

# Guia de Formação em Alternativas Penais I



Postulados, princípios e  
diretrizes para a política  
de alternativas penais  
no Brasil

SÉRIE JUSTIÇA PRESENTE | COLEÇÃO ALTERNATIVAS PENAIS





**SÉRIE JUSTIÇA PRESENTE**  
**COLEÇÃO ALTERNATIVAS PENAIS**

# Guia de Formação em Alternativas Penais I

**Postulados, Princípios e  
Diretrizes para a Política  
de Alternativas Penais  
no Brasil**



Este documento foi produzido no âmbito do Projeto BRA/14/011 - Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro, entre DEPEN e PNUD Brasil, e atualizado, diagramado e impresso no âmbito do Projeto BRA/18/019 - Fortalecimento do Monitoramento e da Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo, entre CNJ e PNUD Brasil, implementado em parceria com o DEPEN.



Esta obra é licenciada sob uma licença Creative Commons - Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações. 4.0 Internacional.

#### Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

B823g

Brasil. Departamento Penitenciário Nacional.

Guia de formação em alternativas penais I [recurso eletrônico] : Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais no Brasil / Departamento Penitenciário Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

Inclui bibliografia.

52 p. : fots., graf. (Série Justiça Presente. Coleção alternativas penais).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-65-88014-34-9

ISBN 978-65-88014-03-5 (Coleção)

1. Política penal. 2. Alternativas penais. I. Título. II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. III. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). IV. Série.

CDU 343.8 (81)

CDD 345

Bibliotecário: Phillipe de Freitas Campos CRB-1/3282

**Coordenação Série Justiça Presente:** Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi; Victor Martins Pimenta; Ricardo de Lins e Horta; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

**Autoria:** Fabiana de Lima Leite

**Supervisão:** Talles Andrade de Souza

**Apoio:** Comunicação Justiça Presente

**Projeto gráfico:** Sense Design & Comunicação

**Revisão:** Orientse

**Fotos:** Capa – CEAPA-BA; pg 4, 13, 14, 17, 21, 23, 29 e 30 – Unsplash; pg 11, 12, 24, 25, 31, 32, 36 e 43 – CNJ; pg 18 – TJPO; pg 28 e 37 – SSP-GO; pg 20 – TJPI; pg 31 e 32 – TJPAM; pg 44 – Pexels

## Apresentação

O sistema prisional e o sistema socioeducativo do Brasil sempre foram marcados por problemas estruturais graves, reforçados por responsabilidades difusas e pela ausência de iniciativas articuladas nacionalmente fundadas em evidências e boas práticas. Esse cenário começou a mudar em janeiro de 2019, quando o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a liderar um dos programas mais ambiciosos já lançados no país para a construção de alternativas possíveis à cultura do encarceramento, o Justiça Presente.

Trata-se de um esforço interinstitucional inédito, com alcance sem precedentes, que só se tornou possível graças à parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento na execução das atividades em escala nacional. O programa conta, ainda, com o importante apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura do Departamento Penitenciário Nacional.

As publicações da Série Justiça Presente trazem temáticas afeitas ao programa envolvendo o sistema penal, como audiência de custódia, alternativas penais, monitoração eletrônica, política prisional, atenção às pessoas egressas do sistema prisional, sistema eletrônico; e o sistema socioeducativo, consolidando políticas públicas e fornecendo rico material para capacitações e sensibilização de atores.

É animador perceber o potencial transformador de um trabalho realizado de forma colaborativa, que busca incidir nas causas ao invés de insistir nas mesmas e conhecidas consequências, sofridas de forma ainda mais intensa pelas classes mais vulneráveis. Quando a mais alta corte do país entende que pelo menos 800 mil brasileiros vivem em um estado de coisas que opera à margem da nossa Constituição, não nos resta outro caminho senão agir.

Os "Guias de Formação em Alternativas Penais" integram material didático de formação e sensibilização dos atores que compõem a política de alternativas penais nos estados e se divide em cinco publicações. Guia I: Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais no Brasil; Guia II: Justiça Restaurativa; Guia III: Medidas Cautelares Diversas da Prisão; Guia IV: Transação penal, penas restritivas de direito, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da pena privativa de liberdade; Guia V: Medidas protetivas de urgência e demais ações de responsabilização para homens autores de violências contra as mulheres. Com estas publicações o Conselho Nacional de Justiça dá um passo importante visando a qualificação da política de alternativas penais e redução do encarceramento no Brasil.

**José Antonio Dias Toffoli**

Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça

## **CNJ (Conselho Nacional de Justiça)**

**Presidente:** Ministro José Antonio Dias Toffoli

**Corregedor Nacional de Justiça:** Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins

### **Conselheiros**

Ministro Emmanoel Pereira

Luiz Fernando Tomasi Keppen

Rubens de Mendonça Canuto Neto

Tânia Regina Silva Reckziegel

Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

Candice Lavocat Galvão Jobim

Flávia Moreira Guimarães Pessoa

Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva

Ivana Farina Navarrete Pena

Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

André Luis Guimarães Godinho

Maria Tereza Uille Gomes

Henrique de Almeida Ávila

**Secretário-Geral:** Carlos Vieira von Adamek

**Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica:** Richard Pae Kim

**Diretor-Geral:** Johaness Eck

**Supervisor DMF/CNJ:** Conselheiro Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

**Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador DMF/CNJ:** Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

**Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ:** Antonio Carlos de Castro Neves Tavares

**Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ:** Carlos Gustavo Vianna Direito

**Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ:** Fernando Pessoa da Silveira Mello

**Diretor Executivo DMF/CNJ:** Victor Martins Pimenta

**Chefe de Gabinete DMF/CNJ:** Ricardo de Lins e Horta

## **MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública)**

**Ministro da Justiça e Segurança Pública:** André Luiz de Almeida Mendonça

**Depen - Diretora-Geral:** Tânia Maria Matos Ferreira Fogaça

**Depen - Diretor de Políticas Penitenciárias:** Sandro Abel Sousa Barradas

## **PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)**

**Representante-Residente:** Katyna Argueta

**Representante-Residente Adjunto:** Carlos Arboleda

**Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática:** Maristela Baioni

**Coordenadora da Unidade de Paz e Governança:** Moema Freire

**Coordenadora-Geral (equipe técnica):** Valdirene Daufemback

**Coordenador-Adjunto (equipe técnica):** Talles Andrade de Souza

**Coordenadora Eixo 1 (equipe técnica):** Fabiana de Lima Leite

**Coordenador-Adjunto Eixo 1 (equipe técnica):** Rafael Barreto Souza

# APRESENTAÇÃO TÉCNICA

---

## **Alternativas penais: por uma intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa em prol da liberdade, dignidade e protagonismo das pessoas**

Este guia integra o material didático de formação e sensibilização dos atores que compõe o campo das alternativas penais e é resultado de uma consultoria especializada pelo Programa das Nações Unidas – PNUD/ONU, em parceria com a Coordenação Nacional de Alternativas Penais – CGAP/DEPEN do Ministério da Justiça e foi subsidiada por diversos encontros entre especialista e servidores públicos que atuam no campo do Sistema de Justiça Criminal no Brasil.

O resultado deste trabalho agrega o histórico sobre a Política Nacional de Alternativas Penais, fazendo uma consistente análise do seu desenvolvimento firmada numa percepção crítica sobre a cultura do encarceramento e expansão do controle penal no Brasil e consolida um Manual de Gestão, considerando um robusto esforço teórico, fruto de pesquisas, grupos de trabalho, debates e avaliação audaciosa dos rumos até então percorridos pela política de alternativas penais no Brasil.

É necessário reconhecer que muitos avanços e resultados substantivos foram alcançados, inclusive a disseminação de Centrais de Alternativas em muitos Estados, tanto sob a

gestão do Poder Executivo, como também pelos próprios órgãos que compõem o Sistema de Justiça Criminal. Todavia, no que tange a expectativa inicial de se consolidar uma alternativa concreta ao uso hegemônico da pena privativa de liberdade pelo Estado, não constatamos avanços. Pelo contrário, embora tenhamos presenciado o crescimento da política de penas e medidas alternativas em determinados estados, a mesma não foi capaz de impactar ou mesmo desacelerar as taxas de encarceramento presenciadas no Brasil.

A alteração desse cenário tornou-se a principal meta de todos os profissionais envolvidos na elaboração do Modelo de Gestão publicado em 2017 pelo Ministério da Justiça e agora aqui disseminado em um formato de Guia. Como fazer frente à política de encarceramento em massa vivenciada no Brasil? Quais caminhos devem ser percorridos para que a política de alternativas penais não reproduza a mesma lógica punitivista e os mecanismos de controle penal?

Neste Guia o leitor encontrará propostas consistentes para tais indagações. Propostas que revestem a política de alternativas penais de



uma linguagem de política pública, apresentando conceitos e ferramentas de trabalho necessários para orientar e conduzir a implementação e o desenvolvimento dos serviços no campo das alternativas penais de forma sistêmica, coerente e com objetivos e resultados tangíveis.

Este primeiro guia apresenta a reconstrução histórica e crítica do desenvolvimento da política de alternativas penais no Brasil, consolidando o embasamento para a proposição de postulados e princípios que reforçam o papel estratégico das alternativas penais enquanto campo de defesa e luta pela intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa. A dignidade, liberdade e o protagonismo das pessoas em alternativas penais também são alçados para um núcleo central de princípios que são aqui apresentados e devem orientar, de forma integrada, a atuação de todos os entes federativos e os órgãos do Sistema de Justiça Criminal.

No Guia II apresentamos a *justiça restaurativa*, como metodologia transversal, que deve permear o olhar dos profissionais em re-

lação a todas as modalidades de alternativas penais.

O Guia III é dedicado às *medidas cautelares diversas da prisão*, indicando a necessidade de que a política de alternativas penais constitua equipes qualificadas para atuarem a partir das audiências de custódia, em atendimento às pessoas que tenham a sua liberdade concedida, com ou sem medidas cautelares aplicadas.

No Guia IV serão apresentadas as metodologias de acompanhamento às seguintes modalidades de alternativas penais: *penas ou medidas restritivas de direito, transação penal, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da pena*.

Restará à última publicação, o Guia V, apresentar as *medidas de responsabilização para homens autores de violências contra as mulheres*, com detalhamento sobre as metodologias, fluxos e procedimentos dos serviços de responsabilização, tal como os Grupos Reflexivos, conforme prevê a Lei Maria da Penha.

Para todas essas modalidades serão apre-

sentados conceitos, procedimentos de atuação, fluxos e instrumentos de trabalho.

