CONFEA	Vigente até 5/4/2015
			064/2010	CNJ-MJ-AGU-DPU-CONDEGE-CNPCP-CONSEJ	Encerrado em 5/4/2011
			067/2010	CNJ-TJDFT-Sociedade Esportiva do Gama	Vigente até 19/4/2015

RELATÓRIO DE GESTÃO

SUPERVISÃO DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO E DO SISTEMA DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS – DMF

N. processo físico	N. SIGA-DOC	N. SEI	TCOT	Partícipes	Vigência
			073/2010	CNJ-TJSP-Santos Futebol Clube-Fundação Casa	Vigente até 10/4/2015
			074/2010	CNJ-TJSP-São Paulo Futebol Clube-Fundação Casa	Vigente até 10/4/2015
			092/2010	CNJ-MP/PR	Vigente até 20/9/2015
			093/2010	CNJ-TJAC-FAEAC	Vigente até 19/12/2015
			094/2010	CNJ-TJAC-FIEAC	Vigente até 19/12/2015
			095/2010	CNJ-TJAC-Prefeitura Municipal de Brasília	Vigente até 16/8/2015
			096/2010	CNJ-TJAC-Prefeitura Municipal do Rio Branco	Vigente até 16/8/2015
			097/2010	CNJ-TJAC-Prefeitura Municipal d Sena Madureira	Vigente até 19/12/2015
			098/2010	CNJ-TJAC- Federação do Comércio	Vigente até 19/12/2015
			099/2010	CNJ-TJAC-Estado do Acre	Vigente até 19/12/2015
			100/2010	CNJ-TJAC-Prefeitura de Cruzeiro do Sul	Encerrado em 26/12/2014
			101/2010	CNJ-TJAC-Prefeitura de Senador Guimard	Vigente até 16/8/2015
			102/2010	CNJ-TJAC-Rotary Clube Rio Branco	Vigente até 16/8/2015
			107/2010	CNJ-TJMG-SEDS	Vigente até 3/11/2015
			118/2010	CNJ-TJMG-Instituto Minas pela Paz	Vigente até 3/11/2015
			125/2010	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH-Federação de Futebol não profissional da BA	Vigente até 30/9/2015
			126/2010	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH-Danucha de Brito Kowalski	Vigente até 30/9/2015
			127/2010	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH-Faculdade da Cidade de Salvador-Faculdade da Vasco da Gama	Vigente até 28/6/2015

N. processo físico	N. SIGA-DOC	N. SEI	TCOT	Participes	Vigência
			2011	CNJ (interveniente)-TJBA-SJCDH-Instituto Max Weber	Vigente até 27/2/2016
			025/2011	CNJ-SENAI/RS	Vigente até 1/5/2016
			034/2011	CNJ-SENAC/RS	Vigente até 14/4/2016
			050/2011	CNJ-FIESP	Vigente até 4/9/2016

Autos de processo para acompanhamento das metas do Programa começar de novo

Processo eCNJ/ADM-CNJ	Requerente	Requerido
PROJSEC 201402000004190	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
PROJSEC 201402000004206	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS
PROJSEC 201402000004218	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS
PROJSEC 201402000004220	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ
PROJSEC 201402000004231	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
PROJSEC 201402000004243	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ
PROJSEC 201402000004255	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – TJDFT
PROJSEC 201402000004267	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROJSEC 201402000004279	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
PROJSEC 201402000004280	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO
PROJSEC 201402000004292	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo eCNJ/ADM-CNJ	Requerente	Requerido
PROJSEC 201402000004309	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
PROJSEC 201402000004310	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO
PROJSEC 201402000004322	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
PROJSEC 201402000004334	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA
PROJSEC 201402000004346	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROJSEC 201402000004358	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ
PROJSEC 201402000004360	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
PROJSEC 201402000004371	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROJSEC 201402000004383	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROJSEC 201402000004395	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROJSEC 201402000004401	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA
PROJSEC 201402000004413	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROJSEC 201402000004425	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROJSEC 201402000004437	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE
PROJSEC 201402000004449	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROJSEC 201402000004450	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – DMF	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE TOCANTINS

Anexo III – Resolução N. 213 de 15/12/2015

Ementa: Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO o art. 9º, item 3, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, bem como o art. 7º, item 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica);

CONSIDERANDO a decisão nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 do Supremo Tribunal Federal, consignando a obrigatoriedade da apresentação da pessoa presa à autoridade judicial competente;

CONSIDERANDO o que dispõe a letra “a” do inciso I do art. 96 da Constituição Federal, que defere aos tribunais a possibilidade de tratarem da competência e do funcionamento dos seus serviços e órgãos jurisdicionais e administrativos;

CONSIDERANDO a decisão prolatada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5240 do Supremo Tribunal Federal, declarando a constitucionalidade da disciplina pelos Tribunais da apresentação da pessoa presa à autoridade judicial competente;

CONSIDERANDO o relatório produzido pelo Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU (CAT/OP/BRA/R.1, 2011), pelo Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária da ONU (A/HRC/27/48/Add.3, 2014) e o relatório sobre o uso da prisão provisória nas Américas da Organização dos Estados Americanos;

CONSIDERANDO o diagnóstico de pessoas presas apresentado pelo CNJ e o INFOPEN do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ), publicados, respectivamente, nos anos de 2014 e 2015, revelando o contingente desproporcional de pessoas presas provisoriamente;

CONSIDERANDO que a prisão, conforme previsão constitucional (CF, art. 5º, LXV, LXVI), é medida extrema que se aplica somente nos casos expressos em lei e quando a hipótese não comportar nenhuma das medidas cautelares alternativas;

CONSIDERANDO que as inovações introduzidas no Código de Processo Penal pela Lei 12.403, de 4 de maio de 2011, impuseram ao juiz a obrigação de converter em prisão preventiva a prisão em flagrante delito, somente quando apurada a impossibilidade de relaxamento ou concessão de liberdade provisória, com ou sem medida cautelar diversa da prisão;

CONSIDERANDO que a condução imediata da pessoa presa à autoridade judicial é o meio mais eficaz para prevenir e reprimir a prática de tortura no momento da prisão, assegurando, portanto, o direito à integridade física e psicológica das pessoas submetidas à custódia estatal, previsto no art. 5.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos e no art. 2.1 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes;

CONSIDERANDO o disposto na Recomendação CNJ 49 de 1º de abril de 2014;

CONSIDERANDO a decisão plenária tomada no julgamento do Ato Normativo 0005913-65.2015.2.00.0000, na 223ª Sessão Ordinária, realizada em 15 de dezembro de 2015;

RESOLVE:

Art. 1º Determinar que toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente, e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão ou apreensão.

§ 1º A comunicação da prisão em flagrante à autoridade judicial, que se dará por meio do encaminhamento do auto de prisão em flagrante, de acordo com as rotinas previstas em cada Estado da Federação, não supre a apresentação pessoal determinada no *caput*.

§ 2º Entende-se por autoridade judicial competente aquela assim disposta pelas leis de organização judiciária locais, ou, salvo omissão, definida por ato

normativo do Tribunal de Justiça ou Tribunal Federal local que instituir as audiências de apresentação, incluído o juiz plantonista.

§ 3º No caso de prisão em flagrante delito da competência originária de Tribunal, a apresentação do preso poderá ser feita ao juiz que o Presidente do Tribunal ou Relator designar para esse fim.

§ 4º Estando a pessoa presa acometida de grave enfermidade, ou havendo circunstância comprovadamente excepcional que a impossibilite de ser apresentada ao juiz no prazo do *caput*, deverá ser assegurada a realização da audiência no local em que ela se encontre e, nos casos em que o deslocamento se mostre inviável, deverá ser providenciada a condução para a audiência de custódia imediatamente após restabelecida sua condição de saúde ou de apresentação.

§ 5º O CNJ, ouvidos os órgãos jurisdicionais locais, editará ato complementar a esta Resolução, regulamentando, em caráter excepcional, os prazos para apresentação à autoridade judicial da pessoa presa em Municípios ou sedes regionais a serem especificados, em que o juiz competente ou plantonista esteja impossibilitado de cumprir o prazo estabelecido no *caput*.

Art. 2º O deslocamento da pessoa presa em flagrante delito ao local da audiência e desse, eventualmente, para alguma unidade prisional específica, no caso de aplicação da prisão preventiva, será de responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária ou da Secretaria de Segurança Pública, conforme os regramentos locais.

Parágrafo único. Os tribunais poderão celebrar convênios de modo a viabilizar a realização da audiência de custódia fora da unidade judiciária correspondente.

Art. 3º Se, por qualquer motivo, não houver juiz na comarca até o final do prazo do art. 1º, a pessoa presa será levada imediatamente ao substituto legal, observado, no que couber, o § 5º do art. 1º.

Art. 4º A audiência de custódia será realizada na presença do Ministério Público e da Defensoria Pública, caso a pessoa detida não possua defensor constituído no momento da lavratura do flagrante.

Parágrafo único. É vedada a presença dos agentes policiais responsáveis pela prisão ou pela investigação durante a audiência de custódia.

Art. 5º Se a pessoa presa em flagrante delito constituir advogado até o término da lavratura do auto de prisão em flagrante, o Delegado de polícia deverá notificá-lo, pelos meios mais comuns, tais como correio eletrônico, telefone ou mensagem de texto, para que compareça à audiência de custódia, consignando nos autos.

Parágrafo único. Não havendo defensor constituído, a pessoa presa será atendida pela Defensoria Pública.

Art. 6º Antes da apresentação da pessoa presa ao juiz, será assegurado seu atendimento prévio e reservado por advogado por ela constituído ou defensor público, sem a presença de agentes policiais, sendo esclarecidos por funcionário credenciado os motivos, fundamentos e ritos que versam a audiência de custódia.

Parágrafo único. Será reservado local apropriado visando a garantia da confidencialidade do atendimento prévio com advogado ou defensor público.

Art. 7º A apresentação da pessoa presa em flagrante delito à autoridade judicial competente será obrigatoriamente precedida de cadastro no Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC).

§ 1º O SISTAC, sistema eletrônico de amplitude nacional, disponibilizado pelo CNJ, gratuitamente, para todas as unidades judiciais responsáveis pela realização da audiência de custódia, é destinado a facilitar a coleta dos dados produzidos na audiência e que decorram da apresentação de pessoa presa em flagrante delito a um juiz e tem por objetivos:

- I – registrar formalmente o fluxo das audiências de custódia nos tribunais;
- II – sistematizar os dados coletados durante a audiência de custódia, de forma a viabilizar o controle das informações produzidas, relativas às prisões em flagrante, às decisões judiciais e ao ingresso no sistema prisional;
- III – produzir estatísticas sobre o número de pessoas presas em flagrante delito, de pessoas a quem foi concedida liberdade provisória, de medi-

das cautelares aplicadas com a indicação da respectiva modalidade, de denúncias relativas a tortura e maus-tratos, entre outras;

- IV – elaborar ata padronizada da audiência de custódia;
- V – facilitar a consulta a assentamentos anteriores, com o objetivo de permitir a atualização do perfil das pessoas presas em flagrante delito a qualquer momento e a vinculação do cadastro de seus dados pessoais a novos atos processuais;
- VI – permitir o registro de denúncias de torturas e maus-tratos, para posterior encaminhamento para investigação;
- VII – manter o registro dos encaminhamentos sociais, de caráter voluntário, recomendados pelo juiz ou indicados pela equipe técnica, bem como os de exame de corpo de delito, solicitados pelo juiz;
- VIII – analisar os efeitos, impactos e resultados da implementação da audiência de custódia.

§ 2º A apresentação da pessoa presa em flagrante delito em juízo acontecerá após o protocolo e distribuição do auto de prisão em flagrante e respectiva nota de culpa perante a unidade judiciária correspondente, dela constando o motivo da prisão, o nome do condutor e das testemunhas do flagrante, perante a unidade responsável para operacionalizar o ato, de acordo com regramentos locais.

§ 3º O auto de prisão em flagrante subsidiará as informações a serem registradas no SISTAC, conjuntamente com aquelas obtidas a partir do relato do próprio autuado.

§ 4º Os dados extraídos dos relatórios mencionados no inciso III do § 1º serão disponibilizados no sítio eletrônico do CNJ, razão pela qual as autoridades judiciárias responsáveis devem assegurar a correta e contínua alimentação do SISTAC.

Art. 8º Na audiência de custódia, a autoridade judicial entrevistará a pessoa presa em flagrante, devendo:

- I – esclarecer 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, particularmente o direito de consultar-se com advogado ou defensor público, o de ser atendido por médico e o de comunicar-se com seus familiares;
- 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, determinando sua realização nos casos em que:
 - a) não tiver sido realizado;
 - b) os registros se mostrarem insuficientes;
 - c) a alegação de tortura e maus-tratos referir-se a momento posterior ao exame realizado;
 - d) o exame tiver sido realizado na presença de agente policial, observando-se a Recomendação CNJ 49/2014 quanto à formulação de quesitos ao perito;
- VIII – abster-se de formular perguntas com finalidade de produzir prova para a investigação ou ação penal relativas aos fatos objeto do auto de prisão em flagrante;
- IX – adotar as providências a seu cargo para sanar possíveis irregularidades;
- X – averiguar, por perguntas e visualmente, hipóteses de gravidez, existência de filhos ou dependentes sob cuidados da pessoa presa em flagrante delito, histórico de doença grave, incluídos os transtornos mentais e a dependência química, para analisar o cabimento de encaminhamento

assistencial e da concessão da liberdade provisória, sem ou com a imposição de medida cautelar.

§ 1º Após a oitiva da pessoa presa em flagrante delito, o juiz deferirá ao Ministério Público e à defesa técnica, nesta ordem, reperguntas compatíveis com a natureza do ato, devendo indeferir as perguntas relativas ao mérito dos fatos que possam constituir eventual imputação, permitindo-lhes, em seguida, requerer:

- I – o relaxamento da prisão em flagrante;
- II – a concessão da liberdade provisória sem ou com aplicação de medida cautelar diversa da prisão;
- III – a decretação de prisão preventiva;
- IV – a adoção de outras medidas necessárias à preservação de direitos da pessoa presa.

§ 2º A oitiva da pessoa presa será registrada, preferencialmente, em mídia, dispensando-se a formalização de termo de manifestação da pessoa presa ou do conteúdo das postulações das partes, e ficará arquivada na unidade responsável pela audiência de custódia.

§ 3º A ata da audiência conterà, apenas e resumidamente, a deliberação fundamentada do magistrado quanto à legalidade e manutenção da prisão, cabimento de liberdade provisória sem ou com a imposição de medidas cautelares diversas da prisão, considerando-se o pedido de cada parte, como também as providências tomadas, em caso da constatação de indícios de tortura e maus-tratos.

§ 4º Concluída a audiência de custódia, cópia da sua ata será entregue à pessoa presa em flagrante delito, ao Defensor e ao Ministério Público, tomando-se a ciência de todos, e apenas o auto de prisão em flagrante, com antecedentes e cópia da ata, seguirá para livre distribuição.

§ 5º Proferida a decisão que resultar no relaxamento da prisão em flagrante, na concessão da liberdade provisória sem ou com a imposição de medida cautelar alternativa à prisão, ou quando determinado o imediato arquivamento do inquérito, a pessoa presa em flagrante delito será prontamente colocada em

liberdade, mediante a expedição de alvará de soltura, e será informada sobre seus direitos e obrigações, salvo se por outro motivo tenha que continuar presa.

Art. 9º A aplicação de medidas cautelares diversas da prisão previstas no art. 319 do CPP deverá compreender a avaliação da real adequação e necessidade das medidas, com estipulação de prazos para seu cumprimento e para a reavaliação de sua manutenção, observando-se o Protocolo I desta Resolução.

§ 1º O acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão determinadas judicialmente ficará a cargo dos serviços de acompanhamento de alternativas penais, denominados Centrais Integradas de Alternativas Penais, estruturados preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual, contando com equipes multidisciplinares, responsáveis, ainda, pela realização dos encaminhamentos necessários à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como a outras políticas e programas ofertados pelo Poder Público, sendo os resultados do atendimento e do acompanhamento comunicados regularmente ao juízo ao qual for distribuído o auto de prisão em flagrante após a realização da audiência de custódia.

§ 2º Identificadas demandas abrangidas por políticas de proteção ou de inclusão social implementadas pelo Poder Público, caberá ao juiz encaminhar a pessoa presa em flagrante delito ao serviço de acompanhamento de alternativas penais, ao qual cabe a articulação com a rede de proteção social e a identificação das políticas e dos programas adequados a cada caso ou, nas Comarcas em que inexisterem serviços de acompanhamento de alternativas penais, indicar o encaminhamento direto às políticas de proteção ou inclusão social existentes, sensibilizando a pessoa presa em flagrante delito para o comparecimento de forma não obrigatória.

§ 3º O juiz deve buscar garantir às pessoas presas em flagrante delito o direito à atenção médica e psicossocial eventualmente necessária, resguardada a natureza voluntária desses serviços, a partir do encaminhamento ao serviço de acompanhamento de alternativas penais, não sendo cabível a aplicação de medidas cautelares para tratamento ou internação compulsória de pessoas autuadas em flagrante que apresentem quadro de transtorno mental ou de dependência

química, em desconformidade com o previsto no art. 4º da Lei 10.216, de 6 de abril de 2001, e no art. 319, inciso VII, do CPP.

Art. 10. A aplicação da medida cautelar diversa da prisão prevista no art. 319, inciso IX, do Código de Processo Penal, será excepcional e determinada apenas quando demonstrada a impossibilidade de concessão da liberdade provisória sem cautelar ou de aplicação de outra medida cautelar menos gravosa, sujeitando-se à reavaliação periódica quanto à necessidade e adequação de sua manutenção, sendo destinada exclusivamente a pessoas presas em flagrante delito por crimes dolosos puníveis com pena privativa de liberdade máxima superior a 4 (quatro) anos ou condenadas por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* do art. 64 do Código Penal, bem como pessoas em cumprimento de medidas protetivas de urgência acusadas por crimes que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, quando não couber outra medida menos gravosa.

Parágrafo único. Por abranger dados que pressupõem sigilo, a utilização de informações coletadas durante a monitoração eletrônica de pessoas dependerá de autorização judicial, em atenção ao art. 5º, XII, da Constituição Federal.

Art. 11. Havendo declaração da pessoa presa em flagrante delito de que foi vítima de tortura e maus-tratos ou entendimento da autoridade judicial de que há indícios da prática de tortura, será determinado o registro das informações, adotadas as providências cabíveis para a investigação da denúncia e preservação da segurança física e psicológica da vítima, que será encaminhada para atendimento médico e psicossocial especializado.

§ 1º Com o objetivo de assegurar o efetivo combate à tortura e maus-tratos, a autoridade jurídica e funcionários deverão observar o Protocolo II desta Resolução com vistas a garantir condições adequadas para a oitiva e coleta idônea de depoimento das pessoas presas em flagrante delito na audiência de custódia, a adoção de procedimentos durante o depoimento que permitam a apuração de indícios de práticas de tortura e de providências cabíveis em caso de identificação de práticas de tortura.

§ 2º O funcionário responsável pela coleta de dados da pessoa presa em flagrante delito deve cuidar para que sejam coletadas as seguintes informações, respeitando a vontade da vítima:

- I – identificação dos agressores, indicando sua instituição e sua unidade de atuação;
- II – locais, datas e horários aproximados dos fatos;
- III – descrição dos fatos, inclusive dos métodos adotados pelo agressor e a indicação das lesões sofridas;
- IV – identificação de testemunhas que possam colaborar para a averiguação dos fatos;
- V – verificação de registros das lesões ‘sofridas pela vítima;
- VI – existência de registro que indique prática de tortura ou maus-tratos no laudo elaborado pelos peritos do Instituto Médico Legal;
- VII – registro dos encaminhamentos dados pela autoridade judicial para requisitar investigação dos relatos;
- VIII – registro da aplicação de medida protetiva ao autuado pela autoridade judicial, caso a natureza ou gravidade dos fatos relatados coloque em risco a vida ou a segurança da pessoa presa em flagrante delito, de seus familiares ou de testemunhas.

§ 3º Os registros das lesões poderão ser feitos em modo fotográfico ou audiovisual, respeitando a intimidade e consignando o consentimento da vítima.

§ 4º Averiguada pela autoridade judicial a necessidade da imposição de alguma medida de proteção à pessoa presa em flagrante delito, em razão da comunicação ou denúncia da prática de tortura e maus-tratos, será assegurada, primordialmente, a integridade pessoal do denunciante, das testemunhas, do funcionário que constatou a ocorrência da prática abusiva e de seus familiares, e, se pertinente, o sigilo das informações.

§ 5º Os encaminhamentos dados pela autoridade judicial e as informações deles resultantes deverão ser comunicadas ao juiz responsável pela instrução do processo.

Art. 12. O termo da audiência de custódia será apensado ao inquérito ou à ação penal.

Art. 13. A apresentação à autoridade judicial no prazo de 24 horas também será assegurada às pessoas presas em decorrência de cumprimento de mandados de prisão cautelar ou definitiva, aplicando-se, no que couber, os procedimentos previstos nesta Resolução.

Parágrafo único. Todos os mandados de prisão deverão conter, expressamente, a determinação para que, no momento de seu cumprimento, a pessoa presa seja imediatamente apresentada à autoridade judicial que determinou a expedição da ordem de custódia ou, nos casos em que forem cumpridos fora da jurisdição do juiz processante, à autoridade judicial competente, conforme lei de organização judiciária local.

Art. 14. Os tribunais expedirão os atos necessários e auxiliarão os juízes no cumprimento desta Resolução, em consideração à realidade local, podendo realizar os convênios e gestões necessárias ao seu pleno cumprimento.

Art. 15. Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais terão o prazo de 90 dias, contados a partir da entrada em vigor desta Resolução, para implantar a audiência de custódia no âmbito de suas respectivas jurisdições.

Parágrafo único. No mesmo prazo será assegurado, às pessoas presas em flagrante antes da implantação da audiência de custódia que não tenham sido apresentadas em outra audiência no curso do processo de conhecimento, a apresentação à autoridade judicial, nos termos desta Resolução.

Art. 16. O acompanhamento do cumprimento da presente Resolução contará com o apoio técnico do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Execução das Medidas Socioeducativas.

Art. 17. Esta Resolução entra em vigor a partir de 1º de fevereiro de 2016.

Ministro **Ricardo Lewandowski**

PROTOCOLO I

Procedimentos para a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia

Este documento tem por objetivo apresentar orientações e diretrizes sobre a aplicação e o acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódia.

1. Fundamentos legais e finalidade das medidas cautelares diversas da prisão

A Lei das Cautelares (Lei n. 12.403/11) foi instituída com o objetivo de conter o uso excessivo da prisão provisória. Ao ampliar o leque de possibilidades das medidas cautelares, a Lei das Cautelares introduziu no ordenamento jurídico penal modalidades alternativas ao encarceramento provisório.

Com a disseminação das audiências de custódia no Brasil, e diante da apresentação do preso em flagrante a um juiz, é possível calibrar melhor a necessidade da conversão das prisões em flagrante em prisões provisórias, tal como já demonstram as estatísticas dessa prática em todas as Unidades da Federação.

Quanto mais demorado é o processo criminal, menor é a chance de que a pessoa tenha garantido o seu direito a uma pena alternativa à prisão.

Também menores são os índices de reincidência quando os réus não são submetidos à experiência de prisionalização.

O cárcere reforça o ciclo da violência ao contribuir para a ruptura dos vínculos familiares e comunitários da pessoa privada de liberdade, que sofre ainda com a estigmatização e as consequentes dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, ampliando a situação de marginalização e a chance de ocorrerem novos processos de criminalização.

Apesar desse cenário, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (2015), consolidado pelo Departamento Penitenciário Nacional, aponta que 41% da população prisional no país é composta por presos sem condenação, que aguardam privados de liberdade o julgamento de seu processo.

A esse respeito, pesquisa publicada pelo Ipea (2015), sobre a Aplicação de Penas e Medidas Alternativas, aponta que em 37,2% dos casos em que réus estiveram presos provisoriamente, não houve condenação à prisão ao final do processo, resultando em absolvição ou condenação a penas restritivas de direitos em sua maioria. A pesquisa confirma, no país, diagnósticos de observadores internacionais, quanto “ao sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça”.

As medidas cautelares devem agregar novos paradigmas a sua imposição, de modo que a adequação da medida se traduza na responsabilização do autuado, assegurando-lhe, ao mesmo tempo, condições de cumprimento dessas modalidades autonomia e liberdade, sem prejuízo do encaminhamento a programas e políticas de proteção e inclusão social já instituídos e disponibilizados pelo poder público.

Nesse sentido, conforme previsto nos Acordos de Cooperação n. 05, n. 06 e n. 07, de 09 de abril de 2015, firmados entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça, as medidas cautelares diversas da prisão aplicadas no âmbito das audiências de custódia serão encaminhadas para acompanhamento em serviços instituídos preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual, denominados Centrais Integradas de Alternativas Penais ou com outra nomenclatura, bem como às Centrais de Monitoração Eletrônica, em casos específicos. Caberá ao Departamento Penitenciário Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, elaborar manuais de gestão dessas práticas, com indicação das metodologias de acompanhamento dessas medidas.

Ainda de acordo com os acordos de cooperação, as medidas cautelares diversas da prisão deverão atentar às seguintes finalidades:

- I. a promoção da autonomia e da cidadania da pessoa submetida à medida;
- II. o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução dos conflitos;

III. a autoresponsabilização e a manutenção do vínculo da pessoa submetida à medida com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais; e

IV. a restauração das relações sociais.

2. Diretrizes para a aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão

De forma a assegurar os fundamentos legais e as finalidades para a aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão, o juiz deverá observar as seguintes **diretrizes**:

I. Reserva da lei ou da legalidade: A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem se ater às hipóteses previstas na legislação, não sendo cabíveis aplicações de medidas restritivas que extrapolem a legalidade.

II. Subsidiariedade e intervenção penal mínima: É preciso limitar a intervenção penal ao mínimo e garantir que o uso da prisão seja recurso residual junto ao sistema penal, privilegiando outras respostas aos problemas e conflitos sociais. As intervenções penais devem se ater às mais graves violações aos direitos humanos e se restringir ao mínimo necessário para fazer cessar a violação, considerando os custos sociais envolvidos na aplicação da prisão provisória ou de medidas cautelares que imponham restrições à liberdade.

III. Presunção de inocência: A presunção da inocência deve garantir às pessoas o direito à liberdade, à defesa e ao devido processo legal, devendo a prisão preventiva, bem como a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão serem aplicadas de forma residual. A concessão da liberdade provisória sem ou com cautelares diversas da prisão é direito e não benefício, devendo sempre ser considerada a presunção de inocência das pessoas acusadas. Dessa forma, a regra deve ser a concessão da liberdade provisória sem a aplicação de cautelares, resguardando este direito sobretudo em relação a segmentos da população mais vulneráveis a processos de criminalização e com menor acesso à justiça.

IV. Dignidade e liberdade: A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem primar pela dignidade e liberdade das pes-

soas. Esta liberdade pressupõe participação ativa das partes na construção das medidas, garantindo a individualização, a reparação, a restauração das relações e a justa medida para todos os envolvidos.

V. Individualização, respeito às trajetórias individuais e reconhecimento das potencialidades: Na aplicação e no acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão, deve-se respeitar as trajetórias individuais, promovendo soluções que comprometam positivamente as partes, observando-se as potencialidades pessoais dos sujeitos, destituindo as medidas de um sentido de mera retribuição sobre atos do passado, incompatíveis com a presunção de inocência assegurada constitucionalmente. É necessário promover sentidos emancipatórios para as pessoas envolvidas, contribuindo para a construção da cultura da paz e para a redução das diversas formas de violência.

VI. Respeito e promoção das diversidades: Na aplicação e no acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão, o Poder Judiciário e os programas de apoio à execução deverão garantir o respeito às diversidades geracionais, sociais, étnico/raciais, de gênero/sexualidade, de origem e nacionalidade, renda e classe social, de religião, crença, entre outras.

VII. Responsabilização: As medidas cautelares diversas da prisão devem promover a responsabilização com autonomia e liberdade dos indivíduos nelas envolvidas. Nesse sentido, a aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem ser estabelecidos a partir e com o compromisso das partes, de forma que a adequação da medida e seu cumprimento se traduzam em viabilidade e sentido para os envolvidos.

VIII. Provisoriedade: A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem se ater à provisoriedade das medidas, considerando o impacto dessocializador que as restrições implicam. A morosidade do processo penal poderá significar um tempo de medida indeterminado ou injustificadamente prolongado, o que fere a razoabilidade e o princípio do mínimo penal. Nesse sentido, as medidas cautelares diversas da prisão deverão ser aplicadas sempre com a determinação do término da medida, além de se assegurar a reavaliação periódica das medidas restritivas aplicadas.

IX. Normalidade: A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares diversas da prisão devem ser delineadas a partir de cada situação concreta, em sintonia com os direitos e as trajetórias individuais das pessoas a cumprir. Assim, tais medidas devem primar por não interferir ou fazê-lo de forma menos impactante nas rotinas e relações cotidianas das pessoas envolvidas, limitando-se ao mínimo necessário para a tutela pretendida pela medida, sob risco de aprofundar os processos de marginalização e de criminalização das pessoas submetidas às medidas.

X. Não penalização da pobreza: A situação de vulnerabilidade social das pessoas autuadas e conduzidas à audiência de custódia não pode ser critério de seletividade em seu desfavor na consideração sobre a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. Especialmente no caso de moradores de rua, a conveniência para a instrução criminal ou a dificuldade de intimação para comparecimento a atos processuais não é circunstância apta a justificar a prisão processual ou medida cautelar, devendo-se garantir, ainda, os encaminhamentos sociais de forma não obrigatória, sempre que necessários, preservada a liberdade e a autonomia dos sujeitos.

3. Procedimentos para acompanhamento das medidas cautelares e inclusão social

As medidas cautelares, quando aplicadas, devem atender a procedimentos capazes de garantir a sua exequibilidade, considerando:

I. a adequação da medida à capacidade de se garantir o seu acompanhamento, sem que o ônus de dificuldades na gestão recaia sobre o autuado;

II. as condições e capacidade de cumprimento pelo autuado;

III. a necessidade de garantia de encaminhamentos às demandas sociais do autuado, de forma não obrigatória.

Para garantir a efetividade das medidas cautelares diversas da prisão, cada órgão ou instância deve se ater às suas competências e conhecimentos, de forma sistêmica e complementar.

Para além da aplicação da medida, é necessário garantir instâncias de execução das medidas cautelares, com metodologias e equipes qualificadas capazes de permitir um acompanhamento adequado ao cumprimento das medidas cautelares diversas da prisão.

Para tanto, caberá ao Ministério da Justiça, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, desenvolver manuais de gestão, com metodologias, procedimentos e fluxos de trabalho, além de fomentar técnica e financeiramente a criação de estruturas de acompanhamento das medidas, conforme previsto nos Acordos de Cooperação n. 05, n. 06 e n. 07, de 09 de abril de 2015.

Nesse sentido, as Centrais Integradas de Alternativas Penais ou órgãos equivalentes, bem como as Centrais de Monitoração Eletrônica, serão estruturados preferencialmente no âmbito do Poder Executivo estadual e contarão com equipes multidisciplinares regularmente capacitadas para atuarem no acompanhamento das medidas cautelares.

3.1. A atuação do Juiz deverá considerar os seguintes procedimentos:

I. A partir da apresentação de motivação para a sua decisão nos termos do art. 310 do CPP, resguardando o princípio da presunção de inocência, caberá ao juiz conceder a liberdade provisória ou impor, de forma fundamentada, a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, somente quando necessárias, justificando o porquê de sua não aplicação quando se entender pela decretação de prisão preventiva;

II. Garantir ao autuado o direito à atenção médica e psicossocial eventualmente necessária(s), resguardada a natureza voluntária desses serviços, a partir do encaminhamento às Centrais Integradas de Alternativas Penais ou órgãos similares, evitando a aplicação de medidas cautelares para tratamento ou internação compulsória de pessoas em conflito com a lei autuadas em flagrante com transtorno mental, incluída a dependência química, em desconformidade com o previsto no Art. 4º da Lei 10.216, de 2001 e no Art. 319, inciso VII, do Decreto-Lei 3.689, de 1941.

III. Articular, em nível local, os procedimentos adequados ao encaminhamento das pessoas em cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão

para as Centrais Integradas de Alternativas Penais ou órgãos similares, bem como os procedimentos de acolhimento dos cumpridores, acompanhamento das medidas aplicadas e encaminhamentos para políticas públicas de inclusão social; i. Nas Comarcas onde não existam as Centrais mencionadas, a partir da equipe psicossocial da vara responsável pelas audiências de custódia buscar-se-á a integração do autuado em redes amplas junto aos governos do estado e município, buscando garantir-lhe a inclusão social de forma não obrigatória, a partir das especificidades de cada caso.

IV. Articular, em nível local, os procedimentos adequados ao encaminhamento das pessoas em cumprimento da medida cautelar diversa da prisão prevista no Art. 319, inciso IX, do Código de Processo Penal, para as Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas, bem como os procedimentos de acolhimento das pessoas monitoradas, acompanhamento das medidas aplicadas e encaminhamentos para políticas públicas de inclusão social.