Como se constata, esta publicação consolida uma fase importante de expansão paradigmática e instrumentalização que busca o fortalecimento nacional da política de alternativas penais, centrada na busca por reduzir o encarceramento no Brasil. O resultado final deste trabalho deve subsidiar o papel de indução do Conselho Nacional de Justiça, bem como dos Conselhos Superiores do Ministério Público e Defensoria Pública, conferindo a firmeza e o alinhamento necessários para que, por sua vez, as unidades federativas e a sociedade civil sejam estimuladas, orientadas e apoiadas para a disseminação e implementação da política de alternativas penais de forma a contrapor o crescente encarceramento em massa no Brasil.

É urgente ampliar as respostas para o enfrentamento das violências e criminalidade e boa parte das ferramentas para essa transformação estão sistematizadas neste material de formação e sensibilização. Definitivamente, é possível e necessário trabalhar a responsabilização acreditando no ser humano, em sua capacidade de transformação e reversão de traje-

tórias, investindo em percursos de participação e mediação, no acesso a direitos, na manutenção de vínculos familiares e comunitários e, em especial, na restauração dos danos e das relações sociais.

Desejamos a todas e todos uma boa leitura! Que as referências aqui registradas sirvam de orientação para o Poder Público e também como baliza para as ações de controle e participação da sociedade civil nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas no campo das alternativas penais.

**Este material foi produzido a partir do *Manual de Gestão para as Alternativas Penais*, aqui agora sistematizado em formato de Guia para a formação e sensibilização de todas as instituições e pessoas que atuam no campo das alternativas penais no Brasil. No Manual de Gestão você encontrará maior detalhamento de cada um dos tópicos elencados nos Guias.**



# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1. HISTÓRICO DA POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS NO BRASIL: De penas alternativas às alternativas penais e a necessidade de um Modelo de Gestão</b>	<b>13</b>
<b>2. POSTULADOS PARA UM MODELO DE GESTÃO EM ALTERNATIVAS PENAIS NO BRASIL</b>	<b>16</b>
<b>3. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA AS ALTERNATIVAS PENAIS</b>	<b>19</b>
3.1. Princípios para intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa	20
3.2. Princípios para dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais	25
3.3. Princípios para ação integrada entre entes federativos, Sistema de Justiça e comunidade para o desencarceramento	27
3.4. Diretrizes para um Modelo de Gestão em Alternativas Penais	28
<b>4. O SISTEMA DE ALTERNATIVAS PENAIS</b>	<b>31</b>
4.1. Competências do Poder Executivo Estadual	32
4.2. Competências do Poder Executivo Municipal	35
4.3. A parceria entre o Poder Executivo Estadual e o Sistema de Justiça	35
4.4. Grupo Gestor das Alternativas Penais nos estados e municípios	35
4.5. A equipe técnica da Central Integrada de Alternativas Penais	36
4.6. A rede parceira	36
<b>5. A CENTRAL INTEGRADA DE ALTERNATIVAS PENAIS</b>	<b>39</b>
5.1. O corpo gerencial da política de alternativas penais junto ao Poder Executivo Estadual	40
5.2. Atribuições da Central Integrada de Alternativas Penais	42
5.3. Estrutura da Central Integrada de Alternativas Penais	44
5.4. Alterações terminológicas no acompanhamento das alternativas penais	45
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>47</b>

# INTRODUÇÃO

---

O Brasil está em terceiro lugar dentre os países que mais encarceram no mundo hoje, de acordo com as informações consolidadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (2017), o que significa um aumento de mais de 80% da população carcerária nos últimos dez anos.

Do total da população prisional, conforme retrata o Mapa do Encarceramento 2015, 38% são presos provisórios e cerca de 18% das pessoas foram detidas por crimes cuja lei prevê pena de até quatro anos, casos onde a lei indica o direito a uma pena substitutiva à prisão. Além disso, a população privada de liberdade é majoritariamente formada por negros, o que evidencia uma tendência do sistema penal à seletividade, reforçando e mascarando violências estruturais relacionadas a fatores culturais e ideológicos que a cada ano mais sedimentam o genocídio e a exclusão da população negra no Brasil, via criminalização.

A partir de uma crítica contundente ao modelo penal que tem no encarceramento o seu método hegemônico, surgem as penas alternativas à prisão.

Adotadas a partir das Regras de Tóquio, elas dispõem a utilização das penas restritivas

de liberdade para crimes graves e para condenados de intensa periculosidade, devendo promover a utilização de penas restritivas de direitos para outros delitos e crimes de menor potencial ofensivo. No Brasil, este instituto passa a ser utilizado, sobretudo, a partir da lei 9.099/95, que criou os Juizados Especial Criminais, sendo ampliado pela lei 9.714/98, que trouxe novas modalidades de alternativas penais ao ordenamento penal brasileiro.

Passados cerca de 25 anos desde os primeiros movimentos para a constituição dos serviços de alternativas penais, pode-se constatar que as penas alternativas se incorporaram à grande parte das legislações penais dos países ocidentais.

Nos EUA, em média 90% das condenações penais resultam nas diversas modalidades de *bargaining*, como uma tendência de estabelecimento da consentida submissão à pena, em procedimentos abreviados, além de se destacar como um dos países que mais encarceram no mundo. No Brasil houve tendência parecida, de aumento sistemático de aplicação de penas alternativas sem que este fator tenha significa-

do redução da população carcerária, impondo o questionamento se as penas substitutivas se firmaram aqui, como nos EUA, apenas como uma forma de complementariedade ao sistema penal, estendendo o controle através das penas substitutivas para além dos muros da prisão

Segundo Karam (2004), nascidas com o advento das penas alternativas e principalmente com a criação dos juizados especiais criminais, as punições aumentaram sobre uma população de infratores cujo número antes era menos representativo. A autora nos alertou, ainda em 2004, que a aplicação da nova lei dos juizados criminais levaria à ampliação da rede do controle penal, para inclusão na área da criminalização secundária daqueles que antes escapavam dela.

Pesquisa do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente – ILANUD, realizada em 2005, também confirmou esta tendência ao dispor que os mecanismos penais não foram modificados com as penas substitutivas, pois não se deixaram alterar de acordo com esta nova concepção. Segundo a pesquisa, o fato de o "condenado" a uma pena alternativa sofrer a "ameaça" da pena de prisão, caso a descumprisse, demonstra o caráter repressivo da pena aplicada.

Se a pena alternativa surge minimalista, entendida por Zaffaroni (2004) como uma tendência contemporânea da político-criminal, que deveria postular a redução ao mínimo da solução punitiva nos conflitos sociais, considerando os efeitos da ingerência penal do Estado, é mister problematizar a maneira efetiva da sua utilização para, estudando os fatores de avanço e retrocesso, perceber a sua efetividade enquanto mínimo penal.

Um primeiro elemento a ser analisado é a contracorrente às penas alternativas intitulada de movimento da lei e da ordem, também caracterizado de outras nomenclaturas como nova direita, novo realismo criminológico e neo-retribucionismo penal, movimentos defensores de medidas repressivas de extrema severidade e da formulação de novos tipos criminais.

Em contraste direto aos substitutos à prisão, este movimento trilha um caminho inverso, de propositura de leis cada vez mais rígidas, perpetuando e aprofundando o controle social via sistema carcerário através de mecanismos como regime integralmente fechado, prisões de segurança máxima com regime disciplinar diferenciado, vedação de liberdade provisória, restrições ao direito de recorrer da sentença condenatória, diminuição da idade penal, aumento dos tipos e quantidade das penas, criação dos crimes "hediondos", dentre outros.

Outro fator que parece dificultar em muito a efetividade das penas alternativas como diminuição do encarceramento, no Brasil, são os entraves legais: pesquisa realizada pelo Ilanud (2006) demonstrou que a lei 9.714, de 1998, ao ampliar o *quantum* de pena em até quatro anos para a substituição da prisão por pena alternativa, mostrou-se ineficiente para tal fim, uma vez que muitos juízes decidem pela substituição somente das penas com duração de até dois anos.

Segundo o Ilanud, outro entrave seria a restrição da lei à aplicação das substitutivas aos delitos cometidos com ameaça e violência, e ao delito de roubo. Estas restrições eliminam do universo das penas substitutivas, grande parte dos delitos que possivelmente as receberiam, pouco impactando para mudar a realidade do sistema carcerário brasileiro.

Também o possível excesso de discricionariedade dos juízes é fator que dificulta, do ponto de vista formal, a garantia de aplicação sistemática da pena alternativa. A lei deixa "brechas" para interpretações que permitem ao juiz a não-aplicação. Se um condenado não preenche os requisitos objetivos previstos na lei, não terá sua pena substituída; contudo, ainda que atenda aos mesmos requisitos, o juiz poderá, baseado em elementos subjetivos, negar a substituição. O regime inicial de cumprimento da pena se faz com observância dos critérios previstos no art. 59, que por sua vez dispõe sobre questões pouco objetivas, dando margem para a não aplicação de alternativas penais, ao dispor que caberá ao juiz julgar atendendo "à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima" (CPB, Código Penal Brasileiro, 1940).

Por fim, o limite territorial que o cárcere estabelece torna insustentável ao Estado manter preso todo aquele universo de pessoas que ele criminaliza, o que demanda mecanismos menos onerosos e mais fluidos, que possam ser expandidos ao número crescente de pessoas chamadas ao controle penal.

As penas alternativas, se abrigadas com esta perspectiva, prestam-se ao fortalecimento

*A punição vai se tornando, pois, a parte mais velada do processo penal, provocando várias consequências: deixa o corpo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata; sua eficácia é atribuída à sua fatalidade, não à sua intensidade visível. (Foucault, 1987, pg 13)*

do papel simbólico da repressão penal e alastram a intervenção penal para além dos muros da prisão. A monitoração eletrônica é um exemplo desta expansão territorial do controle penal.

Quais são os mecanismos necessários para assegurar a efetividade das penas e medidas alternativas como intervenção penal mínima?

A partir desta visão crítica sobre o histórico das penas alternativas no Brasil, este Guia busca consolidar as mudanças em curso da política nacional de alternativas penais, estruturado a partir de um Modelo de Gestão, incluindo apresentação, histórico da política, diretrizes, princípios, descrição dos atores envolvidos, desenho de fluxos, capacitação, recursos necessários, elementos fundamentais para embasar as ações das instituições e pessoas envolvidas na política de alternativas penais, centrada agora na busca incessante por reduzir o encarceramento no Brasil.