V. Garantir o respeito e cumprimento às seguintes diretrizes quando da aplicação da medida cautelar de monitoração eletrônica:

a) Efetiva alternativa à prisão provisória: A aplicação da monitoração eletrônica será excepcional, devendo ser utilizada como alternativa à prisão provisória e não como elemento adicional de controle para autuados que, pelas circunstâncias apuradas em juízo, já responderiam ao processo em liberdade. Assim, a monitoração eletrônica, enquanto medida cautelar diversa da prisão, deverá ser aplicada exclusivamente a pessoas acusadas por crimes dolosos puníveis com pena privativa de liberdade máxima superior a 04 (quatro) anos ou condenadas por outro crime doloso, em sentença transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* do art. 64 do Código Penal Brasileiro, bem como a pessoas em cumprimento de medidas protetivas de urgência acusadas por crime que envolva violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, sempre de forma excepcional, quando não couber outra medida cautelar menos gravosa.

b) Necessidade e Adequação: A medida cautelar da monitoração eletrônica somente poderá ser aplicada quando verificada e fundamentada a necessidade da vigilância eletrônica da pessoa processada ou investigada, após demonstrada

a inaplicabilidade da concessão da liberdade provisória, com ou sem fiança, e a insuficiência ou inadequação das demais medidas cautelares diversas da prisão, considerando-se, sempre, a presunção de inocência. Da mesma forma, a monitoração somente deverá ser aplicada quando verificada a adequação da medida com a situação da pessoa processada ou investigada, bem como aspectos objetivos, relacionados ao processo-crime, sobretudo quanto à desproporcionalidade de aplicação da medida de monitoração eletrônica em casos nos quais não será aplicada pena privativa de liberdade ao final do processo, caso haja condenação.

c) Provisoriedade: Considerando a gravidade e a amplitude das restrições que a monitoração eletrônica impõe às pessoas submetidas à medida, sua aplicação deverá se atentar especialmente à provisoriedade, garantindo a reavaliação periódica de sua necessidade e adequação. Não são admitidas medidas de monitoração eletrônica aplicadas por prazo indeterminado ou por prazos demasiadamente elevados (exemplo: seis meses). O cumprimento regular das condições impostas judicialmente deve ser considerado como elemento para a revisão da monitoração eletrônica aplicada, revelando a desnecessidade do controle excessivo que impõe, que poderá ser substituída por medidas menos gravosas que favoreçam a autorresponsabilização do autuado no cumprimento das obrigações estabelecidas, bem como sua efetiva inclusão social.

d) Menor dano: A aplicação e o acompanhamento de medidas de monitoração eletrônica devem estar orientadas para a minimização de danos físicos e psicológicos causados às pessoas monitoradas eletronicamente. Deve-se buscar o fomento a adoção de fluxos, procedimentos, metodologias e tecnologias menos danosas à pessoa monitorada, minimizando-se a estigmatização e os constrangimentos causados pela utilização do aparelho.

e) Normalidade: A aplicação e o acompanhamento das medidas cautelares de monitoração eletrônica deverão buscar reduzir o impacto causado pelas restrições impostas e pelo uso do dispositivo, limitando-se ao mínimo necessário para a tutela pretendida pela medida, sob risco de aprofundar os processos de marginalização e de criminalização das pessoas submetidas às medidas. Deve-se buscar a aproximação ao máximo da rotina da pessoa monitorada em relação à rotina das pessoas não submetidas à monitoração eletrônica, favorecendo assim a inclusão social. Assim, é imprescindível que as áreas de inclusão e exclusão

e demais restrições impostas, como eventuais limitações de horários, sejam determinadas de forma módica, atentando para as características individuais das pessoas monitoradas e suas necessidades de realização de atividades cotidianas das mais diversas dimensões (educação, trabalho, saúde, cultura, lazer, esporte, religião, convivência familiar e comunitária, entre outras).

3.2. A atuação das Centrais Integradas de Alternativas Penais ou órgãos similares deverá considerar os seguintes procedimentos:

I. Buscar integrar-se em redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão de forma não obrigatória dos autuados a partir das indicações do juiz, das especificidades de cada caso e das demandas sociais apresentadas diretamente pelos autuados, com destaque para as seguintes áreas ou outras que se mostrarem necessárias:

a) demandas emergenciais como alimentação, vestuário, moradia, transporte, entre outras;

b) trabalho, renda e qualificação profissional;

c) assistência judiciária;

d) desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural principalmente para o público jovem.

II. Realizar encaminhamentos necessários à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de outras políticas e programas ofertados pelo poder público, sendo os resultados do atendimento e do acompanhamento do autuado, assim indicados na decisão judicial, comunicados regularmente ao Juízo ao qual for distribuído o auto de prisão em flagrante após o encerramento da rotina da audiência de custódia;

III. Consolidar redes adequadas para a internação e tratamento dos autuados, assegurado o direito à atenção médica e psicossocial sempre que necessária, resguardada a natureza voluntária desses serviços, não sendo cabível o encaminhamento de pessoas em conflito com a lei autuadas em flagrante portadoras de transtorno mental, incluída a dependência química, para tratamento ou

internação compulsória, em desconformidade com o previsto no Art. 4º da Lei 10.216, de 2001 e no Art. 319, inciso VII, do Decreto-Lei 3.689, de 1941.

IV. Executar ou construir parcerias com outras instituições especialistas para a execução de grupos temáticos ou de responsabilização dos autuados a partir do tipo de delito cometido, inclusive nos casos relativos à violência contra as mulheres no contexto da Lei Maria da Penha

i. Estes grupos serão executados somente a partir da determinação judicial e como modalidade da medida cautelar de comparecimento obrigatório em juízo, prevista no inciso I do Art. 319 do Código de Processo Penal.

3.3. A atuação das Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas deverá considerar os seguintes procedimentos:

I. Assegurar o acolhimento e acompanhamento por equipes multidisciplinares, responsáveis pela articulação da rede de serviços de proteção e inclusão social disponibilizada pelo poder público e pelo acompanhamento do cumprimento das medidas estabelecidas judicialmente, a partir da interação individualizada com as pessoas monitoradas.

II. Assegurar a prioridade ao cumprimento, manutenção e restauração da medida em liberdade, inclusive em casos de incidentes de violação, adotando-se preferencialmente medidas de conscientização e atendimento por equipe psicossocial, devendo o acionamento da autoridade judicial ser subsidiário e excepcional, após esgotadas todas as medidas adotadas pela equipe técnica responsável pelo acompanhamento das pessoas em monitoração.

III. Primar pela adoção de padrões adequados de segurança, sigilo, proteção e uso dos dados das pessoas em monitoração, respeitado o tratamento dos dados em conformidade com a finalidade das coletas. Nesse sentido, deve-se considerar que os dados coletados durante a execução das medidas de monitoração eletrônica possuem finalidade específica, relacionada com o acompanhamento das condições estabelecidas judicialmente. As informações das pessoas monitoradas não poderão ser compartilhadas com terceiros estranhos ao processo de investigação ou de instrução criminal que justificou a aplicação da medida. O acesso aos dados, inclusive por instituições de segurança pública, somente

poderá ser requisitado no âmbito de inquérito policial específico no qual a pessoa monitorada devidamente identificada já figure como suspeita, sendo submetido a autoridade judicial, que analisará o caso concreto e deferirá ou não o pedido.

IV. Buscar integra-se em redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão de forma não obrigatória dos autuados a partir das indicações do juiz, das especificidades de cada caso e das demandas sociais apresentadas diretamente pelos autuados, com destaque para as seguintes áreas ou outras que se mostrarem necessárias:

a) demandas emergenciais como alimentação, vestuário, moradia, transporte, entre outras;

b) trabalho, renda e qualificação profissional;

c) assistência judiciária;

d) desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural principalmente para o público jovem.

V. Realizar encaminhamentos necessários à Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e à rede de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de outras políticas e programas ofertados pelo poder público, sendo os resultados do atendimento e do acompanhamento do autuado, assim indicados na decisão judicial, comunicados regularmente ao Juízo ao qual for distribuído o auto de prisão em flagrante após o encerramento da rotina da audiência de custódia.

PROTOCOLO II

Procedimentos para oitiva, registro e encaminhamento de denúncias de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes [1]

Este documento tem por objetivo orientar tribunais e magistrados sobre procedimentos para denúncias de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Serão apresentados o conceito de tortura, as orientações quanto a condições adequadas para a oitiva do custodiado na audiência, os procedimentos relativos à apuração de indícios da prática de tortura durante a oitiva da pessoa custodiada e as providências a serem adotadas em caso de identificação de práticas de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

1. DEFINIÇÃO DE TORTURA

Considerando a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, de 1984; a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 9 de dezembro de 1985, e a Lei 9.455/97 de 7 de abril de 1997, que define os crimes de tortura e dá outras providências, observa-se que a definição de tortura na legislação internacional e nacional apresenta dois elementos essenciais:

I. A finalidade do ato, voltada para a obtenção de informações ou confissões, aplicação de castigo, intimidação ou coação, ou qualquer outro motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; e

II. A aflição deliberada de dor ou sofrimentos físicos e mentais.

Assim, recomenda-se à autoridade judicial atenção às condições de apresentação da pessoa mantida sob custódia a fim de averiguar a prática de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante considerando duas premissas:

I. a prática da tortura constitui grave violação ao direito da pessoa custodiada;

II. a pessoa custodiada deve ser informada que a tortura é ilegal e injustificada, independentemente da acusação ou da condição de culpada de algum delito a si imputável.

Poderão ser consideradas como indícios quanto à ocorrência de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes:

I. Quando a pessoa custodiada tiver sido mantida em um local de detenção não oficial ou secreto;

II. Quando a pessoa custodiada tiver sido mantida incomunicável por qualquer período de tempo;

III. Quando a pessoa custodiada tiver sido mantida em veículos oficiais ou de escolta policial por um período maior do que o necessário para o seu transporte direto entre instituições;

IV. Quando os devidos registros de custódia não tiverem sido mantidos corretamente ou quando existirem discrepâncias significativas entre esses registros;

V. Quando a pessoa custodiada não tiver sido informada corretamente sobre seus direitos no momento da detenção;

VI. Quando houver informações de que o agente público ofereceu benefícios mediante favores ou pagamento de dinheiro por parte da pessoa custodiada;

VII. Quando tiver sido negado à pessoa custodiada pronto acesso a um advogado ou defensor público;

VIII. Quando tiver sido negado acesso consular a uma pessoa custodiada de nacionalidade estrangeira;

IX. Quando a pessoa custodiada não tiver passado por exame médico imediato após a detenção ou quando o exame constatar agressão ou lesão;

X. Quando os registros médicos não tiverem sido devidamente guardados ou tenha havido interferência inadequada ou falsificação;

XI. Quando o(s) depoimento(s) tiverem sido tomados por autoridades de investigação sem a presença de um advogado ou de um defensor público;

XII. Quando as circunstâncias nas quais os depoimentos foram tomados não tiverem sido devidamente registradas e os depoimentos em si não tiverem sido transcritos em sua totalidade na ocasião;

XIII. Quando os depoimentos tiverem sido indevidamente alterados posteriormente;

XIV. Quando a pessoa custodiada tiver sido vendada, encapuzada, amordaçada, algemada sem justificativa registrada por escrito ou sujeita a outro tipo de coibição física, ou tiver sido privada de suas próprias roupas, sem causa razoável, em qualquer momento durante a detenção;

XV. Quando inspeções ou visitas independentes ao local de detenção por parte de instituições competentes, organizações de direitos humanos, programas de visitas pré-estabelecidos ou especialistas tiverem sido impedidas, postergadas ou sofrido qualquer interferência;

XVI. Quando a pessoa tiver sido apresentada à autoridade judicial fora do prazo máximo estipulado para a realização da audiência de custódia ou sequer tiver sido apresentada;

XVII. Quando outros relatos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes em circunstâncias similares ou pelos mesmos agentes indicarem a verossimilhança das alegações.

2. CONDIÇÕES ADEQUADAS PARA A OITIVA DO CUSTODIADO NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA

A audiência de custódia deve ocorrer em condições adequadas que tornem possível o depoimento por parte da pessoa custodiada, livre de ameaças ou intimidações em potencial que possam inibir o relato de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes a que tenha sido submetida.

Entre as condições necessárias para a oitiva adequada da pessoa custodiada, recomenda-se que:

I. A pessoa custodiada não deve estar algemada durante sua oitiva na audiência de apresentação, somente admitindo-se o uso de algumas “em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ator processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado” (STF – Súmula Vinculante n. 11);

II. A pessoa custodiada deve estar sempre acompanhada de advogado ou defensor público, assegurando-lhes entrevista prévia sigilosa, sem a presença de agente policial e em local adequado/reservado, de modo a garantir-lhe a efetiva assistência judiciária;

III. A pessoa custodiada estrangeira deve ter assegurada a assistência de intérprete e a pessoa surda a assistência de intérprete de LIBRAS, requisito essencial para a plena compreensão dos questionamentos e para a coleta do depoimento, atentando-se para a necessidade de (i) a pessoa custodiada estar de acordo com o uso de intérprete, (ii) o intérprete ser informado da confidencialidade das informações e (iii) o entrevistador manter contato com o entrevistado, evitando se dirigir exclusivamente ao intérprete;

IV. Os agentes responsáveis pela segurança do tribunal e, quando necessário, pela audiência de custódia devem ser organizacionalmente separados e independentes dos agentes responsáveis pela prisão ou pela investigação dos crimes. A pessoa custodiada deve aguardar a audiência em local fisicamente separado dos agentes responsáveis pela sua prisão ou investigação do crime;

V. O agente responsável pela custódia, prisão ou investigação do crime não deve estar presente durante a oitiva da pessoa custodiada.

VI. Os agentes responsáveis pela segurança da audiência da custódia não devem portar armamento letal.

VII. Os agentes responsáveis pela segurança da audiência de custódia não devem participar ou emitir opinião sobre a pessoa custodiada no decorrer da audiência.

3. PROCEDIMENTOS RELATIVOS À COLETA DE INFORMAÇÕES SOBRE PRÁTICAS TORTURA DURANTE A OITIVA DA PESSOA CUSTODIADA

Observadas as condições adequadas para a apuração, durante a oitiva da pessoa custodiada, de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes a que possa ter sido submetida, é importante que o Juiz adote uma série de procedimentos visando assegurar a coleta idônea do depoimento da pessoa custodiada.

Sendo um dos objetivos da audiência de custódia a coleta de informações sobre práticas de tortura, o Juiz deverá sempre questionar sobre ocorrência de agressão, abuso, ameaça, entre outras formas de violência, adotando os seguintes procedimentos:

I. Informar à pessoa custodiada que a tortura é expressamente proibida, não sendo comportamento aceitável, de modo que as denúncias de tortura serão encaminhadas às autoridades competentes para a investigação;

II. Informar à pessoa custodiada sobre a finalidade da oitiva, destacando eventuais riscos de prestar as informações e as medidas protetivas que poderão ser adotadas para garantia de sua segurança e de terceiros, bem como as providências a serem adotadas quanto à investigação das práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes que forem relatadas;

III. Assegurar a indicação de testemunhas ou outras fontes de informação que possam corroborar a veracidade do relato de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, com garantia de sigilo;

IV. Solicitar suporte de equipe psicossocial em casos de grave expressão de sofrimento, físico ou mental, ou dificuldades de orientação mental (memória, noção de espaço e tempo, linguagem, compreensão e expressão, fluxo do raciocínio) para acolher o indivíduo e orientar quanto a melhor abordagem ou encaminhamento imediato do caso.

V. Questionar a pessoa custodiada sobre o tratamento recebido desde a sua prisão, em todos os locais e órgãos por onde foi conduzido, mantendo-se atento a relatos e sinais que indiquem ocorrência de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

4. PROCEDIMENTOS PARA COLETA DO DEPOIMENTO DA VÍTIMA DE TORTURA

A oitiva realizada durante a audiência de custódia não tem o objetivo de comprovar a ocorrência de práticas de tortura, o que deverá ser apurado em procedimentos específicos com essa finalidade.

Sua finalidade é perceber e materializar indícios quanto à ocorrência de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, considerando as graves consequências que podem decorrer da manutenção da custódia do preso sob responsabilidade de agentes supostamente responsáveis por práticas de tortura, sobretudo após o relato das práticas realizado pela pessoa custodiada perante a autoridade judicial.

Na coleta do depoimento, o Juiz deve considerar a situação particular de vulnerabilidade da pessoa submetida a práticas de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, adotando as seguintes práticas na oitiva, sempre que necessário:

I. Repetir as perguntas. Questões terão que ser repetidas ou reformuladas uma vez que algumas pessoas podem demorar mais tempo para absorver, compreender e recordar informações.

II. Manter as perguntas simples. As perguntas devem ser simples, pois algumas pessoas podem ter dificuldade em entender e respondê-las. Elas também podem ter um vocabulário limitado e encontrar dificuldade em explicar coisas de uma forma que os outros achem fácil de seguir.

III. Manter as perguntas abertas e não ameaçadoras. As perguntas não devem ser ameaçadoras uma vez que as pessoas podem responder a uma inquirição áspera de forma excessivamente agressiva ou tentando agradar o interrogador. As questões também devem ser abertas já que algumas pessoas são propensas a repetir as informações fornecidas ou sugeridas pelo entrevistador.

IV. Priorizar a escuta. É comum a imprecisão ou mesmo confusão mental no relato de casos de tortura, assim, eventuais incoerências não indicam invalidade dos relatos. Em casos de difícil entendimento do relato, orienta-se que a pergunta seja refeita de forma diferente. É importante respeitar a decisão das vítimas de não querer comentar as violações sofridas.

V. Adotar uma postura respeitosa ao gênero da pessoa custodiada. Mulheres e pessoas LGBT podem se sentir especialmente desencorajadas a prestar informações sobre violências sofridas, sobretudo assédios e violência sexual, na presença de homens. Homens também podem sentir constrangimento ao relatar abusos de natureza sexual que tenham sofrido. A adequação da linguagem e do tom do entrevistador, bem como a presença de mulheres, podem ser necessários nesse contexto.

VI. Respeitar os limites da vítima de tortura, já que a pessoa pode não se sentir à vontade para comentar as violações sofridas por ela, assegurando, inclusive, o tempo necessário para os relatos.

5. QUESTIONÁRIO PARA AUXILIAR NA IDENTIFICAÇÃO E REGISTRO DA TORTURA DURANTE OITIVA DA VÍTIMA

Um breve questionário pode subsidiar a autoridade judicial quanto à identificação da prática de tortura, na ocasião das audiências de custódia, permitindo-lhe desencadear, caso identificada, os procedimentos de investigação do suposto crime de tortura.

I. Qual foi o tratamento recebido desde a sua detenção?

Comentário: Pretende-se com esta questão que o custodiado relate o histórico, desde a abordagem policial até o momento da audiência, da relação ocorrida entre ele e os agentes públicos encarregados de sua custódia.

II. O que aconteceu?

Comentário: Havendo o custodiado relatado a prática de ato violento por parte de agente público responsável pela abordagem e custódia, é necessário que seja pormenorizado o relato sobre a conduta dos agentes, para identificação de suposta desmedida do uso da força, ou violência que se possa configurar como a prática de tortura.

III. Onde aconteceu?

Comentário: O relato sobre o local onde ocorreu a violência relatada pode ajudar a monitorar a possibilidade de retaliação por parte do agente que praticou a violência relatada, e pode fornecer à autoridade judicial informações sobre a frequência de atos com pessoas custodiadas em delegacias, batalhões, entre outros.

IV. Qual a data e hora aproximada da ocorrência da atitude violenta por parte do agente público, incluindo a mais recente?

Comentário: A informação sobre horário e data é importante para identificar possíveis contradições entre informações constantes no boletim de ocorrência, autorizando alcançar informações úteis sobre as reais circunstâncias da prisão do custodiado.

V. Qual o conteúdo de quaisquer conversas mantidas com a pessoa (torturadora)? O que lhe foi dito ou perguntado?

Comentário: Esta pergunta visa identificar qualquer ameaça realizada pelo agente público, assim como métodos ilegais para se obter a delação de outrem. Todas as formas ilegais de extrair informação do preso são necessariamente possibilitadas pela prática da tortura.

VI. Houve a comunicação do ocorrido para mais alguém? Quem? O que foi dito em resposta a esse relato?

Comentário: Esta pergunta visa averiguar possíveis pessoas que possam ter sofrido ameaças de agentes públicos, autorizando, caso a autoridade judicial assim decida, a indicação de pessoas ameaçadas para participação em programas de proteção de vítimas.

6. PROVIDÊNCIAS EM CASO DE APURAÇÃO DE INDÍCIOS DE TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES

Constada a existência de indícios de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, o Juiz deverá adotar as providências cabíveis para garantia da segurança da pessoa custodiada, tomando as medidas necessárias para que ela não seja exposta aos agentes supostamente responsáveis pelas práticas de tortura.

Abaixo estão listadas possíveis medidas a serem adotadas pela autoridade judicial que se deparar com a situação, conforme as circunstâncias e particularidades de cada caso, sem prejuízo de outras que o Juiz reputar necessárias para a imediata interrupção das práticas de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, para a garantia da saúde e segurança da pessoa custodiada e para subsidiar futura apuração de responsabilidade dos agentes:

I. Registrar o depoimento detalhado da pessoa custodiada em relação às práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes a que alega ter sido submetida, com descrição minuciosa da situação e dos envolvidos;

II. Questionar se as práticas foram relatadas quando da lavratura do auto de prisão em flagrante, verificando se houve o devido registro documental;

III. Realizar registro fotográfico e/ou audiovisual sempre que a pessoa custodiada apresentar relatos ou sinais de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, considerando se tratar de prova, muitas vezes, irrepetível;

IV. Aplicar, de ofício, medidas protetivas para a garantia da segurança e integridade da pessoa custodiada, de seus familiares e de eventuais testemunhas, entre elas a transferência imediata da custódia, com substituição de sua responsabilidade para outro órgão ou para outros agentes; a imposição de liberdade provisória, independente da existência dos requisitos que autorizem a conversão em prisão preventiva, sempre que não for possível garantir a segurança e a integridade da pessoa custodiada; e outras medidas necessárias à garantia da segurança e integridade da pessoa custodiada.

V. Determinar a realização de exame corpo de delito:

- (i) quando não houver sido realizado;
- (ii) quando os registros se mostrarem insuficientes,
- (iii) quando a possível prática de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes tiver sido realizada em momento posterior à realização do exame realizado;
- (iv) quando o exame tiver sido realizado na presença de agente de segurança.

VI. Ainda sobre o exame de corpo de delito, observar: a) as medidas protetivas aplicadas durante a condução da pessoa custodiada para a garantia de sua segurança e integridade, b) a Recomendação n. 49/2014 do Conselho Nacional de Justiça quanto à formulação de quesitos ao perito em casos de identificação de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, c) a presença de advogado ou defensor público durante a realização do exame.

VII. Assegurar o necessário e imediato atendimento de saúde integral da pessoa vítima de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, visando reduzir os danos e o sofrimento físico e mental e a possibilidade de elaborar e ressignificar a experiência vivida;

VIII. Enviar cópia do depoimento e demais documentos pertinentes para órgãos responsáveis pela apuração de responsabilidades, especialmente Ministério Público e Corregedoria e/ou Ouvidoria do órgão a que o agente responsável pela prática de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes esteja vinculado;

IX. Notificar o juiz de conhecimento do processo penal sobre os encaminhamentos dados pela autoridade judicial e as informações advindas desse procedimento.

X. Recomendar ao Ministério Público a inclusão da pessoa em programas de proteção a vítimas ou testemunha, bem como familiares ou testemunhas, quando aplicável o encaminhamento.

[1] Na elaboração do protocolo foram consideradas orientações presentes em manuais e guias sobre prevenção e combate à tortura, especialmente o “Protocolo de Istambul – Manual para a investigação e documentação eficazes da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, “The torture reporting handbook” (1ª edição de Camille Giffard – 2000, e 2ª edição de Polona Tepina – 2015), e “Protegendo os brasileiros conta a tortura: Um Manual para Juízes, Promotores, Defensores Públicos e Advogados” (Conor Foley, 2013), além da experiência acumulada com as práticas de audiências de custódia e do desenvolvimento de ações de prevenção à tortura no país.

Anexo IV – Resolução N. 214 de 15/12/2015

Ementa: Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais.

RESOLUÇÃO 214, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2015

Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO o disposto na Lei 12.106, de 2 de dezembro de 2009, que criou o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF);

CONSIDERANDO o que preconiza a Resolução CNJ 96, de 27 de outubro de 2009, que criou e determinou a instalação e funcionamento, nos Tribunais de Justiça, dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF); **CONSIDERANDO** a necessidade de se organizar e fortalecer as estruturas responsáveis pelo monitoramento e fiscalização do sistema carcerário nos Tribunais Regionais Federais, a exemplo do que já se havia disposto em relação aos Tribunais de Justiça, bem como sistematizar as ações que visam à reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário, e de cumpridores de medidas e penas alternativas nesses Tribunais;

CONSIDERANDO a necessidade de se organizar e fortalecer as estruturas, assim como dinamizar a atuação e o funcionamento dos GMF, para que possam cumprir e desempenhar as atribuições assinaladas na Resolução CNJ 96/2009 e outras que a eles se cometerem por esta Resolução; **CONSIDERANDO** que os GMF têm como objetivo coordenar, difundir e execu-

tar ações estratégicas e metas definidas pelo CNJ, no que tange à sua competência específica, além dos objetivos do DMF definidos na Lei 12.106/2009; **CONSIDERANDO** a necessidade de que os Grupos de Monitoramento trabalhem como escritório regional e em absoluto alinhamento e comunhão de esforços com o DMF, a fim de alcançar resultados concretos e efetivos para a melhoria do sistema de justiça criminal;

CONSIDERANDO a necessidade de se aprimorar as atividades de orientação e capacitação institucionais da magistratura para o exercício da jurisdição criminal, de execução penal e socioeducativa;

CONSIDERANDO a importância da integração e maior intercâmbio entre Magistrados no âmbito criminal, de execução penal e socioeducativo, como ainda na proposição de metas de ação do Poder Judiciário local nas áreas respectivas; **CONSIDERANDO** a necessidade de produção de dados confiáveis e institucionais sobre o sistema carcerário, o sistema de justiça criminal e o sistema de justiça juvenil, bem como o constante monitoramento e tratamento desses dados e a fiscalização de sua produção;

CONSIDERANDO a decisão plenária tomada no julgamento do Ato Normativo 0005910-13.2015.2.00.0000, na 223ª Sessão Ordinária, realizada em 15 de dezembro de 2015;

RESOLVE:

Art. 1º Os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, no prazo de 30 (trinta) dias, e pôr em funcionamento, no prazo de até 90 (noventa) dias, a contar da data de publicação desta Resolução, o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário.

Art. 2º Os Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e os Tribunais Regionais Federais deverão garantir estrutura de apoio administrativo mínimo, constituída por funcionários do quadro de servidores do Judiciário e equipe multiprofissional – compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, de educação e de assistência social, para o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário.

§ 1º Entende-se por estrutura de apoio administrativo mínimo a organização dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário com, ao menos, 2 (dois) servidores.

§ 2º A equipe multiprofissional poderá ser composta pelos profissionais arrolados no *caput* deste artigo que façam parte do quadro de servidores dos Tribunais aos quais os GMF estarão vinculados.

Art. 3º Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e dos Tribunais Regionais Federais deverão ser integrados por:

I – 1 (um) Desembargador(a), que será o Supervisor(a) do Grupo, sem prejuízo das suas atividades jurisdicionais;

II – 1 (um) Juiz(a) designado(a) pela Presidência do respectivo Tribunal, escolhido entre juízes com jurisdição criminal ou de execução penal, que será o(a) Coordenador(a) do Grupo e atuará, preferencialmente, sem prejuízo da atividade jurisdicional.

§ 1º Os GMF poderão contar com a colaboração ou assessoria de outros magistrados, sem prejuízo das suas atividades jurisdicionais.

§ 2º Os Desembargadores e Juízes designados para compor os referidos Grupos de Monitoramento terão mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, por decisão motivada.

Art. 4º Os Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e os Tribunais Regionais Federais deverão informar ao DMF, no prazo de 60 dias, da data da publicação desta Resolução, sua composição e, posteriormente, qualquer alteração dos membros ou equipe do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário.

Parágrafo único. Os Tribunais deverão encaminhar cópia do ato normativo que constituirão os GMF e suas alterações subsequentes ao DMF, bem como manter sempre atualizados os dados telefônicos, o correio eletrônico, a composição dos GMF, indicando sempre e impreterivelmente um membro ou funcionário responsável pelas comunicações.

Art. 5º Os GMF deverão contar com dependência física própria e adequada, para funcionamento permanente, respeitada a autonomia constitucional de cada Corte, devendo providenciar recursos humanos, materiais e de tecnologia da informação para garantir de forma eficaz e contínua o desempenho de suas atividades de fiscalização e monitoramento, notadamente aquelas que dizem respeito à produção de informações e dados sobre o sistema de justiça criminal e o sistema de justiça juvenil.

Parágrafo único. Em conformidade com os princípios da celeridade, da eficiência e da economicidade, que devem reger a Administração Pública, recomenda-se a utilização do sistema de videoconferência, por intermédio da rede virtual do Poder Judiciário, denominada Infovia, para a realização de reuniões entre os GMF e o DMF, sem prejuízo da ocorrência de encontros presenciais.

Art. 6º Em conformidade com as diretrizes do DMF, compete aos GMF:

I – fiscalizar e monitorar, mensalmente, a entrada e a saída de presos do sistema carcerário;

II – fiscalizar e monitorar, mensalmente, a entrada e a saída de adolescentes das unidades do sistema socioeducativo;

III – produzir relatório mensal sobre a quantidade de prisões provisórias decretadas e acompanhar o tempo de sua duração nas varas com competência criminal;

IV – produzir relatório mensal sobre a quantidade de penas e medidas alternativas aplicadas, inclusive medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência, com indicação da respectiva modalidade, e acompanhar o tempo de sua duração nas varas com competência criminal;

V – produzir relatório mensal sobre a quantidade de internações provisórias decretadas no sistema de justiça juvenil e acompanhar o tempo de sua duração;

VI – fiscalizar e monitorar a ocorrência de internação provisória por mais de 45 (quarenta e cinco) dias, oficiando ao responsável pela extrapolação do prazo;

VII – produzir relatório mensal estatístico sobre a quantidade de benefícios ajuizados, concedidos de ofício, deferidos, indeferidos e não apreciados nas varas com competência de execução penal;

VIII – produzir relatório mensal estatístico sobre a quantidade de pedidos de reavaliação ajuizados, concedidos de ofício, deferidos, indeferidos e não apreciados nas varas de infância e juventude com competência para a execução de medidas socioeducativas;

IX – fiscalizar e monitorar a condição de cumprimento de pena e de prisão provisória, recomendando providências necessárias para assegurar que o número de presos não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos penais;

X – fiscalizar e monitorar a condição de cumprimento de medidas de internação por adolescentes em conflito com a lei, adotando providências necessárias para assegurar que o número de internados não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos;

XI – incentivar e monitorar a realização de inspeções periódicas das unidades prisionais e de internação, sistematizando os relatórios mensais e assegurando sua padronização, garantida a alimentação de banco de dados de inspeções nacional e local, caso este exista, para acompanhar, discutir e propor soluções em face das irregularidades encontradas;

XII – fiscalizar e monitorar a regularidade e funcionamento das audiências de custódia, mantendo atualizado o preenchimento do sistema correspondente;

XIII – receber, processar e encaminhar as irregularidades formuladas em detrimento do sistema de justiça criminal e do sistema de justiça juvenil, estabelecendo rotina interna de processamento e resolução, principalmente àquelas relacionadas às informações de práticas de tortura, maus-tratos ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;

XIV – fiscalizar e monitorar os pedidos de transferência e de prorrogação de permanência de preso nas diversas unidades do sistema penitenciário federal;

XV – representar providências à Presidência ou à Corregedoria do Tribunal de Justiça ou Tribunal Federal local, pela normalização de rotinas processuais, em razão de eventuais irregularidades encontradas;

XVI – representar ao DMF pela uniformização de procedimentos relativos ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas;

XVII – acompanhar e emitir parecer nos expedientes de interdições parciais ou totais de unidades prisionais ou de internação, caso solicitado pela autoridade competente;

XVIII – colaborar, de forma contínua, para a atualização e a capacitação profissional de juízes e servidores envolvidos com o sistema de justiça criminal e sistema de justiça juvenil;

XIX – propor a elaboração de notas técnicas, destinadas a orientar o exercício da atividade jurisdicional criminal, de execução penal e socioeducativa ao DMF, que poderá encaminhar a outros órgãos ou solicitar colaboração destes;

XX – coordenar a articulação e a integração das ações promovidas pelos órgãos públicos e entidades com atribuições relativas à inserção social dos presos, egressos do sistema carcerário, cumpridores de penas e medidas alternativas e de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;

XXI – promover iniciativas voltadas à redução das taxas de encarceramento definitivo e provisório da Unidade da Federação de sua abrangência, incentivando a adoção de alternativas penais e medidas socioeducativas em meio aberto;

XXII – desenvolver programas de visita regulares de juízes e servidores a unidades prisionais e de internação de adolescentes, promovendo ações de conscientização e ampliação de conhecimento sobre as condições dos estabelecimentos de privação de liberdade;

XXIII – fomentar a criação e fortalecer o funcionamento e a autonomia dos Conselhos da Comunidade, centralizando o monitoramento das informações e contato a respeito deles;

XXIV – elaborar e enviar, anualmente, ao DMF, entre os dias 1º e 10 de dezembro, o plano de ação dos GMF para o ano subsequente, e entre os dias 10 e 30 de janeiro, o relatório de gestão do ano anterior, comunicando, a todo tempo, qualquer alteração no plano.

§ 1º Para efetivação dos incisos I, III, IV e XII, deste artigo, os GMF deverão fiscalizar e acompanhar o preenchimento do Sistema de Audiência de Custódia (SISTAC), regulamentado pelo CNJ.

§ 2º Para cumprimento dos incisos II, V e VI, deste artigo, os GMF deverão fiscalizar e acompanhar o preenchimento do Cadastro Nacional de Adolescente em Conflito com a Lei (CNACL).

§ 3º Para efetivação dos incisos I, VII, VIII e XIV, deste artigo, os GMF incentivarão a utilização do Sistema Eletrônico de Execução Penal Unificado (SEEU), regulamentado pelo CNJ, para permitir a gestão efetiva de dados e informações relativos à execução penal e ao cumprimento das medidas socioeducativas.

§ 4º Para cumprimento dos incisos IX, X e XI, deste artigo, os GMF deverão fiscalizar e acompanhar o preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) e do Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades de Internação e Semiliberdade (CNIUIS), regulamentados pelo CNJ.

Art. 7º Os GMF são órgãos vinculados diretamente à Presidência do Tribunal de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e dos Tribunais Regionais Federais.

Art. 8º Os referidos Grupos de Monitoramento dos Tribunais de Justiça absorverão as estruturas porventura já existentes com igual destinação, adaptando o respectivo funcionamento aos parâmetros estabelecidos nesta Resolução, em até 90 (noventa) dias, contados a partir da entrada em vigor desta Resolução, promovendo a alteração dos seus atos constitutivos, bem como a modificação destes.