**Este material foi produzido a partir do *Manual de Gestão para as Alternativas Penais*, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2020, aqui agora sistematizado em formato de Guia para a formação e sensibilização de todas as instituições e pessoas que atuam no campo das alternativas penais no Brasil. No Manual de Gestão você encontrará maior detalhamento de cada um dos tópicos elencados nos Guias.**

**Para acessar o *Manual de Alternativas Penais* completo, use o QR Code ao lado (clicável na versão web).**



1

# Histórico da política de alternativas penais no Brasil

## De penas alternativas às alternativas penais e a necessidade de um Modelo de Gestão

O início da política nacional de penas e medidas alternativas tem como marco o ano 2000, com a criação da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), conduzida por uma Gerência que integrava a Secretaria Nacional de Justiça, no Ministério da Justiça.

Em 2002 foi criada a Comissão Nacional de Penas e Medidas Alternativas – CONAPA, instituída pela Portaria 153/2002. Essa Comissão se estendeu até 2011, com composição a cada dois anos, formada por juízes, promotores, defensores e técnicos dos diversos estados; e tinha por objetivo promover a política de penas alternati-

vas, dando suporte institucional e fortalecendo as iniciativas nas unidades da federação.

Em 2005, o Depen ganhou autonomia (Decreto nº 5535, de 13 de setembro de 2005) e passou a integrar, como órgão específico, o Ministério da Justiça, mantendo em sua estrutura a Gerência da Cenapa, como ação dentro da Coordenação-Geral de Reintegração Social. Atualmente a política de alternativas penais estrutura-se como Coordenação-Geral de Alternativas Penais (CGAP) junto ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), no Ministério da Justiça, a partir da Portaria n. 432 de 1 de abril de 2016.

O foco prioritário da política nacional, quando da sua implantação, era apoiar a criação de estruturas para o monitoramento das penas e medidas alternativas nos estados. Para tanto, o Governo Federal estabelecia conveniamentos com repasse de recurso para a criação das Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CEAPA's). Essas estruturas eram criadas junto ao Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública ou Poder Executivo, responsável pela execução dos projetos a partir de acordos firmados com o Sistema de Justiça e respeitadas as iniciativas e peculiaridades de cada estado.

O modelo das Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas foi reconhecido como importante mecanismo metodológico para o acompanhamento das penas e medidas alternativas, bem como para a inclusão social do público atendido. A Resolução n. 06, de 25 de novembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), e a Resolução 101, de 15

de dezembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atestam e recomendam este modelo para o fomento da política de penas e medidas alternativas.

A constituição dessas instâncias possibilitou um entendimento crítico sobre os rumos da política nacional de alternativas penais, uma vez que os dados, ano após ano, apontavam a incapacidade das penas e medidas alternativas reduzirem o encarceramento de pessoas. Havia um incômodo entre os profissionais e ativistas do campo das alternativas penais, porque, apesar do crescimento da aplicação desta modalidade de resposta penal, isso não significou diminuição do encarceramento.

Em outra direção, paralelamente à extensão das penas alternativas, a realidade também mostrou que felizmente práticas extrajudiciais de resolução de conflitos e justiça restaurativa foram construídas, todavia, apesar das possibilidades de aplicação como alternativas à prisão, não foram assumidas pelo Sistema de Justiça de maneira abrangente.



Diante desse contexto, em 2011, o Depen formou um grupo de trabalho junto à Coordenação Geral de Alternativas Penais – CGAP, com o propósito de buscar consolidar um Sistema Nacional de Alternativas Penais – SINAPE, a partir de estudos, desenvolvimento de metodologias, acompanhamento de iniciativas legislativas. Nesse momento, já existia um entendimento crítico da CGAP, materializado junto ao grupo de trabalho, sobre a incapacidade de contenção do encarceramento pela via estrita das penas e medidas alternativas, o que implicou a promoção de uma mudança de concepção da política, sobretudo agregando novas modalidades de alternativas com maior capacidade de desencarceramento.

Este não é um movimento fácil e a própria realidade da política de penas alternativas evidencia que foram necessários cerca de quinze anos para construir uma agenda nacional sobre o tema sem ter conseguido impactar positivamente sobre o encarceramento ocorrido no mesmo período. Ou seja, há muitos desafios para que as alternativas penais contribuam efetivamente para reversão da atual cultura de encarceramento em voga no Brasil.

O Estado deve garantir efetivamente o acesso aos direitos fundamentais, além de buscar criar outros mecanismos de resolução de conflitos e violências que não o confinamento carcerário, centrando-se nos pilares constitucionais de dignidade e liberdade humanas. Este Guia pretende apontar os elementos essenciais constitutivos deste novo escopo da política de alternativas penais.

### Conceito de alternativas penais:

Alternativas penais são mecanismos de intervenção em conflitos e violências, diversos do encarceramento, no âmbito do sistema penal, orientados para a restauração das relações e promoção da cultura da paz, a partir da responsabilização com dignidade, autonomia e liberdade.



## Postulados para um Modelo de Gestão em Alternativas Penais no Brasil

Os princípios que serão aqui apresentados para o campo das alternativas penais, constituem as diretrizes valorativas sobre as quais devem se fundamentar as práticas do campo das alternativas penais.

Estes princípios estão estruturados a partir de postulados gerais, nos quais os princípios se sustentam, tendo como objetivo prioritário diminuir o encarceramento no Brasil.

Como meio de promover a redução do encarceramento no Brasil, necessário se faz viabilizar modificações legislativas capazes de descriminalizar condutas que podem e devem ser resolvidas por outras formas de controle social formais ou informais. E somente para aquelas condutas residuais onde ainda se considere a necessidade da mínima intervenção penal, que se garanta a liber-

dade das pessoas através de mecanismos alternativos com enfoques restaurativos.

### Frentes de atuação para a consolidação de uma política alternativa penal:

- 1) viabilizar modificações legislativas capazes de descriminalizar condutas que podem e devem ser resolvidas por outras formas de controle social formais ou informais;
- 2) Garantir a liberdade e promover a responsabilização via alternativas penais para aquelas condutas residuais onde ainda se considere a necessidade da mínima intervenção penal.

As alternativas penais podem e devem ser aplicadas em qualquer fase de intervenção penal: em momento anterior ao processo penal, realizada a partir do Sistema de Justiça e com a possibilidade de resultar em acordos que impedem a instauração de um processo penal; como substitutiva de uma prisão provisória; como suspensão do processo ou substitutiva de uma pena de prisão.

Os institutos penais alternativos à prisão são determinados na legislação brasileira a partir da quantidade de pena aplicada e isso determina também a composição das estruturas do sistema judiciário que deverão atuar sobre os tipos penais.

### Previsão das alternativas penais no ordenamento jurídico:

- I) Os crimes com pena máxima aplicada em até dois anos, considerados de menor potencial ofensivo, serão recebidos pelos Juizados Especiais Criminais (JECRIM) e para eles poderão ser aplicadas a transação penal e a suspensão condicional do processo.
- II) Os crimes com pena máxima aplicada em até dois anos, com ou sem violência, poderão receber suspensão condicional da pena.
- III) Os crimes com pena máxima aplicada em até quatro anos, sem violência ou grave ameaça, poderão receber uma pena restritiva de direito.

As alternativas penais são práticas já existentes no mundo jurídico ou consolidadas como experiências não punitivas.

A legislação pertinente às alternativas penais encontra-se no artigo 5º da Constituição Federal quando dispõe sobre a prestação social alternativa; na Lei 7.209/84 relativa à reforma do Código Penal; na Lei da Execução Penal, 7.210/84; na Lei 9.099/95 sobre os Juizados Especiais Criminais; na Lei 9.714/98, das Penas Alternativas; na Lei 10.259/01, sobre os Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal; na Lei Maria da Penha, 11.340/06; na Lei 12.403/11, das Medidas Cautelares; nos arts. 77 a 82 do Código Penal ao tratar da suspensão condicional da pena; e, quanto à Justiça Restaurativa, há um Projeto de Lei em tramitação, o PL 7.006/06.

### Modalidades de alternativas penais (Portaria MJ 495, de 28/04/2016):

- I - penas restritivas de direitos;
- II - transação penal e suspensão condicional do processo;
- III - suspensão condicional da pena privativa de liberdade;
- IV - conciliação e práticas de justiça restaurativa;
- V - medidas cautelares diversas da prisão;
- VI - medidas protetivas de urgência.

É importante destacar que a maior parte dos problemas sociais, com destaque aos que são tipificados criminalmente, se resolve fora de qualquer instância penal.

Os resultados da pesquisa realizada em 1996 pelo ISER (Instituto de Estudos da Religião) e pela Fundação Getúlio Vargas, na Região

Metropolitana do Rio de Janeiro, mostraram que a subnotificação é muito alta, mesmo em relação a crimes violentos, ou seja, a taxa de atrito é muito elevada. Nos casos de roubo, por exemplo, 80% das vítimas não comunicaram o crime à polícia. "Não acredita ou tem medo da polícia" foi o motivo que os entrevistados alegaram com maior frequência para explicar o não-registro dos crimes. (Lemgruber, 2001).

As práticas de mediação comunitária e justiça restaurativa desenvolvidas fora do sistema penal não serão consideradas dentro do escopo desta política em função do seu caráter extrapenal, mas indicam que os conflitos sociais podem e devem se resolver fora de qualquer instância criminal, em soluções estabelecidas entre os envolvidos. Por tanto, programas com esta natureza devem ser fomentados por instâncias de governo, pelo Sistema de Justiça não punitivo ou organizações da sociedade civil para fazer conter o controle penal.

O instituto da justiça restaurativa, apesar da não previsão legal, vem sendo desenvolvido em alguns estados do Brasil, e passa a ser acolhido às alternativas penais de maneira transversal buscando alterar um vício estrutural do processo penal, o de se apropriar dos conflitos desconsiderando os interesses das pessoas neles envolvidas.

Este entendimento orienta a necessidade e desafio de mudar radicalmente a forma como o sistema penal historicamente se relaciona com os, assim considerados, "acusado" e "vítima" e esta mudança se materializa na Estratégia

Nacional de Alternativas Penais – ENAPE, pela Portaria nº 2.594, de 24.11.2011, do Ministério da Justiça. O Projeto de Lei que cria a SINAPE fundamenta os objetivos e enumera as finalidades da política de alternativas penais.

Diante dos elementos considerados acima, os postulados para as alternativas penais no Brasil têm por perspectiva uma mínima intervenção penal para o desencarceramento a partir da liberdade e protagonismo das pessoas e prima pela constituição de uma ação integrada e gestão política das alternativas penais.

### Finalidades das alternativas penais:

- I – o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução de conflitos;
- II – a responsabilização da pessoa que recebe uma medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais;
- III – a restauração das relações sociais.

Diante dos elementos considerados acima, os postulados para as alternativas penais no Brasil têm por perspectiva uma mínima intervenção penal para o desencarceramento a partir da liberdade e protagonismo das pessoas e prima pela constituição de uma ação integrada e gestão política das alternativas penais.

### Postulados para as alternativas penais no Brasil:

**Postulado I:** Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa

**Postulado II:** Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais

**Postulado III:** Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento

## Princípios e Diretrizes para as Alternativas Penais



**O momento prioritário da política alternativa tem por norte a estratégia da máxima contenção da violência punitiva**

O momento prioritário da política alternativa tem por norte a estratégia da máxima contenção da violência punitiva, e isso induz que os princípios para um direito penal mínimo, como norte valorativo sobre os quais devem se espelhar as práticas, se referem aos requisitos mínimos de respeito aos direitos humanos na lei penal. Neste sentido, buscamos acolher muitos daqueles princípios apontados por Baratta em *Princípios de direito penal mínimo* (Baratta, 2003) e agregar outros considerando que este documento traz especificidades à consolidação de um Manual de Gestão para a política de alternativas penais no Brasil.

### 3.1. Princípios para intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa

#### 1. Resposta não contingente

Há uma cultura punitivista em voga no Brasil que banaliza a utilização da intervenção penal e utiliza deste mecanismo para segregar e excluir uma parcela específica da sociedade. É possível e necessário considerar outras soluções aos conflitos e violências. Deve-se, portanto, centrar na exaustividade do debate sobre as possibilidades de respostas não penais antes de se considerar a criminalização primária de condutas.

#### 3. Subsidiariedade

Caso se entenda necessária a intervenção penal, que haja subsidiariedade da prisão em relação às alternativas penais, restringindo ao mínimo a utilização daquela.

#### 4. Intervenção penal mínima

É preciso limitar ao mínimo a intervenção penal como resposta aos problemas sociais e garantir que o uso da prisão somente será um recurso residual junto ao sistema penal. As intervenções penais devem se ater às mais graves violações aos direitos humanos e se restringir ao mínimo necessário para fazer cessar a violação.

#### 2. Prevenção geral

É necessário deslocar a ênfase do Estado em um tipo de controle social de caráter repressivo e punitivo para abrigar formas preventivas, não punitivas e com participação social na resolução dos conflitos sociais.



#### 5. Reserva da lei ou da legalidade

Não há crime sem lei anterior que o defina, assim como não há pena sem prévia cominação legal. Exige-se às alternativas penais plena sintonia com esta máxima, buscando ainda vincular as sanções ao não encarceramento sempre que o ordenamento jurídico a este fim seja favorável.

As Centrais Integradas de Alternativas Penais devem se ater a acompanhar as medidas determinadas em juízo sem atrelar qualquer tipo de obrigatoriedade extra ao indivíduo. Qualquer tipo de encaminhamento ou atendimento além da determinação judicial deve ter caráter consensual, sem qualquer tipo de constrangimento ou impositividade.

## 6. Presunção de inocência

Nas alternativas penais a presunção da inocência deve, sobretudo, garantir às pessoas o direito à defesa e ao devido processo legal e ser capaz de alterar substancialmente o etiquetamento penal que cristaliza em determinado grupo social uma identidade criminal de forma altamente seletiva, discriminatória e via de regra racista. Reserva fundamental a este princípio, deve se ater o sistema de justiça nos casos das medidas cautelares e da transação penal, primando pelo trânsito do processo com a pessoa acusada em situação de liberdade.

## 8. Proporcionalidade

As respostas penais, mesmo quando alternativas à prisão, devem se ater estritamente à intervenção necessária para fazer cessar a violação e/ou reparar o dano, de forma proporcional e não arbitrária.

É ainda comum constatar-se a utilização de medidas mais gravosas quando seria adequado alternativas menos danosas previstas em lei, como nas prisões provisórias por crimes onde a lei prevê aplicação de alternativas à prisão.

Quanto às prisões provisórias, é adequado que seja concedida a liberdade provisória das pessoas prioritariamente sem aplicação de medidas cautelares ou, caso sejam estas aplicadas, que se determine um período reduzido para as cautelares e que sejam aplicadas as menos gravosas em detrimento da monitoração eletrônica, considerando a importância de atendimento das pessoas pela Central Integrada de Alternativas Penais, sobretudo para inclusão social.

## 7. Irretroatividade

Não cabe aplicar qualquer condição que agrave a situação da pessoa no cumprimento de uma alternativa penal, sem que tenha sido prevista pela lei com anterioridade ao fato, o que compreende o regime processual e de execução.

## 9. Idoneidade

Para determinar a aplicação de uma medida ou pena alternativa, além da prévia reserva legal, caberá ao aplicador realizar um acurado estudo sobre a necessidade, efeitos e sentido de tal medida diante do fato, das pessoas envolvidas e da comunidade, para que tal medida se atenha ao mínimo útil e necessário.

## 10. Individualização

Para que as alternativas penais possibilitem a resolutividade quanto à violação de direitos, reparação de danos e/ou restauração das relações, as medidas ou penas devem ser tratadas de forma particular e as respostas construídas a partir da participação ativa das pessoas envolvidas. É preciso afastar as receitas prontas, que reforçam o caráter de marginalização, exclusão, neutralização e opressão das pessoas trazidas ao sistema penal.

A Central Integrada de Alternativas Penais deve construir as suas abordagens e encaminhamentos a partir da individualização de cada acolhimento.

## 11. Horizontalidade e autocomposição

A partir de procedimentos centrados na horizontalidade e autocomposição, o objetivo central das alternativas penais se desloca de uma resposta meramente retributiva por parte do Estado, buscando melhor atender à justa medida para os envolvidos. As pessoas diretamente envolvidas em cada caso devem ocupar a centralidade na construção das soluções para os conflitos e violências trazidos ao sistema penal.

## 13. Normalidade

Uma pena ou medida alternativa deve ser delineada 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 normais e cotidianas das pessoas envolvidas.

As Centrais Integradas de Alternativas Penais devem, sobretudo, considerar este princípio quanto à construção da melhor forma de cumprimento das penas e medidas alternativas penais, sobretudo para encaminhamentos de cumprimentos da modalidade de prestação de serviços à comunidade e para participação em grupos temáticos.

## 12. Celeridade

Para que uma alternativa penal gere uma resposta eficaz, deve-se buscar que seja aplicada dentro de um prazo considerado razoável, sob risco de, quando e se vier a ser determinada, já não promover qualquer sentido ou resultado para as partes.

Por outro lado, é importante que os princípios e métodos restaurativos sejam privilegiados, respeitando os tempos necessários para o desenvolvimento de cada caso. Não se pode minimizar as necessidades das pessoas envolvidas em um conflito para ajustá-la à dita celeridade pretendida pelo processo penal.

## 14. Imputação pessoal

A pena ou medida alternativa somente pode ser aplicada ao autor da ação delitiva. Outras partes importantes para a resolutividade do conflito poderão ser convidadas para participarem das abordagens/metodologias alternativas como a justiça restaurativa, sem que esta participação implique imputação de qualquer tipo de medida de caráter penal aos convidados.



## 15. Responsabilidade pelo fato

Ainda é comum reportar-se às pessoas afetadas pelo direito penal como “personalidades” desviantes, o que indica um desacordo com o ordenamento jurídico penal, que deve se ater ao ato. A mídia cumpre um papel fundamental nesta direção de reforçar estigmas e condensar uma cultura de periculosidade, que cola nos sujeitos uma identidade criminal. Nesse sentido, as penas e medidas alternativas devem também se ater ao ato que infringiu um direito protegido pela norma, sem qualquer pretensão moralizante ou arbitrariamente curativa ou de tratamento. É vedada a aplicação de medidas de tratamento, de cunho moralizante, religiosas ou vexatórias.

## 16. Primado da vítima

O direito penal expropria das partes a resolutividade dos conflitos, distorcendo e interferindo negativamente na autonomia e protagonismo das pessoas quanto às construções de respostas adequadas, restauração das relações e administração dos seus interesses. Não há outra saída para a construção de intervenções menos autoritárias e arbitrárias do que trazer para o centro da construção das soluções as partes mais afetadas nos eventos manifestos no processo penal. É preciso restituir às partes, principalmente à vítima, o empoderamento capaz de solucionar os problemas; outorgando lhes maiores prerrogativas capazes de restabelecer e restaurar direitos e relações afetados, em contraposição à retribuição e castigo.

## 17. Instrumentalidade e simplicidade dos atos e das formas

O processo deve se ater a atos estritamente necessários à ordem jurídica justa, sem exagero de formas e ritos que atrasem e dificultem os fins almejados pelas alternativas penais, ao mesmo tempo que deve respeitar o mínimo necessário quanto aos procedimentos capazes de garantir às partes o respeito aos seus direitos, principalmente quanto à legítima defesa e devido processo penal.



## 18. Provisoriedade

É fundamental se ater à provisoriedade das medidas e penas alternativas. Atenção especial deve ser dada às medidas cautelares, uma vez que a morosidade do processo penal poderá significar um tempo de medida indeterminado ou injustamente prolongado, o que fere a razoabilidade e o princípio do mínimo penal.

## 19. Limites do poder discricionário

Às polícias e instituições que atuam no processo penal exige-se plena sintonia com os princípios constitucionais do direito à liberdade, incolumidade física, legítima defesa, presunção da inocência e intervenção mínima.

A prisão provisória deve se limitar às possibilidades determinadas em lei e ocorrer somente quando restar comprovada a total impossibilidade da manutenção da liberdade.

A discricionariedade das instâncias do sistema penal deve se ater aos limites impostos em lei.

## 21. Economia

A intervenção penal tem como consequência custos sociais elevados, que não devem ser valorados somente numa perspectiva econômica mas sobretudo considerando-se os desdobramentos e incidências negativas no contexto social das pessoas diretamente afetadas, seus familiares e comunidade.

Esta extensão dos malefícios da intervenção penal deve ser considerada e pesada quando da aplicação de uma resposta penal, de forma a afastar seus efeitos contraproducentes, o que exige a busca de soluções menos danosas socialmente.

## 20. Separação de competências

Cada órgão ou instância deve se ater às suas competências e conhecimentos dentro do sistema penal, de forma sistêmica e complementar, respeitando a especificidade dos saberes de outros campos quando da determinação da pena ou medida, a exemplo de demandas relativas a tratamento para dependência química, transtorno mental, especificidades relativas à doenças ou outras circunstâncias especiais, cuja competência pelo diagnóstico clínico e orientações para tratamentos e internações competem à outras áreas do conhecimento.