Art. 9º O disposto nesta Resolução não prejudica a continuidade dos programas de reinserção social que estão em andamento nos Tribunais, desde que se mantenham em consonância com o plano de gestão do DMF, bem como os dos próprios Tribunais a que estiverem vinculados.

Art. 10. Fica revogada as disposições em contrário.

Art. 11. Esta Resolução entra em vigor a partir de 1º de fevereiro de 2016.

Ministro **Ricardo Lewandowski**

Anexo V – Resolução N. 223 de 27/05/2016

Ementa: Institui o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO o contido na Resolução CNJ 113, de 20 de abril de 2010, que dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, e dá outras providências;

CONSIDERANDO o disposto no art. 3º da Resolução CNJ 101, de 15 de dezembro de 2009, que determina a adoção de sistema de processamento eletrônico na execução de penas e de medidas alternativas como padrão a ser utilizado pelo Poder Judiciário, inclusive de forma integrada à rede de entidades e instituições conveniadas;

CONSIDERANDO a necessidade de aprimoramento da gestão da informação no âmbito da execução penal, tornando seu trâmite processual mais célere, eficiente e, sobretudo, uniforme;

CONSIDERANDO a possibilidade de disponibilizar, por intermédio da implantação do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), meios tecnológicos ao adequado cumprimento das atribuições previstas no art. 66 da Lei de Execução Penal (Lei 7.210/1984);

CONSIDERANDO a decisão plenária tomada no julgamento do Ato Normativo 0001092-81.2016.2.00.0000 na 230ª Sessão Ordinária, realizada em 26 de abril de 2016;

RESOLVE:

Art. 1º Instituir o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) como sistema padrão de processamento de informações e da prática de atos processuais relativos à execução penal.

Art. 2º O processamento das execuções penais nos tribunais brasileiros dar-se-á, obrigatoriamente, em meio eletrônico.

Art. 3º O CNJ concederá o acesso ao SEEU a todos os tribunais, a fim de possibilitar que o processamento da execução penal seja padronizado e eficiente.

§ 1º Os tribunais que já promovam a execução penal em meio eletrônico deverão adaptar seus sistemas de modo a permitir a interoperabilidade com o SEEU, nos termos da Resolução Conjunta CNJ/CNMP 3/2013.

§ 2º A interoperabilidade de que trata o parágrafo anterior refere-se à remessa de processos de execução penal entre sistemas.

Art. 4º A identificação do sentenciado será única em todo o território nacional e deverá conter as informações previstas nos modelos de guia de recolhimento e de internação da Resolução CNJ 113/2010, além de dados biométricos e de identificação fotográfica.

Art. 5º As regras de funcionamento do SEEU serão estabelecidas por Instrução Normativa da Presidência do Conselho Nacional de Justiça, após deliberação da Comissão Permanente de Tecnologia da Informação e Infraestrutura.

Art. 6º O prazo para os tribunais iniciarem a adesão ao SEEU ou a adaptação de seus sistemas eletrônicos será de 3 (três) meses, a contar da data de publicação da presente Resolução, podendo ser prorrogado, uma única vez, a pedido e mediante justificativa, por idêntico período.

Art. 7º Fica acrescentado o § 3º ao art. 5º da Resolução CNJ 65/2008, com a seguinte redação:

“Art. 5º

.....

§ 3º A numeração do processo de execução penal será mantida, ainda que redistribuído a órgão jurisdicional pertencente a outro tribunal, com o devido registro dessa redistribuição em seu respectivo andamento.” (NR)

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro **Ricardo Lewandowski**

Anexo VI – Minuta de Resolução – Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

RESOLUÇÃO _____, DE _____ DE AGOSTO DE 2016

Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO os recentes dados divulgados pelo CNJ e pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ), que revelam aumento acelerado da taxa de encarceramento no país;

CONSIDERANDO a necessidade de promover contraponto à cultura do encarceramento e às consequências danosas aos direitos fundamentais de presos e apenados;

CONSIDERANDO o Acordo de Cooperação Técnica 6/2015, celebrado entre o CNJ e o MJ, com o objetivo de ampliar a aplicação de alternativas penais com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o enfrentamento ao processo de encarceramento em massa em curso no país;

CONSIDERANDO a necessidade de sensibilizar a sociedade e o sistema de justiça criminal em relação às alternativas penais, desestimulando o encarceramento e o uso desnecessário da prisão;

CONSIDERANDO a Carta de intenções assinada pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), com o objetivo de promover ações de capacitação e o desenvolvimento do judiciário nacional no campo dos direitos humanos,

contribuindo para a divulgação da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e debates realizados na Comissão;

CONSIDERANDO ser a prisão, conforme previsto na Constituição Federal (art. 5º, LXV, LXVI) e nos tratados internacionais sobre direitos humanos dos quais o país seja firmatário (CF, art. 5º, § 2º), medida extrema que se aplica somente nos casos expressos em lei e quando a hipótese não comportar nenhuma das alternativas penais;

CONSIDERANDO as inovações introduzidas no Código de Processo Penal (CPP) pela Lei 12.403, de 4 de maio de 2011, que institui medidas cautelares e consagra a excepcionalidade da prisão provisória;

CONSIDERANDO a Resolução CNJ 225, de 31 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário;

CONSIDERANDO o deliberado pelo II Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), reunido na cidade de Salvador, Bahia, entre os dias 24 e 27 de fevereiro de 2016, resultando na “Carta de Salvador”;

CONSIDERANDO a decisão plenária tomada no Ato Normativo xxxxxxxxxxxx, na xxxª Sessão Ordinária/Extraordinária, realizada em xx de xxxxx de 2016;

RESOLVE:

Art. 1º Adotar como política institucional do Poder Judiciário, a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para a desconstrução da cultura do encarceramento em massa.

Art. 2º Para os fins desta Resolução, entende-se por alternativas penais 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, decorrentes da aplicação de:

I – penas restritivas de direitos;

II – transação penal e suspensão condicional do processo;

III – suspensão condicional da pena privativa de liberdade;

IV – conciliação, mediação e técnicas de justiça restaurativa;

V – medidas cautelares diversas da prisão;

VI – medidas protetivas de urgência.

Art. 3º A promoção da aplicação de alternativas penais terá por finalidade:

I – a redução da taxa de encarceramento e do uso excessivo da privação de liberdade;

II – a subsidiariedade da intervenção penal;

III – a presunção de inocência e a valorização da liberdade;

IV – a proporcionalidade e a idoneidade das medidas penais;

V – a dignidade, a autonomia e a liberdade das partes envolvidas nos conflitos;

VI – a responsabilização da pessoa submetida à medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade;

VII – o fomento a mecanismos horizontalizados e autocompositivos, a partir de soluções participativas e ajustadas às realidades das partes;

VIII – a restauração das relações sociais, a reparação dos danos e a promoção da cultura da paz;

IX – a proteção social das pessoas em cumprimento de alternativas penais e sua inclusão em serviços e políticas públicas;

X – o respeito à equidade e às diversidades;

XI – a descriminalização da pobreza e da população negra;

XII – a articulação entre os órgãos responsáveis pela execução, aplicação e acompanhamento das alternativas penais;

XIII – a consolidação das audiências de custódia e o fomento a outras práticas voltadas à garantia de direitos e à promoção da liberdade.

Art. 4º Os órgãos do Poder Judiciário deverão firmar parceria com o Poder Executivo para a estruturação de serviços de acompanhamento das alternativas penais, a fim de constituir fluxos e metodologias para aplicação e execução das medidas, contribuir para sua efetividade e possibilitar a inclusão social das pessoas em cumprimento, a partir das especificidades de cada caso.

§ 1º Nas Comarcas onde ainda não existirem serviços estruturados no âmbito do Poder Executivo, os órgãos do Poder Judiciário deverão buscar instituir junto à Vara de Execução um serviço psicossocial, com profissionais do Tribunal de Justiça ou cedidos pelo Poder Executivo, responsáveis por constituir redes amplas para cumprimento das alternativas penais e inclusão social das pessoas, cabendo à equipe também o acompanhamento durante todo o curso das medidas.

§ 2º Os serviços de acompanhamento das alternativas penais já estruturados no âmbito do Poder Judiciário, em cartórios de Varas de Execução Criminal ou Centrais de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas, deverão ser mantidos em funcionamento, garantindo-se a parceria com o Poder Executivo para o encaminhamento dos cumpridores e a articulação entre os serviços de acompanhamento dos diferentes órgãos.

§ 3º Os serviços de acompanhamento das alternativas penais deverão promover diretamente ou fomentar a realização de grupos reflexivos voltados à responsabilização de agressores, conforme previsto na Lei 11.340/2006, bem como outros projetos temáticos adequados às respectivas penas ou medidas aplicadas.

§ 4º Os órgãos do Poder Judiciário devem buscar garantir, por meio dos serviços de acompanhamento das alternativas penais, instituídos no âmbito do Poder Executivo, ou equipes psicossociais vinculadas aos tribunais, o acesso dos cumpridores das medidas a serviços e políticas públicas de proteção social, inclusive de atenção médica e psicossocial eventualmente necessárias, resguardada a natureza voluntária desses serviços, não sendo cabível a aplicação de medidas cautelares para tratamento ou internação compulsória de pessoas que apresentem quadro de transtorno mental ou de dependência química, em desconformidade com o previsto no art. 4º da Lei 10.216, de 6 de abril de 2001, e no art. 319, VII, do CPP.

§ 5º A organização dos serviços a que se refere o *caput* deverá atentar para a uniformização das ações de aplicação e acompanhamento das medidas, visando à consolidação de um Sistema Nacional de Alternativas Penais, respeitadas as características e as particularidades locais.

Art. 5º O CNJ e os tribunais deverão elaborar, em parceria com o Poder Executivo, modelos de gestão para a aplicação e o acompanhamento das alternativas penais, assegurando-se a interdisciplinaridade, a interinstitucionalidade e o respeito às especificidades de saberes dos diferentes atores envolvidos, sobretudo quanto à definição das medidas e das instituições mais adequadas para o cumprimento das alternativas penais.

Art. 6º Os tribunais deverão promover a criação de Varas Especializadas em Execução de Penas e Medidas Alternativas, com competência para:

I – execução das penas e medidas alternativas, de forma articulada com os serviços de acompanhamento instituídos pelo Poder Executivo ou, nas Comarcas em que os serviços ainda não estiverem instituídos, diretamente, por meio de serviço psicossocial instituído junto à Vara;

II – estabelecer rotinas e formas simplificadas de funcionamento e de comunicação de seus atos às pessoas em cumprimento das medidas;

III – articular com o Poder Executivo os procedimentos e fluxos adequados ao encaminhamento das pessoas para cumprimento das penas e medidas alternativas;

IV – articular com as Varas de Conhecimento com o intuito de promover a aplicação de alternativas penais em substituição à privação de liberdade;

V – participar dos espaços de formulação e discussão da política de alternativas penais;

VI – fomentar o controle e a participação social nos processos de formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação da política de alternativas penais.

Art. 7º Os tribunais deverão, ainda, fomentar a promoção das alternativas penais por meio de:

I – inclusão da temática, inclusive na grade curricular obrigatória, nas escolas de formação e capacitação dos membros da magistratura e servidores lotados nas unidades judiciárias voltadas à área criminal e de execução penal;

II – desenvolvimento de projetos e ações de conscientização para os membros da magistratura e servidores lotados nas unidades judiciárias voltadas à área criminal e de execução penal sobre os efeitos do encarceramento na reprodução do ciclo da violência e na violação de direitos fundamentais;

III – promoção de ações de capacitação dos magistrados com atuação na área criminal, com objetivo de divulgar a jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos de forma a viabilizar a discussão sobre as regras de interpretação a serem adotadas, no que concerne à harmonização e compatibilização dos tratados internacionais de direitos humanos firmados pelo Brasil;

IV – articulação e realização de parcerias com órgãos do Poder Executivo, sistema de justiça e organizações da sociedade civil.

Art. 8º As informações sobre aplicação e execução das alternativas penais serão mantidas e atualizadas em sistema informatizado, pelos magistrados e servidores do Poder Judiciário, garantido o acesso ao representante do Ministério Público, ao defensor e aos técnicos do serviço de acompanhamento das alternativas penais, instituído no âmbito do Poder Executivo, devendo estar disponíveis para a pessoa em cumprimento de alternativas penais.

§ 1º O sistema informatizado a que se refere o *caput* deverá conter e manter atualizadas, no mínimo, as seguintes informações:

I – dados pessoais e sociodemográficos da pessoa em alternativas penais;

II – tipo penal ao qual se relaciona a medida aplicada;

III – modalidade da medida aplicada;

IV – datas do início e fim do cumprimento da medida;

V – eventuais incidentes de descumprimento e ajustamentos da medida a ser cumprida;

VI – atualização sobre o cumprimento da medida.

§ 2º As informações pessoais registradas no sistema deverão ter caráter confidencial a fim de garantir a privacidade dos seus titulares.

§ 3º O sistema a que se refere o *caput* será, preferencialmente, de tipo aberto e interoperável com sistemas existentes nos demais órgãos envolvidos com a execução ou acompanhamento das medidas.

Art. 9º Instituir o Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape), vinculado ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), com as seguintes atribuições:

I – definir diretrizes para a política pública do Poder Judiciário relacionada à política de alternativas penais, em complementação à presente Resolução;

II – propor medidas voltadas à promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para a desconstrução da cultura do encarceramento em massa;

III – propor ao CNJ a realização de pesquisas que subsidiem a política de alternativas penais;

IV – promover a identificação e sistematização de boas práticas desenvolvidas para o campo das alternativas penais, com análises periódicas de dados, indicadores, metodologias, abrangência e resultados;

V – estabelecer, em conjunto com o DMF, regulamento interno para definir estruturas e fluxo regular de funcionamento.

§ 1º O Fonape terá o auxílio de um Grupo de Trabalho para organizar suas atividades, constituído por 5 (cinco) juízes ou desembargadores da justiça estadual, que representem cada uma das regiões, além de 1 (um) juiz ou desembargador da justiça federal, que represente todos os tribunais regionais federais, com mandato de 2 (dois) anos, admitida uma recondução.

§ 2º Serão membros natos do Grupo de Trabalho para auxílio das atividades do Fonape o Conselheiro Supervisor e o Coordenador do DMF.

Art. 10. O referido Fórum realizará encontros nacionais, no mínimo, a cada 2 (dois) anos.

§ 1º A cada encontro do Fonape poderão ser definidos grupos temáticos, cujos objetivos estejam vinculados à implementação efetiva da política de alternativas penais nos tribunais.

§ 2º A fim de garantir a interdisciplinaridade e intersetorialidade da política de alternativas penais, serão convidados a participar dos encontros realizados pelo Fonape profissionais de outras áreas e segmentos, em especial do Poder Executivo, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da academia e da sociedade civil.

§ 3º Garantidas a autonomia e independência funcional dos magistrados, durante o Fonape, poderão ser definidos enunciados que orientem a atuação do Poder Judiciário em matéria criminal.

Art. 11. O CNJ e os tribunais articular-se-ão com o Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil e demais órgãos e entidades envolvidas com execução penal e política de alternativas penais, incluída a sociedade civil, com o objetivo de assegurar a ação integrada no fomento à aplicação das alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para a desconstrução da cultura do encarceramento em massa.

Art. 12. O acompanhamento do cumprimento desta Resolução contará com o apoio técnico do DMF.

Art. 13. Revogar a Resolução 101, de 15 de dezembro de 2009.

Art. 14. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo VII – Minuta de Resolução – Dispõe sobre diretrizes acerca dos procedimentos de revista pessoal no sistema prisional e no sistema socioeducativo

RESOLUÇÃO DE AGOSTO DE 2016

Dispõe sobre diretrizes acerca dos procedimentos de revista pessoal no sistema prisional e no sistema socioeducativo

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988 prevê a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), coibindo qualquer forma de tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), assim como a inviolabilidade da intimidade e da honra (art. 5º, X);

CONSIDERANDO que a revista vexatória utiliza-se de prática que acarreta desconforto a servidores e provoca humilhação aos visitantes de pessoas submetidas à situação de privação de liberdade, desestimulando o comparecimento a unidades prisionais, por consequência, compromete a desejada preservação dos laços familiares e de amizade, tão importantes para nutrir o sentimento de integração com o mundo extra muros;

CONSIDERANDO o contido nas Regras de Mandela, 60, 61 e 106, que dispõem sobre as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos;

CONSIDERANDO o disposto nas regras 20, 21, 26 e 43 das Regras de Bangkok, que dispõem sobre as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras;

CONSIDERANDO que as Regras de Beijing dispõem sobre a necessidade de proteção e cuidados especiais para as crianças, em decorrência de sua condição de pessoa em desenvolvimento;

CONSIDERANDO que a Lei 13.271, de 15 de abril de 2016, prescreve a proibição de revista íntima de funcionárias nos locais de trabalho e apresenta diretrizes para a realização em ambientes prisionais;

CONSIDERANDO a amplitude das prescrições da Lei 9.455, de 7 de abril de 1997, que define os crimes de tortura e dá outras providências;

CONSIDERANDO a conveniência em se priorizar a utilização de equipamentos eletrônicos compatíveis com as necessidades prisionais, bem como o disposto no art. 3º da Lei 10.792, de 1º de dezembro de 2003, que determina que todos aqueles que desejam ter acesso a esses lugares devem se submeter aos aparelhos detectores de metais, independentemente do cargo ou função pública que exerçam;

CONSIDERANDO que o art. 66, VII, da Lei de Execução Penal, atribui ao juiz da execução penal a competência para tomar providências visando o adequado funcionamento dos estabelecimentos penais;

CONSIDERANDO a necessidade de regulamentação do procedimento inerente à revista de visitantes como condição para o ingresso no sistema prisional brasileiro;

CONSIDERANDO a decisão plenária tomada no Ato Normativo XXXXXXXX na XXXXª Sessão Virtual, realizada em XXXX de XXXX de 2016;

RESOLVE:

Art. 1º Determinar aos juízes das varas de execução penal e de execução de medidas socioeducativas de internação que estabeleçam, no prazo máximo de 120 dias, a contar da publicação desta Resolução, a regulamentação administrativa dos procedimentos de revista eletrônica, visual e manual pelos gestores prisionais, a fim de garantir o respeito à dignidade da pessoa do visitante do equipamento prisional.