A Central deverá fazer encaminhamentos dos casos que demandem intervenções de outros profissionais, em outras políticas públicas. A pessoa será sensibilizada a comparecer aos encaminhamentos, porém a obrigatoriedade da pessoa permanece vinculada apenas ao cumprimento da medida e não ao encaminhamento. Em casos onde se constate a incapacidade de cumprimento da medida pela pessoa em função de dependência química ou outros fatores de saúde ou psicológicos, a Central deverá encaminhar a pessoa para a política pública adequada, para emissão de laudo a ser juntado no processo. A Central não tem competência para emissão de laudos.

Casos advindos do Poder Judiciário com determinações de tratamentos compulsórios deverão ser retornados ao Poder Judiciário, por ferir a competência da Central.

## 3.2. Princípios para dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais

### 22. Dignidade e liberdade

A política de alternativas penais deve primar pela dignidade e liberdade das pessoas e por justiça social. Esta liberdade pressupõe participação ativa das partes na construção das respostas, garantindo a individualização, a reparação, a restauração das relações e a justa medida para todos os envolvidos.



### 24. Respeito e promoção das diversidades

As alternativas penais devem garantir os direitos humanos das pessoas em cumprimento, considerando as diversidades, o que corresponde a uma concepção da sociedade antitotalitária e com respeito à alteridade, como as relativas a raça, etnia, gênero, geracional, dentre outros.

### 23. Respeito às trajetórias individuais e reconhecimento das potencialidades

Ao construir as respostas a partir das alternativas penais, deve-se respeitar as trajetórias individuais, promovendo soluções que impliquem positivamente as partes, com destaque para as potencialidades dos sujeitos, destituindo as medidas de um sentido de retribuição sobre atos do passado e promovendo sentidos emancipatórios para as pessoas envolvidas.

### 25. Promoção da equidade, proteção social e necessidades reais

O sistema penal atua de forma seletiva e mascara violações estruturais que parcela significativa da sociedade brasileira sofre historicamente.

Uma política alternativa de intervenção mínima deve possibilitar às pessoas uma participação no processo como sujeitos ativos e capazes, ouvidas em suas reais necessidades e demandas para a promoção da equidade e do acesso aos direitos fundamentais, em instâncias e procedimentos não condicionados pelas relações hierárquicas e de poder próprios ao Sistema de Justiça.

## 26. Autonomia, consensualidade e voluntariedade

O sistema de alternativas penais deve promover e estimular a autonomia, a consensualidade e a voluntariedade das partes em estipular livremente, se em acordo com os direitos tutelados pela ordem jurídica, as soluções para os seus problemas e conflitos trazidos à esfera penal.



## 27. Responsabilização

Diferentemente do caráter de expiação e castigo da pena de prisão, as alternativas penais devem buscar a responsabilização dos indivíduos nelas envolvidas. A responsabilização depende da construção de uma alternativa penal com a pessoa envolvida desde o Sistema de Justiça e depois, junto à Central Integrada de Alternativas Penais, no trabalho de acompanhamento no cumprimento. A responsabilização não se pauta pela intensificação de um tipo de controle penal/policial, mas no comprometimento da pessoa quanto à medida alternativa. A responsabilização potencializa a diminuição dos casos de descumprimento, porém, quando houver, serão devidamente comunicados ao Poder Judiciário.

### 3.3. Princípios para ação integrada entre entes federativos, Sistema de Justiça e comunidade para o desencarceramento



#### 28. Interinstitucionalidade

Por interinstitucionalidade como princípio, afirma-se a necessidade de uma ação integrada para a garantia da efetividade do sistema de alternativas penais no Brasil. Este princípio exige a construção de fluxos e instâncias de interação entre as instituições que compõem o sistema penal em todas as suas fases, considerando os entes federativos (União, estados e municípios), o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública, o Ministério Público, as polícias e as instituições da sociedade civil que promovem a inclusão social das pessoas e as acolhem para cumprimento de penas e medidas alternativas. O nível de sustentabilidade político institucional, bem como a sua capacidade de fazer frente ao encarceramento dependem diretamente do grau de articulação, governança, entendimento comum e alinhamento de metodologias e estratégias entre as instituições destacadas.

#### 29. Interatividade ou participação social

O princípio da interatividade preza pela garantia da participação da sociedade na política de alternativas penais, considerando as seguintes frentes de atuação: I) na execução das penas ou medidas por meio do acolhimento das pessoas para o cumprimento das alternativas penais; II) na inclusão social das pessoas em seus programas sociais, assistenciais e comunitários; III) no acompanhamento da implementação e avaliação da política de alternativas penais, em instâncias como conselhos, fóruns, comitês, grupos de trabalho ou outros espaços como mecanismo de controle social.

#### 30. Interdisciplinaridade

Para a garantia da efetividade das diversas modalidades de alternativas à prisão deve-se consolidar estruturas técnicas multidisciplinares, com saberes e especialidades adequadas, capazes de garantir o suporte à execução das alternativas penais, com metodologias adequadas às diversas modalidades de alternativas penais; bem como para promover a inclusão social das pessoas atendidas, através da construção e participação em redes sociais, buscando contribuir para reversão das vulnerabilidades, diminuição dos conflitos, violências e criminalidades.

### 3.4. Diretrizes para um Modelo de Gestão em Alternativas Penais

As diretrizes para um modelo de gestão sustentam a base para as ações que devem ser realizadas pelos governos federal, estaduais e municipais; Sistema de Justiça e sociedade civil, para consolidar os postulados e princípios do campo das alternativas penais. Estas diretrizes são orientações gerais que são detalhadas em tópicos específicos no Modelo de Gestão.

1

O Governo Federal deverá fomentar programas de alternativas penais nos estados, bem como a adoção de práticas restaurativas pelo Sistema de Justiça como mecanismos para diminuição do encarceramento no Brasil.

2

O Sistema de Justiça e as Centrais de Alternativas Penais deverão garantir o respeito à dignidade da pessoa, vedada a aplicação de penas ou medidas degradantes ou que causem constrangimentos físicos, por restar incompatível à política das alternativas penais.

3

O Governo Federal deverá privilegiar o fomento das alternativas penais em detrimento da monitoração eletrônica, considerando o viés de controle e punição desta, além da sua incapacidade de promover respostas restaurativas e de responsabilização.

4

Às diversas práticas de alternativas penais em curso no Brasil, deve-se buscar agregar o fortalecimento das potencialidades e afirmação das trajetórias das pessoas, o protagonismo das partes, a participação da vítima, a reparação de danos e a restauração dos bens tutelados, sempre que possível.

5

O Governo Federal deverá buscar, via acordos institucionais, a sensibilização e responsabilização dos integrantes do Sistema de Justiça Criminal para implementação da política de alternativas penais como via efetiva de desencarceramento, redução do uso da pena privativa de liberdade e redução do uso da monitoração eletrônica.

6

O Governo Federal deverá consolidar na política nacional, bem como indicar às políticas estaduais de alternativas penais, a disseminação de formas de participação social e comunitária na formulação, implantação, execução e avaliação dos programas de alternativas penais.

7

O Governo Federal deverá fomentar, em articulação com o Sistema de Justiça, o cumprimento integral dos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, relativos à aplicabilidade de alternativas ao encarceramento no Brasil.

8

Ao Governo Federal, em sintonia com o Sistema de Justiça e a sociedade civil, caberá construir e articular propostas normativas voltadas à estruturação do Sistema Nacional de Alternativas Penais (SINAPE) e da aplicação de alternativas à prisão em substituição à privação de liberdade.

9

Ao Governo Federal, em parceria com os entes federativos e Sistema de Justiça, caberá a construção e realização de processos de formação continuada das equipes e redes parceiras que atuam junto às Centrais, considerando as diversas modalidades e metodologias, bem como saberes, demandas e especificidades relativas às alternativas penais.

10

As orientações consolidadas neste Manual de Gestão serão consideradas para conveniamentos e outras formas de repasses de recursos aos estados e Distrito Federal pelo Governo Federal, quanto à implantação e manutenção de programas e projetos de execução de alternativas penais.

11

O Sistema de Justiça e os programas de execução de alternativas penais deverão garantir o direito à informação pelas pessoas em cumprimento de uma alternativa penal, quanto à situação processual, aos serviços e assistências oferecidos, e às condições de cumprimento da alternativa acordada.



**12**

Na aplicação e na execução das alternativas penais, o Sistema de Justiça e as Centrais 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.

**13**

Ao Sistema de Justiça e Centrais Integradas de Alternativas Penais deve-se evitar a aplicação da internação compulsória das pessoas (em acordo à Lei 10.216, de 2001), garantindo os direitos à instrução ou aos tratamentos médicos ou psiquiátricos eventualmente necessários, ou possibilitando o acesso aos direitos previstos pela legislação para limitar e evitar as consequências negativas da intervenção coativa.

**14**

Nas alternativas penais, o Sistema de Justiça, o Poder Executivo e a sociedade civil devem desnaturalizar a criminalização da pobreza, da juventude e dos negros, bem como de outros grupos vulneráveis à seletividade do sistema penal, garantindo a igualdade com respeito às diversidades e contribuindo para a proteção social.

**15**

Ao Poder Executivo nos estados e Distrito Federal competirá estruturar as Centrais Integradas de Alternativas penais, com equipes qualificadas, número de profissionais graduados adequado, saberes especializados, direitos trabalhistas assegurados, além de se considerar a adequada separação institucional e funcional com a administração penitenciária e os demais órgãos da segurança pública e da justiça criminal, bem como garantir a interdisciplinaridade como método de trabalho no acompanhamento das alternativas penais.

**16**

O Poder Executivo nos municípios, articulado com o Sistema de Justiça e a sociedade civil, deve buscar constituir redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão das pessoas a partir das demandas acolhidas e sentidas na aplicação e execução das penas e medidas.



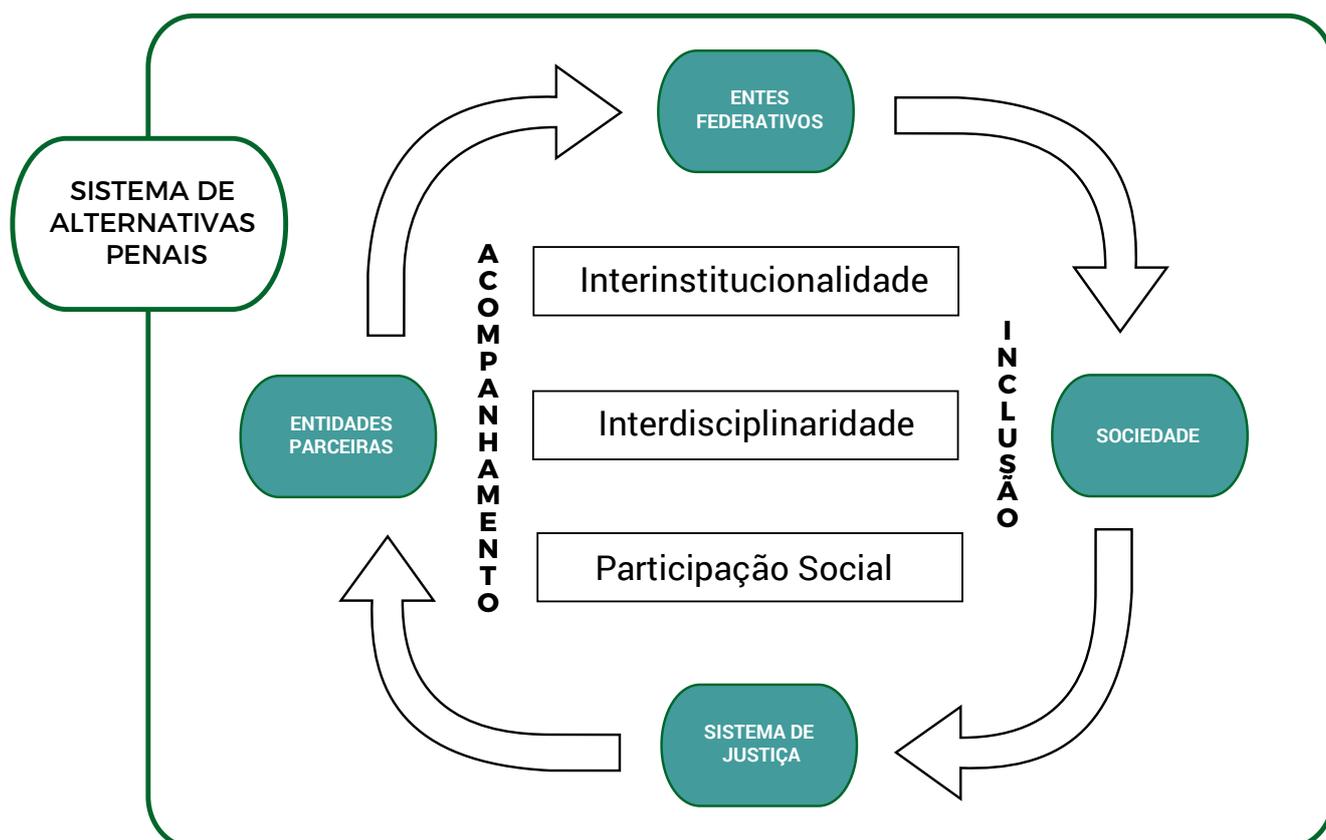
4

## ○ Sistema de Alternativas Penais



**Estruturar a Central Integrada de Alternativas Penais, com equipe qualificada, número de profissionais graduados adequado, saberes especializados, direitos trabalhistas assegurados.**

Abaixo destacamos as ações e responsabilidades para cada um dos atores envolvidos nas alternativas penais, buscando garantir a sustentabilidade e integração, considerando a necessidade de estruturação de uma política sistêmica, que requer o comprometimento de vários interlocutores.



#### 4.1. Competências do Poder Executivo Estadual



1

Instituir o órgão executor das alternativas penais na unidade federativa, ao qual caberá a gestão, a articulação e a execução da política em nível estadual, o fomento de instâncias de participação das políticas intersetoriais, bem como a participação ativa da sociedade civil na concepção, acompanhamento e avaliação da política de alternativas penais.

2

Estruturar a Central Integrada de Alternativas Penais, com equipe qualificada, número de profissionais graduados adequado, saberes especializados, direitos trabalhistas assegurados.

3

Garantir a interdisciplinaridade como método de trabalho no acompanhamento às alternativas penais.



5

Promover encaminhamentos para as redes de serviços sociais da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, respeitado o caráter voluntário das pessoas encaminhadas, quanto ao desejo de acessarem esses serviços.

4

Considerar as diretrizes da política nacional, principalmente quanto ao modelo de gestão e orientações metodológicas, além de buscar formas de financiamento para melhor qualificar as ações, a partir de aporte de recursos próprios e parcerias.

6

Assegurar a disponibilização dos serviços da rede de políticas públicas voltados ao acompanhamento das alternativas penais e acesso aos direitos fundamentais do público atendido.



7

Disseminar formas de participação social e comunitária na formulação, implantação, execução e avaliação da política de alternativas penais, através de instâncias como conselhos, colegiados ou fóruns inter-institucionais.

8

Assegurar a construção de instâncias colegiadas de articulação com os Municípios, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e organizações da sociedade civil visando a promoção das alternativas penais, garantindo o alinhamento com a instância nacional.

9

Promover processos de formação continuada das equipes e redes parceiras, voltados às diversas modalidades de alternativas penais e metodologias, considerando os saberes, as demandas e as especificidades relativas às alternativas penais.

10

Realizar, a partir de articulação com o Sistema de Justiça, campanhas de comunicação voltadas à informação da população quanto à efetividade, necessidade e benefícios advindos com as alternativas penais.

11

Garantir a adequada gestão da informação sobre as alternativas penais.



## 4.2. Competências do Poder Executivo Municipal

1

Fomentar Centrais Integradas de Alternativas Penais a partir de parceria com a política em nível estadual, agregando também as responsabilidades apontadas no item anterior relativas ao Poder Executivo Estadual.

2

Assegurar a disponibilização dos serviços da rede pública municipal voltados ao atendimento e inclusão social do público acompanhado pelos serviços de alternativas penais.

3

Promover a sensibilização de suas unidades visando o acolhimento de pessoas para o cumprimento de penas ou medidas alternativas em suas dependências.

4

Disseminar formas de participação social e comunitária na formulação, implantação, execução e avaliação da política de alternativas penais do município, através de instâncias como conselhos, colegiados ou fóruns interinstitucionais.

## 4.3. A parceira entre o Poder Executivo Estadual e o Sistema de Justiça

O Poder Executivo Estadual deve firmar um Acordo de Cooperação Técnica com o Sistema de Justiça considerando o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, visando a efetividade da política de alternativas penais no estado, com recorte específico sobre os fluxos relativos a cada uma das modalidades de alternativas penais. Esta parceria deve se desdobrar em integração efetiva desta rede em todas as comarcas, consolidando os fluxos e as metodologias. Através do diálogo contínuo entre os atores desta rede pode-se melhor estruturar os serviços e a relação com a sociedade civil, a partir da constituição de projetos, redes e intervenções conjuntas, potencializando as ações e qualificando o trabalho de execução e acompanhamento às pessoas em alternativas penais.

## 4.4. Grupo Gestor das Alternativas Penais nos estados e municípios

É importante constituir um Grupo Gestor Estadual e grupos gestores nos municípios onde a política de alternativas penais esteja instituída, considerando a participação dos principais parceiros, as instâncias do Sistema de Justiça, do poder público e da sociedade civil, com objetivos de promover os programas de alternativas penais, difundir seus métodos, sensibilizar o Sistema de Justiça e a sociedade civil, buscar novas parcerias para a Central e acompanhar os casos atendidos.

## 4.5. A equipe técnica da Central Integrada de Alternativas Penais

O corpo técnico das Centrais é formado por equipe multidisciplinar com atuação interdisciplinar, composta por profissionais das áreas das ciências sociais e humanas, tendo em seu quadro preferencialmente profissionais da psicologia, do serviço social e do direito.

O profissional do direito, em momento algum, assumirá as atribuições de um defensor público, apenas atuando na orientação/informação sobre o cumprimento das alternativas penais. Caso a pessoa atendida necessite de defesa técnica, esta deverá ser encaminhada para a Defensoria Pública. O mesmo cabe ao trabalho dos psicólogos, que não assumirão atribuição clínica ou não tem a competência para emissão de laudos psicológicos. Caso seja necessário, deve-se encaminhar para a rede especializada e acompanhar os procedimentos.

O número de profissionais a atuarem na Central Integrada de Alternativas Penais deve considerar as modalidades de alternativas atendidas na Central e a demanda relativa a cada modalidade.

## 4.6. A rede parceira

A rede parceira da Central deve ser protagonista e não coadjuvante na política de alternativas penais. Somente através da rede parceira se constituem possibilidades de reversão das vulnerabilidades sociais do público atendido, além de também ser o espaço onde muitas pessoas irão cumprir a pena ou medida determinada judicialmente.

Para que as instituições parceiras acolham as pessoas encaminhadas pela Central Integra-

da de Alternativas Penais, é fundamental que estejam em sintonia com os princípios da política e aptas para receberem a pessoa encaminhada.

Para tanto, a política de alternativas penais deverá se comprometer com uma frente de atuação junto à rede parceira, através das seguintes ações: sensibilização para acolher o público das alternativas penais; capacitação sobre a política de alternativas penais através de seminários, encontros, rodas de conversas e estudos de casos; visitas para acompanhamento das pessoas acolhidas pelas instituições, dentre outras rotinas fundamentais para que as parcerias sejam efetivas.

A relação com a rede deve ser contínua, visando melhor capacidade e sensibilidade para as questões que envolvem a execução da alternativa penal e a inclusão social, o foco na responsabilização e atenção aos princípios dispostos neste Guia.

Esta rotina de trabalho requer ajustes constantes e entendimento conjunto entre a Central, o Sistema de Justiça e as instituições parceiras, quanto às especificidades de cada caso, que devem ser observadas em função das diversas modalidades de alternativas penais (estas diferenciações encontram-se mais detalhadas nos Guias II, III, IV e V, que apresentam cada uma das modalidades de alternativas penais, e suas respectivas metodologias).

Cada um dos procedimentos metodológicos a serem desenvolvidos com a rede parceira compõe um fluxo de trabalho, para melhor compreensão e entendimento sobre a política de alternativas penais pelas instituições. Este detalhamento encontra-se também sistematizado no Modelo de Gestão de Alternativas Penais.

A Rede parceira é composta por equipamentos públicos e instituições da sociedade civil que atuam em diversas áreas, o que possibilita que o acompanhamento da pessoa em cumprimento se dê de forma integral. O mapeamento e articulação desta rede pela Central permite o encaminhamento dos casos e redução das vulnerabilidades sociais das pessoas em acompanhamento.