§ 1º Entende-se por:

I – revista eletrônica: procedimento de mapeamento corporal realizado com a utilização de equipamentos eletrônicos, tais como: scanner corporal, detector de metais do tipo raquete, banqueta ou portal;

II – revista visual: procedimento de mapeamento visual do corpo do visitante sem recurso ao toque físico;

III – revista manual: procedimento de mapeamento do corpo por meio do toque físico.

§ 2º A revista de toda e qualquer pessoa visitante a um estabelecimento prisional deverá ocorrer, como regra, mediante a utilização de equipamentos eletrônicos não invasivos, como detectores de metais (raquetes e banquetas), aparelhos de raio-X (portais), scanner corporal, entre outras tecnologias e equipamentos de segurança, enquanto capazes de identificar armas, explosivos, drogas ou outros objetos ilícitos;

§ 3º Excepcionalmente e apenas quando inviável, por ausência de suporte ou aparato eletrônico apropriado, ou ineficaz a utilização da revista eletrônica ou visual, o recurso à revista manual poderá ser utilizado, preservando-se, sempre e em todo o caso, da forma mais exigente possível, a integridade física, psicológica e moral da pessoa revistada;

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a revista manual exigirá a caracterização de fundada suspeita de porte ou posse de objetos, produtos ou substâncias, cuja entrada seja proibida, e só assim depois de formalmente registrada poderá ser realizada.

§ 5º Admitir-se-á, ainda e, excepcionalmente, a realização de revista manual, sem prejuízo da prévia caracterização da fundada suspeita de porte ou posse de objetos, produtos ou substâncias cuja entrada seja proibida, nas hipóteses em que:

I – os equipamentos eletrônicos existentes no equipamento prisional falharem ou estiverem fora de operação;

II – o estado de saúde ou a integridade física da pessoa visitante impeça a revista, sendo submetida, nesse caso, a equipamentos de revista eletrônica.

§ 6º Os casos decorrentes do § 5º, II, deverão ser comprovados mediante laudo médico ou registro de identificação de eventual aparelho médico que interfira nos equipamentos eletrônicos de revista.

§ 7º O laudo médico previsto no § 6º deverá ter sido expedido em até 120 (cento e vinte) dias antes da visita, por especialista da área médica, exceto quando atestar enfermidade permanente.

Art. 2º A revista manual será sempre realizada por servidor do mesmo gênero da pessoa revistada, devidamente preparado e habilitado para o desempenho dessa prática.

§ 1º A revista manual será sempre realizada de forma individual, em sala apropriada, apartada de eventual local de revista coletiva, com a presença de 2 (duas) testemunhas.

§ 2º Na hipótese de visitantes transgêneros (travestis, transexuais e intersexuais), a revista manual será realizada por servidor(a) do gênero que a pessoa visitante se sinta mais à vontade.

Art. 3º É vedada a revista manual em crianças, de acordo com os arts. 17 e 18 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 4º É vedada a exigência de apresentação de exames médicos para a garantia da realização de visitas íntimas nas unidades prisionais, exceto nas hipóteses contempladas pelo § 6º do art. 1º desta Resolução.

Art. 5º Caso a revista eletrônica ou visual conduzam à ocorrência de fundada suspeita de porte ou posse de objetos, produtos ou substâncias cuja entrada seja proibida e na hipótese de o visitante não desejar se submeter à revista manual, ainda assim a entrevista entre o visitante e a pessoa em situação de privação de liberdade poderá ser realizada em parlatório ou em local assemelhado, desde que não haja contato físico entre as partes.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput*, será lavrada ocorrência, constando o incidente e a situação, o qual deverá conter a assinatura do agente público responsável, do visitante e de 2 (duas) testemunhas, devendo ser entregue a respectiva cópia ao interessado.

Art. 6º São terminantemente proibidas todas e quaisquer práticas vexatórias utilizadas para o controle de ingresso aos locais de privação de liberdade, inclusi-

ve qualquer forma de tratamento cruel, desumano ou degradante, especialmente as que compreendam:

- I – desnudamento parcial ou total;
- II – introdução de objetos nas cavidades corporais da pessoa revistada;
- III – agachamentos ou saltos.

Parágrafo único. A retirada de calçados, casacos, jaquetas e similares, bem como de acessórios, não caracteriza desnudamento.

Art. 7º Após a visita, o preso poderá ser submetido, excepcionalmente, à revista manual, quando caracterizado fundada suspeita de posse de objetos, produtos ou substâncias cuja a entrada seja proibida.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput*, será admitido o procedimento de desnudamento parcial ou total, bem como agachamentos ou saltos, sendo vedada tão somente a introdução de objetos nas cavidades corporais da pessoa presa.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo VIII – Minuta de Resolução – Dispõe sobre as diretrizes e princípio para o acompanhamento das mulheres e gestantes, em situação de privação de liberdade, e seus filhos e dá outras providências.

RESOLUÇÃO N. , DE DE DE 2016

Dispõe sobre as diretrizes e princípio para o acompanhamento das mulheres e gestantes, em situação de privação de liberdade, e seus filhos e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO o inciso XLIX, do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral;

CONSIDERANDO as Regras Mínimas para o Tratamento de Presos, agora denominadas **Regras de Mandela**, especialmente as regras 22 a 35, que dispõem sobre a respeito da alimentação, do exercício e do esporte e dos serviços de saúde a serem contemplados para as pessoas em situação de privação de liberdade;

CONSIDERANDO as Regras para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, também conhecidas como **Regras de Bangkok**, especialmente o item 6, que dispõe sobre os “Serviços de cuidados à saúde”, especialmente as regras 6 a 18 que denotam a especificidade dessas ações, na perspectiva do recorte de gênero;

CONSIDERANDO o disposto na Lei 11.942, de 27 de maio de 2009, que deu nova redação aos arts. 14, 83 e 89 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para assegurar às mães presas e aos recém-nascidos condições mínimas de assistência;

CONSIDERANDO a Lei 13.257, de 8 de março de 2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro

de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei 12.662, de 5 de junho de 2012;

CONSIDERANDO a Lei 8.080, de 19 de setembro 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências;

CONSIDERANDO a Lei 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental;

CONSIDERANDO a necessidade de se aperfeiçoar e uniformizar rotinas e práticas, no que concernem ao processo de execução penal em todo o território nacional, sobretudo para melhor aplicação dos ditames da Resolução CNJ 113, de 20 de abril de 2010, que dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, e dá outras providências,

RESOLVE:

**DAS DISPOSIÇÕES GERAIS PARA O ACOMPANHAMENTO
DE MULHERES E GESTANTES EM SITUAÇÃO DE
PRIVAÇÃO DE LIBERDADE, E SEUS FILHOS**

Art. 1º São Diretrizes a nortear o acompanhamento de mulheres e gestantes, em situação de privação de liberdade, e seus filhos:

I – A promoção da cidadania, por meio da garantia de acesso a políticas públicas desenhadas à raiz da especificidade de gênero;

II – A atenção integral contínua e de qualidade, conforme suas especificidades, bem como a seus filhos, com ênfase em atividades de prevenção e a garantia de serviços assistenciais;

III – O respeito à diversidade étnico-racial, às limitações e às necessidades físicas e mentais especiais, às condições econô-

mico-sociais, às práticas e concepções culturais e religiosas, ao gênero, à orientação sexual e à identidade de gênero;

IV – A garantia da intersetorialidade da gestão prisional, executada de forma integrada e racional, visando à garantia de seus direitos fundamentais;

V – A humanização dos equipamentos prisionais femininos, especialmente no que concerne à arquitetura prisional e à execução de atividades, procedimentos e rotinas próprias desse ambiente, garantindo à gestante e à mulher com filho visitas humanizadas em ambiente propício à interação saudável;

VI – O aperfeiçoamento contínuo dos serviços e rotinas inerentes à gestão prisional, para atender às especificidades do recorte de gênero, estimulando formação específica como condição para o trabalho nos equipamentos prisionais femininos;

VII – O aprimoramento da captação dos dados a serem oferecidos aos bancos de dados informativos do sistema prisional, neles incluindo a quantificação de mães e seus respectivos filhos, e outras informações contemplativas da perspectiva de gênero;

VIII – Estímulo ao apadrinhamento pela sociedade civil organizada dos filhos das mães encarceradas;

IX – Prioridade na regularização da guarda dos filhos de mulheres encarceradas, enquanto permanecerem nesta situação, sem prejuízo da garantia de visitas sociais nas unidades prisionais, de modo a preservar e fortalecer os laços afetivos entre mães e filhos.

X – Na impossibilidade do exercício da maternidade, o fomento à adoção do(s) filho(s) de mães em situação de privação de liberdade.

Art. 2º Constitui princípio para o acompanhamento de mulheres e gestantes, em situação de privação de liberdade, e seus filhos, a equidade no modo a reconhecer as diferenças e singularidades das mulheres em situação de privação de liberdade e de seus filhos, enquanto sujeitos de direitos nessa condição.

Art. 3º Caberá aos juízes de execução penal, no exercício da corregedoria permanentes dos equipamentos prisionais femininos, **a fiscalização e observância nas unidades sob sua respectiva jurisdição**, dos termos desta Resolução, estimulando os fluxos e rotinas administrativas necessárias para que o cumprimento das orientações aqui contempladas.

DAS CAUTELAS PROCEDIMENTAIS NECESSÁRIAS AO PRÉVIO INGRESSO DAS MULHERES EM UNIDADE PRISIONAL OU DE DETENÇÃO

Art. 4º As autoridades policiais e as autoridades judiciárias, durante o interrogatório de indiciadas e acusadas, deverão colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades, se possuem alguma deficiência e o nome de contato de eventual responsável pelo provedor da subsistência e respectivos cuidados, a ser informado pela pessoa presa, seguindo os ditames dos arts. 6º, 185 e 304, todos do Código de Processo Penal.

Art. 5º A autoridade judiciária deverá priorizar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for gestante, em qualquer período gestacional, ou na hipótese de mulher que tenha filho com até 12 anos incompletos, conforme dispõe o art. 318 do Código Processo Penal.

Parágrafo Único. Para aplicação do disposto no *caput*, será facultado à mulher, caso deseje, realizar teste de gravidez antes da audiência de custódia.

Art. 6º Até que seja concedida a prisão domiciliar, será garantido, sempre que possível, o abrigo, em acomodações adequadas na unidade prisional ou de detenção, dos filhos de mulheres presas menores de 7 (sete) anos, desde que haja manifestação de vontade expressa da mulher e após a avaliação da conveniência da medida por equipe interdisciplinar, de modo a resguardar o interesse superior das crianças.

Art. 7º À mulher condenada ao cumprimento de alternativa penal com prestação de serviços à comunidade, que tenha filho(s) menores sob seus cuidados,

será assegurado o encaminhamento para uma entidade que lhe possibilite o cumprimento desse tipo de serviço, de forma a não impedir o contato e convivência entre mãe e filho(s).

DO DIREITO DE CONVIVÊNCIA DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E SEUS FILHOS

Art. 8º A convivência entre mães em situação de privação de liberdade e respectivos filho(a)(s) em unidades prisionais ou de detenção passa a ser assegurada com o intuito de apoiar o desenvolvimento da criança e preservar os vínculos com sua respectiva genitora.

§1º A convivência assegurada no *caput* deverá contemplar ações mínimas, as quais deverão ser providenciadas pelo Poder Executivo em interlocução com o Poder Judiciário, em ordem a prestigiar o diálogo intersetorial, de modo a:

- I. Garantir às presas gestantes que estiverem exercendo atividades laborais **período de licença maternidade de seis meses**, com direito a remuneração;
- II. Desenvolver ações que garantam acesso e permanência prioritária das crianças que estão em ambientes *intra* e *extra* muros à rede pública de educação infantil;
- III. Assegurar ações de interação, cuidado e estímulo ao desenvolvimento psicomotor, afetivo, de linguagem e cognitivo das crianças;
- IV. Garantir à criança o direito a outros contatos com situações e contextos externos ao presídio no qual suas mães, em situação de privação de liberdade, encontram-se;
- V. Desenvolver e fomentar a elaboração de Protocolo Individualizado de Atendimento para cada criança, como foco das ações de preparação da sua saída do estabelecimento prisional, sensibilizando seu responsáveis para o acompanhamento social e familiar pelo menos 6 meses antes do prazo de saída;

VI. Considerar-se a possibilidade de reconhecer a possibilidade da convivência entre mães e filhos de modo a respeitar o período de amamentação exclusiva até os 6 meses de vida da criança, complementada até os 2 anos com outros alimentos saudáveis, manipulados com segurança sanitária e nutricional, ou, então, estabelecer, por meio de parecer de equipes interdisciplinares, que a duração do período de convivência se defina a partir da análise do caso concreto, não o vinculando, exclusivamente, ao aleitamento materno, levando em consideração o interesse superior da criança;

VII. Considerar-se a possibilidade de reconhecer a possibilidade de que crianças com mais de dois e até quatro anos de idade permaneçam junto de suas mães, enquanto estas permanecerem recolhidas a um equipamento prisional;

VIII. Impedir a utilização da interrupção da convivência entre mães em situação de privação de liberdade e seus filhos como medida disciplinar;

IX. Considerar-se a possibilidade de reconhecer como horas de trabalhado, para fins de remição de pena, o cuidado de filhos de outras presas;

X. Considerar-se a possibilidade de evitar a destituição do poder familiar em função, única e exclusivamente, de causa relacionada à situação de privação de liberdade;

XI. Estimular e incentivar práticas que assegurem a efetivação do direito à convivência familiar, em especial com pais e família extensa, na forma prevista na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências;

XII. Dispor sobre condições especiais de visitação para pais de crianças abrigadas com suas mães, estando estas em situação de privação de liberdade, inclusive e dentro do possível prevendo

horários diferenciados e permanência prolongada, com o intuito de promover o fortalecimento de vínculos e possibilitar a responsabilização do pai quando da saída da criança da unidade; e

XIII. Fomentar a capacitação de servidores para a execução dos lineamentos desta Resolução.

§ 2º Na hipótese de extinção da convivência da mãe em situação de privação de liberdade com seu filho, igualmente haverão de se contemplarem ações mínimas, providenciadas pelo Poder Executivo em interlocução com o Poder Judiciário, de modo a assegurar visitas humanizadas, com periodicidade quinzenal, visando minimizar os efeitos colaterais negativos decorrentes da extinção da convivência anterior, na medida do possível em ambiente separado do sistema carcerário, proibindo-se, nestas hipóteses, a colocação de algemas nas mães.

DO DIREITO À SAÚDE DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E SEUS RESPECTIVOS FILHOS

Art. 10 Às mulheres em situação de privação de liberdade deverá ser assegurado o acesso às ações de atenção integral à saúde, que incluem ações de saúde sexual e reprodutiva, atenção obstétrica humanizada e de qualidade, atenção a comorbidades clínicas e ginecológicas em geral, inclusive infecções sexualmente transmissíveis, e ações de prevenção da morbimortalidade por câncer de mama e de útero.

Art. 11 As ações de atenção integral à saúde assegurada no artigo anterior deverá contemplar ações mínimas, as quais deverão ser providenciadas pelo Poder Executivo em interlocução com o Poder Judiciário, em conformidade à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Mulheres (disponível em http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_mulher_principios_diretrizes.pdf), de modo a:

I. Garantir a realização de todos os exames preventivos do câncer de colo de útero e câncer de mama, conforme os protocolos do Ministério da Saúde (disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/controle_canceres_colo_uterio_2013.pdf),

bem como a inclusão das mulheres em situação de privação de liberdade no Sistema de Informação que registra dados referentes aos programas do câncer de colo de útero e câncer de mama ;

II. Assegurar a imunização de toda mulher em situação de privação de liberdade, conforme protocolo de vacinação do SUS;

III. Estimular ações e campanhas de orientação e prevenção de doenças transmissíveis, em especial a tuberculose e aquelas transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*;

IV. Estimular ações de saúde para prevenir doenças sexualmente transmissíveis e o HIV/Aids, garantindo a realização de consulta ginecológica periódica, testes rápidos e tratamentos em tempo;

V. Estimular ações de atenção à saúde sexual e reprodutiva com acesso a planejamento reprodutivo e métodos contraceptivos reversíveis de longa duração (LARC), conforme desejo da mulher e que será realizado com aconselhamento adequado, especialmente após evento obstétrico (parto ou aborto);

VI. Assegurar que o direito das mulheres encarceradas a relações heteroafetivas ou homoafetivas, por meio de visita íntima, seja respeitado;

VII. Garantir o acesso das mulheres vítimas de violência a serviços públicos especializados para atendimento humanizado, nos termos do Decreto n. 7.958/2013 e da Lei 12.845/2013, com apoio jurídico e psicológico patrocinado por equipes multidisciplinares;

VIII. Garantir assistência humanizada, qualificada e integral ao abortamento permitido pela Lei, sem qualquer tipo de discriminação ou restrição do acesso à assistência à saúde;

IX. Garantir a inscrição das mulheres em situação de privação de liberdade na rede de atendimento local do SUS, desde o pla-

nejamento reprodutivo e a confirmação da gestação até os dois primeiros anos de vida do bebê, assegurando o acompanhamento pré-natal com a realização de todos os exames e vacinas, assim como a suplementação com ácido fólico e sulfato ferroso, e se necessária suplementação nutricional;

X. Garantir a atenção obstétrica e neonatal, qualificada e humanizada, conforme orientações sobre as Boas Práticas de Atenção ao Parto e Nascimento da Organização Mundial da Saúde (OMS-1996) e os protocolos e diretrizes do Ministério da Saúde, com ênfase na redução da mortalidade materna e infantil (disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/folder/pacto_reducao_mortalidade_materna_neonatal.pdf);

XI. Garantir a vinculação da gestante, no último trimestre de sua gestação, ao estabelecimento hospitalar em que será realizado o parto, assegurando o seu encaminhamento quando iniciado o trabalho de parto e em caso de emergência obstétrica;

XII. Garantir assistência psicológica à gestante e à puérpera, no período pré e pós-natal, inclusive como forma de prevenir ou minorar as possíveis fragilidades psíquicas/emocionais do estado gravídico-puerperal das mulheres que se encontrem em situação de privação de liberdade de acordo com o artigo 8º § 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente;

XIII. Assegurar a continuidade do cuidado no puerpério, com atenção aos sinais de risco, as ações de planejamento reprodutivo, aos cuidados com a amamentação e com o recém-nascido;

XIV. Oferecer orientação sobre dieta e saúde às mulheres, especialmente às gestantes e lactantes, assegurando a disponibilidade de alimentação adequada a elas e seus filhos;

XV. Assegurar o direito das mulheres presas à confidencialidade médica, incluindo o direito a não compartilhar informações

sobre seu histórico e a não realizar exames sem seu consentimento.

Art. 12 Todas as crianças nascidas de mulheres em situação de privação de liberdade têm direito às ações de atenção integral à saúde, que incluem acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, realização de exames e vacinas.

Art. 13 As ações de atenção integral à saúde de filhos de mulheres em situação de privação de liberdade, assegurada no artigo anterior, deverá contemplar ações mínimas, as quais deverão ser providenciadas pelo Poder Executivo em interlocução com o Poder Judiciário, conforme disposto na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança – PNAISC (disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html), de modo a:

I. Garantir a continuidade do cuidado após o nascimento com o 5º dia de saúde integral, que se traduz em um conjunto de ações de saúde essenciais, a serem ofertadas para a mãe e o bebê, pela Atenção Básica à Saúde no primeiro contato após a alta da maternidade, bem como das demais Estratégias que compõe a Política Nacional de atenção Integral à Saúde da Criança e Aleitamento Materno-PNAISC;

II. Garantir a realização dos exames relacionados às triagens neonatais universais e agendamento das próximas consultas na Atenção Básica, para mãe e bebê;

III. Assegurar o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança, obedecendo ao calendário de consultas preconizado pelo Ministério da Saúde;

IV. Garantir a vacinação das crianças, conforme calendário vacinal do Ministério da Saúde;

V. Garantir ações de interação, cuidado e estímulo ao desenvolvimento psicomotor, afetivo, de linguagem e cognitivo das crianças, desenvolvidas pelos profissionais da equipe de atenção básica, assistentes sociais e psicólogos do estabelecimento prisional; e

VI. Assegurar a vinculação de pediatra à Unidade Básica de Saúde Prisional (UBSp), visando à assistência e o acompanhamento do desenvolvimento infantil durante a permanência da criança com sua mãe na prisão, quando necessário.

DOS DIREITOS DOS FILHOS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE QUE NÃO SE ENCONTRAM NO AMBIENTE PRISIONAL

Art. 14 Os direitos de crianças e adolescentes de mães em situação de privação de liberdade têm por objetivo assegurar o pleno desenvolvimento de habilidades, fundamentalmente, individuais, interpessoais, comunitárias, psicológicas e sociais, no sentido de evitar a repetição da história familiar marcada pelo crime e violência.

Art. 15 Para a garantia dos direitos, cujo escopo está definido no artigo anterior, deverá ser assegurado acompanhamento integral dos filhos, até 18 anos, de mães em situação de privação de liberdade, mediante apresentação de relatório, sobretudo, no âmbito psicológico, educacional, dentro e fora da sala de aula se o caso recomendar, bem como, assistencial, inscrevendo os respectivos núcleos familiares nos quais inseridos, cumpridos todos os requisitos, em programas de assistência à família.

DAS ESPECIFICIDADES INERENTES À GESTÃO PRISIONAL NO ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E SEUS FILHOS

Art. 16 Para a operacionalização das ações visando assegurar os direitos das mulheres em situação de privação de liberdade, definidas nos artigos anteriores, são necessárias as seguintes ações mínimas, as quais deverão ser providenciadas pelo Poder Executivo em interlocução com o Poder Judiciário, em ordem a promover a:

I. Manutenção de registros na unidade prisional ou de detenção a respeito da entrada, permanência e saída de mulheres gestantes e de seus filhos, inclusive informações sobre localização e situação de custódia de filhos que não as acompanhem;

II. Comunicação periódica dos gestores de unidades prisionais ou de detenção, à Defensoria Pública, mensalmente, acerca da presença de mulheres gestantes ou destas com filhos em suas dependências, bem como aos consulados respectivos, no caso de estrangeiras;

III. Articulação entre as equipes interdisciplinares e os Centros de Referência da Assistência Social locais para atender às famílias das mulheres em situação de prisão em condição de vulnerabilidade;

IV. Qualificação do processo de trabalho das equipes de Atenção Básica Prisional (EABP), conforme Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional;

V. Facilitação de processos visando a identificação do genitor ou de reconhecimento da paternidade, havendo vontade expressa da mulher em situação de privação de liberdade;

VI. Viabilização do registro civil de nascimento de crianças de mães em situação de privação de liberdade, imediatamente após o nascimento, com apoio das equipes multidisciplinares devem viabilizar;

VII. Garantia de espaço específico, adequado, humanizado e saudável para a custódia de gestantes e mulheres acompanhadas de seus filhos, com estruturas, rotinas e equipamentos condizentes com sua condição, de modo a reduzir a experiência do cárcere para mães e filhos e também garantir a continuidade das relações familiares e comunitárias;

VIII. Evitar o isolamento ou segregação disciplinar mulheres gestantes, em situação de privação de liberdade, com filhos ou em período de amamentação;

IX. Proibir como sanção disciplinar o impedimento do contato com a família a mulheres, em situação de privação de liberdade, particularmente àquelas com filhos;

X. Proibir o uso de algemas ou outros meios de contenção em mulheres, em situação de privação de liberdade, em trabalho de parto e pós-parto, recomendando-se a permanência da escolta, mesmo que feminina, do lado de fora da sala, durante o trabalho de parto e a realização de exames; e

XI. Permitir a ausência da mulher do presídio para amamentar ou acompanhar o seu filho, quando a criança estiver internada por motivo de saúde.

Art. 17 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO I

Questionário para mães, responsáveis de fato e menor

FORMULÁRIO DE VISITA	
Questionário para menor	
DADOS PESSOAIS	
NOME DA CRIANÇA:	
RG (se possuir):	Data de expedição:
Data de nascimento: ___/___/_____	Idade:
Sexo: () M () F	
Endereço:	
Escolaridade:	Já repetiu de ano:
Escola onde estuda:	
Possui alguma doença, qual:	
Filiação: Mãe:	
Pai:	
Já visitou a mãe na cadeia: () sim () Não	Visitou outro parente: () sim () não
Se visitou, como se sentiu:	
Descreva como foi essa visita:	
Sente falta da sua mãe, de exemplos:	

Mora com seu pai: () sim () não
Caso não, está morando com quem:
Tem contato com seu pai: () sim () não
Seu pai já foi preso ou está preso: () sim () não
Gosta de morar aqui: () sim () não
Do que sente mais falta de quando você morava com sua mãe:
Sabe o porquê sua mãe não está com você:
Tem irmãos, quantos:
Moram com você: () sim () não
Caso não, onde moram:
Se nunca visitou sua mãe, gostaria de visita-la: () sim () não
Como você está na escola:
Gosta da escola, por que:
Quais as brincadeiras que mais gosta:
Observações:

Questionário para o responsável do menor	
Nome completo:	
Rg:	Data de expedição:
CPF:	Data de nascimento:
Endereço:	
Sexo: () M () F	
Naturalidade:	Nacionalidade:
Escolaridade:	
Estado civil:	Cônjuge:
Ocupação:	
Renda familiar aproximada:	
Quantas pessoas moram na residência:	
A residência é: () própria () alugada	
Caso não trabalhe, quem na casa trabalha:	
Em qual ocupação:	
Grau de parentesco com o menor:	
Recebe algum benefício do Governo, qual:	
Conta com a ajuda financeira de alguém nas despesas da criança/adolescente, se sim, quem e com qual valor:	

Quando abrigou a criança/adolescente, qual foi o comportamento dela:
Qual o comportamento da criança/adolescente nos dias atuais:
Quando a criança/adolescente vai visitar a mãe, como ela reage:
A criança/adolescente quando visita a mãe passa por algum tipo de revista, caso sim como ela se sente e como ela é tratada pelos agentes:
Caso a criança/adolescente não visite a mãe, como ela lida com isso:
Caso não seja parente, há quantos anos conhece a mãe e a criança/adolescente:
Caso não seja parente, há algum familiar que mantém algum contato com a criança/adolescente, se sim qual e com que frequência:
A família passa por alguma dificuldade (financeira e/ou psicológica) com a chegada da criança/adolescente:
A criança/adolescente tem contato com o pai: () sim () não
A criança/adolescente possui alguma doença, se sim qual:
Há quanto tempo a criança/adolescente está sob seus cuidados:
A criança/adolescente ficou abrigado com outra pessoa, além de você:

Como está o desempenho da criança/adolescente na escola:
A criança/adolescente sofre algum preconceito pelo fato da mãe estar presa:
Você tem a guarda judicial desta criança/adolescente: () sim () não
Você acha que a criança/adolescente precisa de uma ajuda psicológica para entender o que se passa com ela: () sim () não
Se você pudesse contar com uma ajuda financeira para a criança/adolescente, o que mais seria necessário (pode marcar mais de um item): () cesta básica () roupas () remédios () brinquedos () material escolar () outros:
A mãe da criança/adolescente tem algum vício, qual?
A criança/adolescente já cometeu algum comportamento errado, descreva:
Você já recebeu a visita de algum psicólogo ou assistente social, porque:
Já foi chamado na escola por algum comportamento da criança/adolescente:
Observações:

Questionário para a mãe	
Nome completo:	
Rg :	Data de expedição:
CPF:	Data de nascimento:
Naturalidade:	Nacionalidade:
Estado civil:	Cônjuge:
Escolaridade:	
Está presa por qual motivo:	
Está presa desde quando:	
Já esteve presa em outras situações:	
No momento que foi presa tinha algum trabalho, qual:	
É presa provisória ou condenada, se condenada qual o tempo da pena:	
Possui alguma doença, se sim qual:	
Possui algum vício, qual:	
Tem filhos: () sim () não	
Nome do(s) filho(s) e a idade:	

Seu(s) filho(s) esta(m) morando com quem neste momento:
Caso não esteja morando com parentes, com quem está morando e qual o seu vínculo com essa pessoa:
A família que abriga seu filho encontra alguma dificuldade financeira ou psicológica:
O pai do(s) seu(s) filho(s) tem contato com ele(s):
Seu filho(s) vem te visitar: () Sim () não
Com que frequência tem contato com seu(s) filho(s):
Como se sente quando seu(s) filho(s) vem te visitar:
Você participa da vida do seu(s) filho(s), mesmo estando longe, com opiniões, conselhos, e ou advertências:
Depois que você foi presa, percebeu mudança(s) no comportamento do seu filho:
Como seu filho se sente pelo fato de você estar presa:
Seu filho já visitou algum presídio em outra situação: () sim () não
Você acha que a ajuda de uma psicóloga/assistente social ajudaria para que seu filho entendesse melhor a situação em que se encontra hoje: () sim () não
Seu filho passa por alguma dificuldade financeira e ou psicológica:
Seu filho já sofreu algum abuso sexual: () sim () não
Na gravidez fez uso de algum tipo de droga/álcool: () sim () não

Você gostaria que as visitas de seu filho fosse feitas em um ambiente onde tivesse uma brinquedoteca, em um lugar mais agradável: () sim () não

Você acredita que se essas visitas fossem feitas nesse ambiente agradável, faria alguma diferença na sua relação com seu filho: () sim () não

Você gostaria de fazer algum comentário:

ANEXO II

Ficha cadastral para adesão do protetor solidário

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO _____

Cadastro do Protetor(a) Solidário(a):

Nome Completo: _____

Endereço Residencial: _____

Tel.: () _____ / Cel.: () _____

Data de nascimento: ____/____/____

Profissão: _____

Endereço Profissional: _____

TIPO DE AMPARO

1) Doação Material:

() Roupas/sapatos () Material de construção () Cesta básica () Material Escolar () Eletrodomésticos () Móveis e Colchões

Outros: _____

2) Prestação de Serviço: Desejo prestar serviço gratuito como:

() Assistente Social () Psicológico () Pedagogo Infantil

() Nutricionista () Enfermeiro () Médico () Dentista () Oftalmologista () Fisioterapeuta () Terapia Ocupacional

Outros: _____

3) Atividade de ensino ou lazer: Desejo colaborar ensinando:

- Corte ou Costura Bordado Pintura em tecido
 Pintura, escultura Trabalhos Manuais Artesanato
 Música Reforço escola Teatro Dança Cabelereiro Computação
 Estética Esportes Línguas Estrangeiras

Outros: _____

4) O serviço ou atividade que pretendo prestar terá carga horária de:

- Duas horas semanais Quatro horas semanais Seis horas semanais
 Um dia por semana Um dia por quinzena Um dia por mês
 Todo fim de semana Quando for necessário mediante solicitação

Outros: _____

5) O amparo material que pretendo prestar será:

- Três meses Seis meses Um ano
 Para cada situação específica

6) Quero realizar esse trabalho nos seguintes dias da semana/ mês: _____**7) O local onde prestarei o serviço ou atividade será: _____****COMPROMISSO DO PROTETOR/PROTETORA:**

- I. Estou ciente de que deverei seguir as orientações do Projeto;
- II. Estou ciente de que deverei seguir as orientações do Projeto, quando ao modo como deverei lidar com a(s) pessoa(s) envolvida(s);

- III. Estou ciente de que não terei qualquer direito legal sobre a(s) criança(s) apadrinhada(s), muito menos o direito de adotá-la(s)
- IV. Comprometo-me a informar sobre qualquer mudança de endereço ou de situação familiar que possa interferir no apadrinhamento.
- V. Comprometo-me a cumprir o compromisso assumido, pelo prazo indicado, logo que for contatado (a) pela equipe do Projeto

DIVULGAÇÃO DO AMPARO

- () Não desejo nenhum tipo de divulgação quanto a este amparo.
- () Não me importo que saibam que sou protetor/protetora, desde que meu endereço seja mantido em sigilo.
- () Aceito que a imprensa me entreviste, em local definido por mim.

_____, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Protetor/Protetora

Assinatura do Servidor Responsável

CONCLUSÕES

(Preenchimento pelo cartório e pela equipe psicossocial)

Anexo IX – Minuta de Resolução – Dispõe sobre as diretrizes e regras para a realização do “acolhimento” em saúde nas unidades prisionais e prescreve a continuidade do cuidado por meio do monitoramento das transferências ou soltura e dá outras providências.