Enquanto a rede de cumprimento de penas e medidas alternativas depende da livre aderência das instituições para acolher a pessoa em alternativa, a Rede de Proteção Social, independente da parceria, deve acolher e atender as demandas sociais específicas das pessoas encaminhadas, considerando a missão institucional, a universalidade e disponibilidade dos serviços.

A Central deverá constituir e participar de redes amplas de atendimento e assistência social para a inclusão das pessoas a partir das demandas acolhidas no acompanhamento das alternativas penais, com destaque para as seguintes áreas:

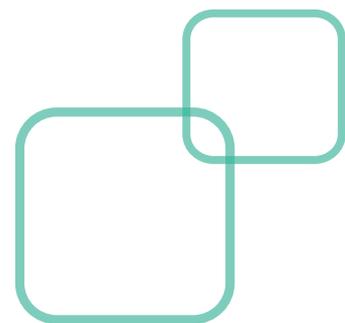
- **assistência à saúde ;**
- **assistência à saúde para usuários de drogas, álcool e outras substâncias psicoativas;**
- **saúde mental;**
- **trabalho, renda e qualificação profissional;**
- **assistência social;**
- **assistência judiciária;**
- **educação;**
- **desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural principalmente para o público jovem.**

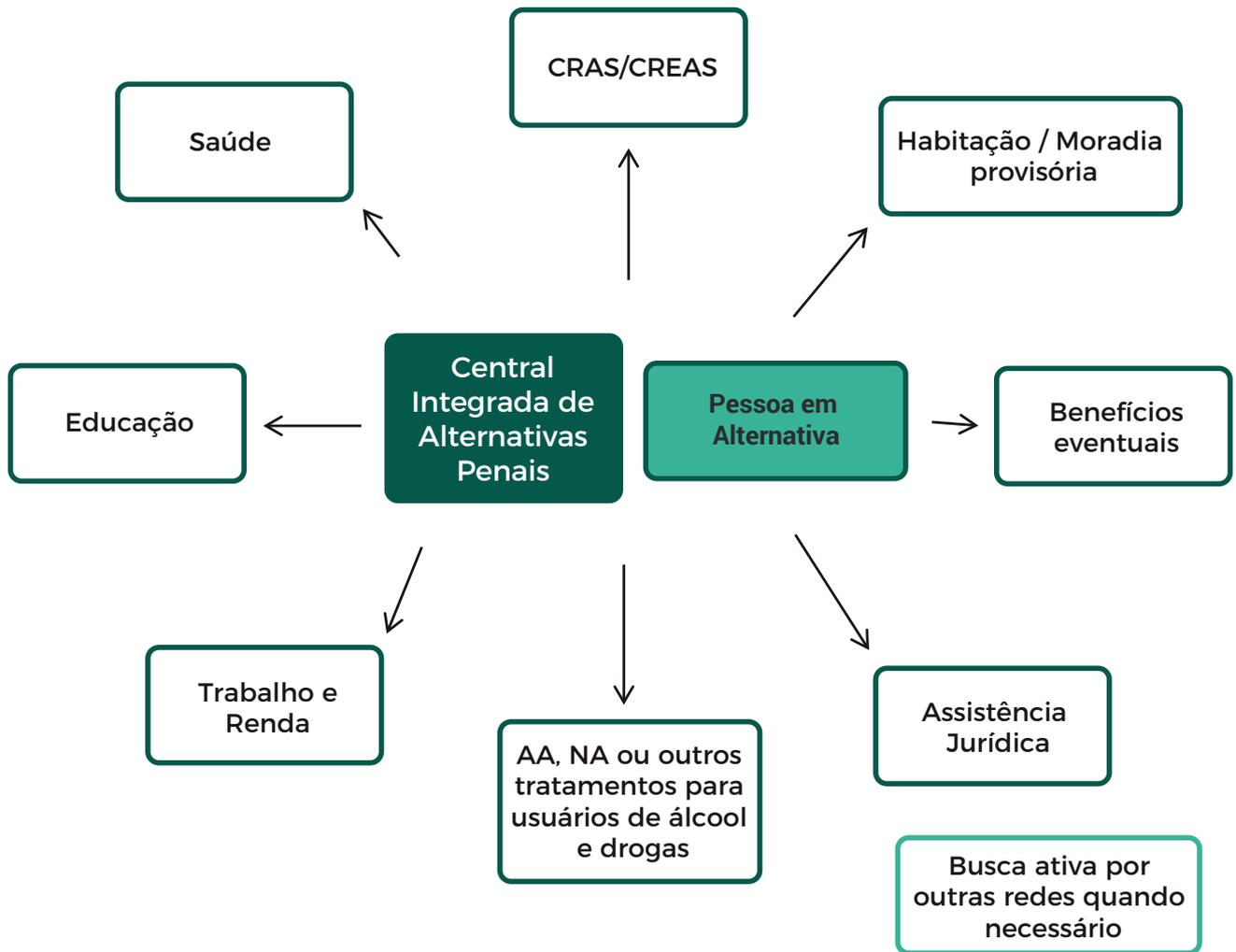
### **Ações da Central com as instituições parceiras:**

- 1) Acolhimento da pessoa para o cumprimento da alternativa penal;
- 2) Inclusão em demandas sociais: saúde, educação, renda e trabalho, moradia, programas e projetos, etc.

### **Frentes de atuação da Central com a rede parceira:**

- 1) Visitas de acompanhamento às entidades que recebem a pessoa para cumprimento da alternativa penal e para inclusão social;
- 2) Contatos periódicos por telefone, email e outros meios possíveis;
- 3) Participação em eventos e outras atividades promovidas pela rede;
- 4) Realização de seminários, encontros, capacitações, grupos e estudos de casos com a rede, o Sistema de Justiça, a sociedade civil e a equipe técnica.





*Maior detalhamento da relação com a rede encontra-se no Manual de Gestão*





# CIAP

CENTRAL  
INTEGRADA DE  
ALTERNATIVAS  
PENAIAS

5

## A Central Integrada de Alternativas Penais



**O entendimento assertivo da necessidade de conhecer as realidades locais e respeitar as iniciativas levou à construção de uma política nacional pautada pela diversidade, disseminando a construção de estruturas em instituições diversas.**

Dentre os êxitos da política de penas alternativas no Brasil se destaca, sobretudo, o entendimento assertivo, desde o início da implementação das Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas – CEAPA's pelos estados, de que era necessário entender as realidades locais e respeitar as iniciativas. Isso levou à construção de uma política nacional pautada pela diversidade, disseminando a construção de estruturas em instituições diversas como no Poder Executivo, no Tribunal de Justiça, no Ministério Público e na Defensoria Pública.

O modelo aqui apresentado de Central Integrada deve também considerar as iniciativas já existentes nos Estados, porém a política nacional de alternativas penais parte do en-

tendimento da responsabilidade do Poder Executivo sobre o acompanhamento da execução das alternativas penais. Assim, o fomento pelo Governo Federal, com aporte de recurso para criação e manutenção das estruturas, passa a ser centrado neste modelo de parceria com o Poder Executivo Estadual.

Em comarcas onde ainda não haja Central Integrada de Alternativas Penais, o Sistema de Justiça deverá buscar sensibilizar o Poder Executivo para que implemente tal política pública, visando maior institucionalização estadual da política de alternativas penais, com maior capilaridade e sustentabilidade.

É preciso considerar não somente os limites instituídos pela lei e as determinações quanto à medida ou pena aplicada, mas as possibilidades de uma abordagem menos punitivista a partir da aplicação de modalidades mais sintonizadas com uma intervenção mínima, desencarceradora e restaurativa.

Assim, quando da aplicação e no acompanhamento às alternativas penais, deve-se buscar promover os princípios e diretrizes apresentados neste guia, principalmente buscando construir com os sujeitos envolvidos em cada caso a alternativa que melhor atenda à busca de solução para as partes envolvidas.

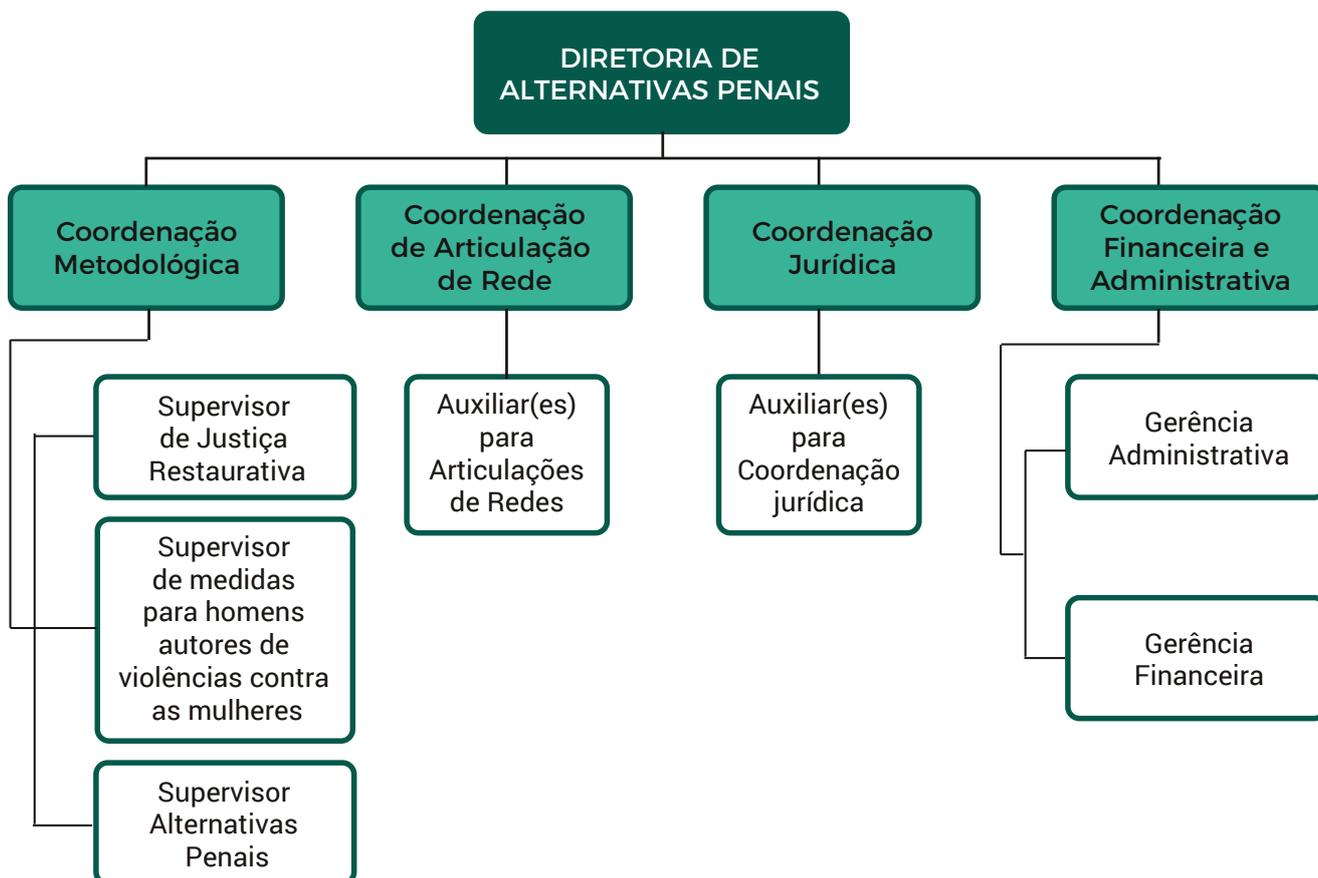
## **5.1. O corpo gerencial da política de alternativas penais junto ao Poder Executivo Estadual**