RESOLUÇÃO DE DE AGOSTO DE 2016

Dispõe sobre as diretrizes e regras para a realização do “acolhimento” em saúde nas unidades prisionais e prescreve a continuidade do cuidado por meio do monitoramento das transferências ou soltura e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO o inciso XLIX do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral;

CONSIDERANDO as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de pessoas em situação de privação de liberdade, ora denominada “Regras de Mandela”, especialmente as Regras 22 a 35, que dispõem sobre alimentação, exercício e esporte e serviços de saúde;

CONSIDERANDO as Regras para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, também conhecidas como “Regras de Bangkok”, especialmente o item 6, que dispõe sobre os serviços de cuidados à saúde, e as regras 6 a 18, que denotam a especificidade dessas ações na perspectiva do recorte de gênero;

CONSIDERANDO a Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), especialmente o art. 14, que assegura: “a assistência à saúde do preso e do inter-nado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico”;

CONSIDERANDO a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências;

CONSIDERANDO a Lei 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental;

CONSIDERANDO a Recomendação CNJ 35, de 12 de julho de 2011, que recomenda, na execução das medidas de segurança, a consideração das linhas diretrizes que detalham e especificam a política antimanicomial;

CONSIDERANDO a Portaria Interministerial MJ/MS 1, de 2 de janeiro de 2014, que institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS);

CONSIDERANDO as premissas e diretrizes do Projeto “Saúde Prisional” do CNJ, contemplando ações intersetoriais de atenção à saúde e à assistência social no sistema prisional, como forma de assegurar o acesso universal às ações de atenção básica à saúde e a garantia da integralidade da atenção por meio da Rede de Atenção à Saúde e da Rede do Sistema Único da Assistência Social, garantindo-se, com isso, um padrão sanitário e de assistência mínimos às pessoas em situação de privação de liberdade;

CONSIDERANDO a decisão plenária tomada no Ato Normativo XXXXXXXX na XXXX^a Sessão Virtual, realizada em XXXX de XXXX de 2016;

RESOLVE:

CAPÍTULO I

DAS DIRETRIZES E REGRAS GERAIS PARA O “ACOLHIMENTO” DE SAÚDE DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE

Art. 1º Para os fins desta Resolução, todos os equipamentos prisionais no território nacional serão considerados como pontos de atenção da Rede de Atenção à Saúde, como forma de se garantir, primariamente, o princípio do acesso universal

e igualitário às ações e serviços visando à promoção, à proteção e à recuperação da saúde das pessoas privadas de liberdade.

Art. 2º Caberá aos juízes de execução penal, no exercício da corregedoria permanente dos equipamentos prisionais, a fiscalização e observância nas unidades sob sua respectiva jurisdição, dos Princípios e Diretrizes contemplados na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html, e na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html, em especial atentando para:

I – Garantia, em favor de todas as pessoas em situação de privação de liberdade, do mesmo padrão de atendimento dispensado aos cidadãos não afastados do convívio social;

II – Garantia de que os gestores prisionais realizem todos os atendimentos e registros médico-sanitários em benefício da pessoa em situação de privação de liberdade, utilizando e alimentando o prontuário eletrônico do sistema e-SUS/SISAB – Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (disponível em: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/esus.php>). Nas hipóteses em que esses atendimentos e registros não possam ser documentados por via eletrônica, em virtude da Unidade Básica de Saúde Prisional (UBSp) não dispor de acesso à internet, a administração prisional deverá utilizar o prontuário e-SUS em papel, instrumento de domínio público;

III – Obrigatoriedade de que todas as UBSp utilizem o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) (disponível em: <http://portalsinan.saude.gov.br/>), evitando-se que os dados e informações oriundos do “acolhimento” e demais atendimentos e registros médico-sanitários sejam perdidos ou subnotificados, quando enviados para notificação em outra unidade de saúde do município;

IV – Indução e incentivo à realização de “buscas ativas”, mediante a oferta de testagem e a garantia de tratamento integral, organizando outros fluxos com a Rede de Atenção à Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) para os casos que exijam maior complexidade de atenção à saúde;

V – Obrigatoriedade de que os mandados de prisão e os alvarás de soltura sejam expedidos com ordem para que a UBSp e os gestores prisionais subsidiem todos os encaminhamentos necessários para que a pessoa favorecida pela prisão ou pela liberação seja submetida, respectivamente, na entrada do sistema prisional (“porta de entrada”) ou em momento imediatamente concomitante a sua liberação (“porta de saída”), à avaliação clínica e médica das suas condições de saúde;

VI – Incentivo à capacitação dos agentes penitenciários em “saúde prisional”, ampliando o diálogo entre esses profissionais e as equipes de saúde das UBSp, como forma de otimizar as rotinas da assistência à saúde e elaboração de fluxos internos de escolta;

VII – Estimular e apoiar a capacitação e qualificação de pessoas em situação de privação de liberdade para o trabalho em serviços de saúde prisional, especialmente programas de educação e promoção da saúde e programas de apoio aos serviços de saúde, nos termos do art. 20 da Portaria Interministerial 01/2014, que instituiu a PNAISP.

Art. 3º Toda entrada e toda saída de pessoa submetida à situação de privação de liberdade deverão obedecer às prescrições e orientações dispostas pelo Ministério da Saúde, assegurando a todos aqueles que se submetem ao recolhimento intramuros a fruição dos mesmos serviços disponíveis para os cidadãos não afastados do convívio social.

Art. 4º O “acolhimento” em saúde das pessoas em situação de privação de liberdade será obrigatório em todas as Unidades de Saúde Prisional, sob a supervisão de equipe de saúde multiprofissional, compreendendo 3 (três) distintos procedimentos:

I – Triagem primária: na oportunidade da chegada e ingresso de pessoas nos espaços prisionais (“Porta de Entrada”);

II – Triagem secundária: na oportunidade do mapeamento de saúde de todos os detentos de um determinado espaço prisional (“Busca Ativa”);

III – Triagem terciária: na oportunidade dos encaminhamentos para a Rede de Atenção à Saúde dos respectivos territórios, ao ensejo da liberação da pessoa de um determinado espaço prisional (“Porta de Saída”).

§ 1º Quando da “triagem primária”, deverão ser oportunizadas todas as vacinas do calendário à pessoa submetida à privação de liberdade (disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/197-secretaria-svs/13600-calendario-nacional-de-vacinacao> e <http://www.aids.gov.br/pagina/vacina-hepatites>) e todos os exames laboratoriais compatíveis com a constatação de agravos transmissíveis e não transmissíveis (disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_apoio_gestores.pdf), contemplados em protocolos SUS e ações de Atenção Básica.

§ 2º A pessoa privada de liberdade tem o direito de recusar a aplicação de vacinas ou de se submeter a exames laboratoriais, na forma do art. 5º desta Resolução.

§ 3º Nas hipóteses em que, por ocasião da “triagem secundária”, o resultado laboratorial atestar positivo para agravos transmissíveis ou não transmissíveis, o tratamento adequado ao custodiado-paciente deverá ser prontamente iniciado na própria Unidade de Saúde Prisional. Caso exija atenção de maior complexidade, tais como cirurgias e outras especialidades médicas que superam as ações mais elementares e próprias da atenção básica, o custodiado-paciente deverá ser encaminhado à Rede de Atenção à Saúde do SUS (ambulatorial ou hospitalar).

§ 4º É obrigação do gestor prisional, quando da “triagem primária” de pessoa submetida à privação de liberdade, assegurar a emissão ou a recuperação de todos os seus documentos básicos, entre os quais a 2ª via das Certidões de Nascimento e/ou de Casamento, Registro Geral (RG), Título de Eleitor, Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Carteira de Trabalho, especialmente, sem prejuízo de outros, como forma de garantir o exercício da cidadania e o acesso a todas as assistências contempladas em lei, sem prejuízo do cadastramento do detento, e também de seus familiares diretos, no Cadastro Único da Assistência Social, “porta de entrada” para os programas sociais.

Art. 5º Na hipótese de a pessoa em situação de privação de liberdade não aceitar se submeter aos protocolos definidos nesta Resolução, deverá apresentar

declaração por escrito ou, sendo analfabeta, sua recusa, mediante identificação digital, sempre na presença de advogado ou defensor público, que será formalizada e juntada ao respectivo prontuário pessoal.

CAPÍTULO II

DOS FLUXOS NO “ACOLHIMENTO” EM SAÚDE PARA MULHERES, GESTANTES E FILHOS DE MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE

Art. 6º Os protocolos a serem seguidos para o “acolhimento” em saúde de mulheres, gestantes e filhos de mulheres privadas de liberdade são aqueles estabelecidos no art. 11 da Resolução CNJ xxx, de xxx, de 2016, que dispõe sobre as diretrizes e princípio para o acompanhamento das mulheres e gestantes, em situação de privação de liberdade, e seus filhos.

CAPÍTULO III

DOS FLUXOS NO “ACOLHIMENTO” EM SAÚDE AOS DEPENDENTES DE DROGAS E PESSOAS COM TRANSTORNO MENTAL EM CONFLITO COM A LEI

Art. 7º Os protocolos a serem seguidos para o “acolhimento” em saúde de dependentes de drogas e pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei são aqueles estabelecidos no art. 6º da Resolução CNJ xxx, de xxx, de 2016, que dispõe sobre as diretrizes e regras para o processo de desinstitucionalização e acolhimento das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor a partir da data de sua publicação.

Anexo X – Minuta de Resolução – Dispõe sobre as diretrizes e regras para o processo de desinstitucionalização e acolhimento das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei e dá outras providências.

RESOLUÇÃO DE DE AGOSTO DE 2016

Dispõe sobre as diretrizes e regras para o processo de desinstitucionalização e acolhimento das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO o inciso XLIX do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral;

CONSIDERANDO as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de pessoas em situação de privação de liberdade, ora denominada Regras de Mandela, especialmente as regras 22 a 35, que dispõem sobre alimentação, exercício e esporte e serviços de saúde;

CONSIDERANDO a Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), especialmente o art. 14 que assegura: “a assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico”;

CONSIDERANDO a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências;

CONSIDERANDO a Lei 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental;

CONSIDERANDO a Lei 13.146, de 6 de julho de 2015, que definiu os parâmetros para a inclusão da pessoa com deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência);

CONSIDERANDO a Resolução CNJ 113, de 20 de abril de 2010, que, entre outras providências, dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e medida de segurança;

CONSIDERANDO a Resolução CNJ 213, de 15 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas;

CONSIDERANDO a Resolução CNJ 214, de 15 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais;

CONSIDERANDO a Recomendação CNJ 35, de 12 de julho de 2011, que na execução da Medida de Segurança sejam adotadas políticas antimanicomiais;

CONSIDERANDO que o êxito da atenção psicossocial prestada às pessoas com transtornos mentais em conflito com a lei depende da atuação comprometida dos atores do sistema de justiça, precipuamente, no sentido de garantir a autonomia dos profissionais da Rede de Atenção à Saúde (RAS) e da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e da(s) equipe(s) de avaliação;

CONSIDERANDO a decisão plenária tomada no Ato Normativo XXXXXXXX na XXXXª Sessão Virtual, realizada em XXXX de XXXX de 2016;

RESOLVE:

Art. 1º Para os fins desta Resolução, o processo de “desinstitucionalização” e de “acolhimento” das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei, assim definidas pelo sistema de justiça criminal, deverá ser tratado como “questão de saúde pública”.

Parágrafo único. Entende-se por:

I – “desinstitucionalização”: o redirecionamento do modelo hospitalar, institucional ou asilar manicomial para o modelo de reabilitação psicossocial humani-

zado, de base comunitária/territorial, com valorização da autonomia e da liberdade das pessoas com transtornos mentais.

II – “pessoa com transtorno mental em conflito com a Lei”: qualquer pessoa que, depois de avaliadas suas condições psiquiátricas, apresente alterações mórbidas do modo de pensar e/ou do humor (emoções), e/ou alterações mórbidas do comportamento associadas à angústia expressiva e/ou deterioração do funcionamento psíquico global e que experimentaram a prática de ato tipificado como crime.

Art. 2º São Diretrizes a nortear o processo de “desinstitucionalização” das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei:

I – ações de “desinstitucionalização” de pessoas com transtorno mental e dependentes de crack, álcool e outras drogas em situação de internação em Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP), em Alas de Tratamento Psiquiátrico em Estabelecimentos Penais (ATP-EP) ou em Estabelecimentos Prisionais comuns;

II – estratégias para a reabilitação psicossocial no território das pessoas desinstitucionalizadas, favorecendo-se os percursos de produção de autonomia e da contratualidade social, de forma a garantir direitos e a efetiva participação e inclusão social, concomitantemente ao fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

Art. 3º O acompanhamento das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei, em processo de “desinstitucionalização”, deverá ser realizado por meio de equipe multiprofissional, com a observância da utilização preferencial de programas e equipes de “desinstitucionalização” identificadas na respectiva base territorial e, caso não existam, de programas e equipes do Sistema Único de Saúde (SUS), oficialmente instituídas para esse fim, vinculadas à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) ou integrantes das Estratégias da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

Art. 4º A(s) equipe(s) disposta(s) no artigo anterior têm por objetivo apoiar as ações, as estratégias e os serviços voltados à atenção da pessoa com transtorno

mental em conflito, e deverão se nortear, sem prejuízo de outras, pelas seguintes atribuições:

I – zelar pela fiel aplicação dos princípios e premissas da Lei 10.216/2001, que consubstancia a integralidade da política antimanicomial no país;

II – acompanhar a execução da medida terapêutica, atuando como estrutura de conexão entre os órgãos da execução penal e respectivos programas e serviços sociais, de modo a assegurar os direitos de cidadania, bem como a oferta de acompanhamento integral, resolutivo e contínuo das pessoas submetidas à medida terapêutica;

III – realizar avaliações biopsicossociais e apresentar proposições, fundamentadas na Lei 10.216 de 2001, nos princípios da PNAISP e da RAPS, em ordem a organizar o acompanhamento das medidas terapêuticas segundo um Projeto Terapêutico Singular (PTS), prestigiando medidas terapêuticas comunitárias, envolvendo, sempre que possível, a pessoa com transtorno mental em conflito com a Lei e suas referências familiares, de modo a estimular a construção de padrões de corresponsabilização no cuidado e na definição das condutas terapêuticas articuladas em Rede;

IV – identificar os programas e os serviços do SUS e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de outras políticas públicas favoráveis à contemplação da pessoa com transtorno mental em conflito com a Lei;

V – estimular e contribuir para a “desinternação progressiva” de pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei, ainda recolhidas a instituições penais ou hospitalares;

VI – apoiar a capacitação dos profissionais da saúde e da justiça, bem como programas e serviços sociais e de direitos de cidadania para orientação acerca de diretrizes, conceitos e métodos relacionados com a especificidade da atenção à pessoa com transtorno mental em conflito com a Lei.

Parágrafo único. Na execução das medidas de segurança, o exame de avaliação psicossocial a ser apresentado pela(s) equipe(s), escorando-se em construções formuladas pela RAS e pela RAPS, substituirá o exame de cessação de periculo-

cidade, priorizando a efetividade do redirecionamento do modelo assistencial em saúde mental instituído pela Lei 10.216/2001.

Art. 5º O processo de “desinstitucionalização” das pessoas com transtorno mental em conflito com a lei será organizado, atentando para 3 (três) diferentes planos de atuação:

I – ações de “acolhimento” e redirecionamento da medida terapêutica (fechamento da “porta de entrada”);

II – ações de “desinstitucionalização” propriamente dita (ampliação da “porta de saída”),

III – ações de “transinstitucionalização”, compreendendo a transferência de pessoas com transtorno mental em conflito com a lei de instituições prisionais para instituições manicomiais do SUS, enquanto etapa transitória para visibilizar esses pacientes no SUS e ao mesmo tempo iniciar o processo de “desinstitucionalização” progressiva e construção do PTS com a Rede de Atenção à Saúde (RAS) por meio da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e da rede de assistência social do SUAS, visando a extinção das medidas de segurança.

§ 1º Aos juízes de execução penal, em interlocução com os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, competirá definir a metodologia do redirecionamento das pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei para a Rede SUS e SUAS, garantindo, inclusive, que os casos de reagudização de sintomatologia sejam tratados no serviço de referência local, em ordem a evitar conversões da medida de segurança de tratamento ambulatorial em internação, independentemente de laudo médico ou simplesmente justificada em ausência de suporte sociofamiliar ou comportamento inadequado.

§ 2º A metodologia a ser utilizada na implantação do processo de “desinstitucionalização” definido no *caput* pressupõe a formalização de prévio entendimento, a ser alcançado mediante a articulação do Poder Judiciário, prevendo a transferência de responsabilidade dos pacientes judiciários para o SUS, assim como a interdição definitiva dos HCTPs.

Art. 6º Ficam definidos, sem prejuízo do quanto já previsto nos artigos anteriores, os seguintes protocolos para o “acolhimento” em saúde de dependentes de drogas e pessoas com transtorno mental em conflito com a Lei:

I – recomendação para que todo e qualquer tratamento não se imponha de maneira compulsória, assim como seu acompanhamento seja contemplado em favor de profissionais que integram as Centrais Integradas de Alternativas Penais;

II – obrigatoriedade da oferta de tratamento psicossocial na própria Unidade Básica de Saúde Prisional (UBSp) ou na Rede de Atenção Psicossocial do SUS, nas hipóteses de abstinência, por meio de “Terapias de Baixa Exigência”, assegurando-se a continuidade do cuidado quando da liberação do equipamento prisional, conforme as diretrizes do SUS;

III – cumprimento, conforme a Recomendação CNJ 35/2011, das prescrições e diretrizes que consubstanciam a política antimanicomial, direcionando aqueles que devem se submeter à medida de segurança a tratamento na rede pública ou conveniada de saúde, mediante acompanhamento de programa especializado de atenção ao paciente judiciário;

IV – fortalecimento da articulação com a Rede de Assistência Social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e com as organizações da sociedade civil, para a inclusão das pessoas com transtorno mental em conflito com a lei na comunidade, permitindo-lhes alcançar benefícios a que fazem jus em razão de sua especial condição de saúde.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.



www.cnj.jus.br