Devido à grande diversidade de concepções e desenhos de gestão das políticas públicas na totalidade das unidades federativas do Brasil, consideramos inadequado determinar qual secretaria deve alocar a política de alternativas penais, porém é fundamental que se constitua uma gerência da política de alternativas penais junto ao Poder Executivo. Esta gerência

deve ser autônoma à gestão prisional ou a qualquer diretoria de segurança pública, com competência específica para a gestão da política de alternativas penais na unidade federativa. Esta estrutura

gerencial junto ao Poder Executivo deve conter um corpo técnico capaz de responder à gestão da política em um nível institucional estratégico e não será responsável direta pela execução, que deverá ser desenvolvida nas Centrais Integradas de Alternativas Penais, a serem implantadas nas Comarcas em parceria com o Sistema de Justiça e a Prefeitura.

**Em comarcas onde ainda não haja Central Integrada de Alternativas Penais, o Sistema de Justiça deverá buscar sensibilizar o Poder Executivo para que implemente tal política pública, visando maior institucionalização estadual da política de alternativas penais, com maior capilaridade e sustentabilidade.**



As atribuições de cada cargo estão detalhadas no Manual de Gestão



**OBS:** Destaca-se que a Supervisão de Justiça Restaurativa e Supervisão de Medidas para homens autores de violências somente existirão se a política de alternativas penais do estado implantar esses programas

## 5.2. Atribuições da Central Integrada de Alternativas Penais

Para o acompanhamento da execução das alternativas penais, o Poder Executivo deverá estruturar Centrais Integradas de Alternativas Penais nas comarcas do estado e distrito federal, subordinadas ao órgão executor da política de alternativas penais do Governo do Estado e Distrito Federal.



### Compete à Central Integrada de Alternativas Penais:

1

Proporcionar meios para a elaboração e acompanhamento das alternativas penais, através de metodologias qualificadas considerando cada uma das modalidades de alternativas penais, promovendo a autonomia e protagonismo da pessoa, a restauração de vínculos familiares, sociais e comunitários e entendimento/ressignificação dos processos de criminalização, conflitos e violência de vivenciados, bem como a busca por reversão das vulnerabilidades sociais.

2

Elaborar o tipo de alternativa com a pessoa, a partir da modalidade de alternativa penal que foi instituída em cada caso, buscando vincular sentidos emancipatórios, que valorize as potencialidades, estimulando o caráter criativo/social/comunitário das pessoas, para que as atividades promovam autoestima, empoderamento, participação social, vínculo afetivo, restauração e resignificação quanto aos conflitos/violências vivenciados.

3

Acolher, acompanhar e orientar as pessoas em alternativas penais através dos serviços psicossocial e jurídico, além de garantir atendimentos e dinâmicas interdisciplinares e grupais.

4

Garantir o direito à informação pelas pessoas em cumprimento de uma alternativa penal, quanto à situação processual, aos serviços e assistências oferecidos, e às condições de cumprimento da alternativa determinada.

5

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, quanto à elaboração de uma alternativa penal.

6

Garantir os encaminhamentos necessários quanto à garantia dos direitos relativos a tratamentos médicos ou psiquiátricos eventualmente necessários.

7

Criar e manter rede parceira para encaminhamentos necessários à execução de alternativas penais.

8

Constituir e participar de redes amplas de atendimento e assistência social para a garantia de direitos das pessoas.

9

Desenvolver diretamente ou firmar parcerias com instituições especialistas e/ou universidades visando o desenvolvimento de projetos temáticos para o cumprimento de modalidades que permitam ao Judiciário o encaminhamento para grupos, tais como: drogas, trânsito, meio ambiente e outros temas relativos aos campos das alternativas penais.

A metodologia para desenvolvimento de grupos temáticos encontra-se publicada no Guia IV. Nos casos de grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica e familiar contra as mulheres, deve-se seguir as orientações contidas no Guia V (Ações de Responsabilização para homens autores de violências contra as mulheres).

10

Realizar encaminhamentos adequados para a execução das alternativas penais na modalidade de Prestação de Serviços à Comunidade, observando:

- as habilidades e aptidões;
- local de moradia;
- horários disponíveis.

Deve-se, ainda, acompanhar o cumprimento da prestação de serviço através do contato direto com a pessoa em cumprimento e as entidades parceiras, garantindo o suporte necessário à pessoa e às entidades durante a execução da alternativa.

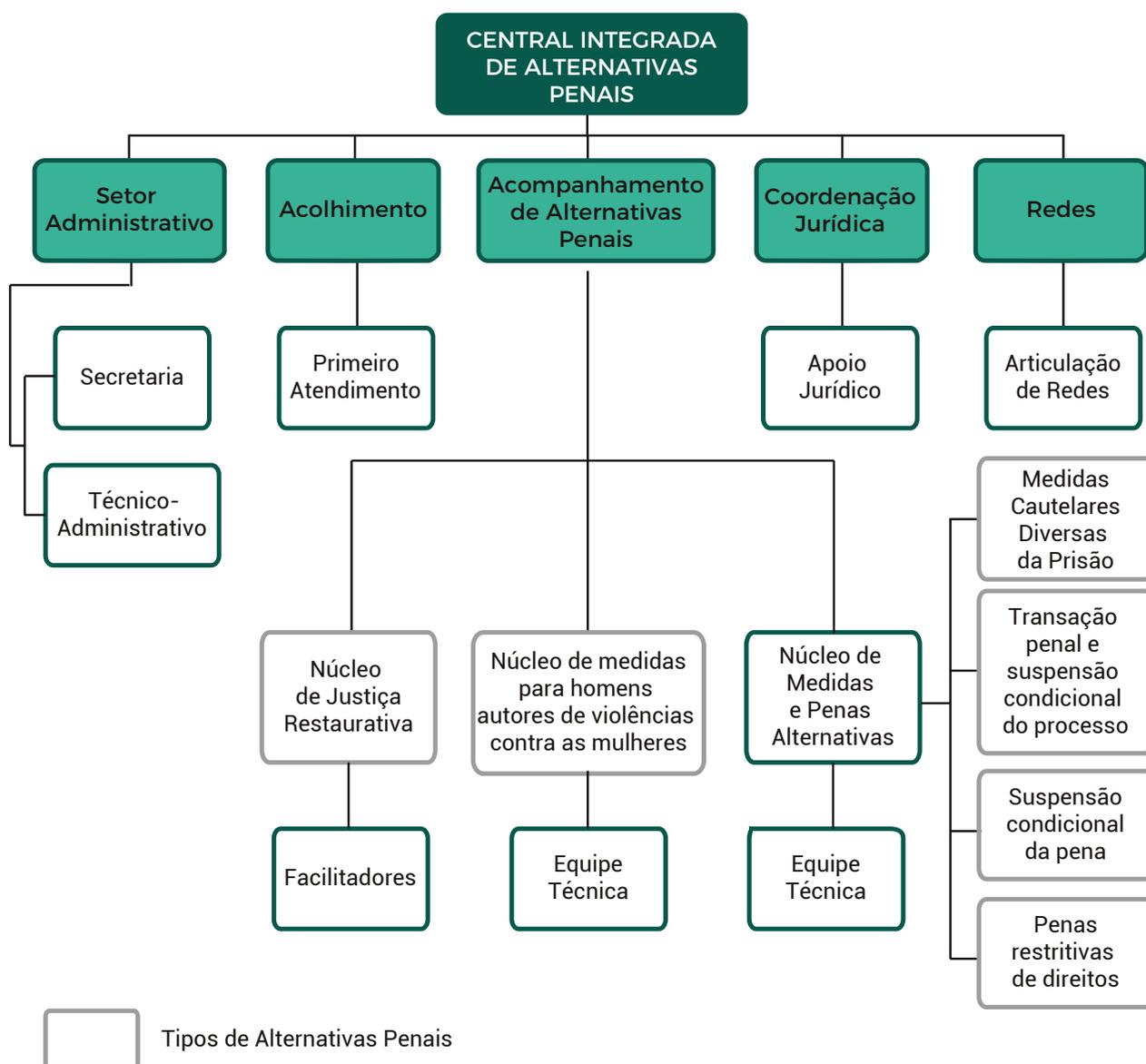
11

Promover capacitações, palestras, seminários e cursos sobre alternativas penais, a fim de disseminá-las junto à sociedade, buscando agregar diversos órgãos governamentais e não governamentais.

12

Garantir a coleta, armazenamento e gestão dos dados e das informações quanto ao público e alternativas penais, contribuindo com dados estatísticos quantitativos e qualitativos para estudos sobre alternativas penais, bem como promovendo pesquisas na área.

### 5.3. Estrutura da Central Integrada de Alternativas Penais



As atribuições de cada cargo estão detalhadas no Manual de Gestão



**OBS.:** Destaca-se que o Núcleo de Justiça Restaurativa e o Núcleo de medidas para homens autores de violências somente existirão se a política de alternativas penais do estado implantar esses programas

## 5.4. Alterações terminológicas no acompanhamento das alternativas penais

Dentre as mudanças da política de alternativas penais destaca-se uma alteração na abordagem dos serviços de acompanhamento desenvolvidos pelas Centrais Integradas de Alternativas Penais. Esta alteração propõe uma nova linguagem, mais condizente com os objetivos da política, antes focados em monitoração e fiscalização. A partir das mudanças propostas neste Guia, deve-se buscar adequar as terminologias, as abordagens, seus procedimentos e instrumentos de trabalho para o novo padrão detalhado no Manual de Gestão, considerando as necessárias mudanças

na concepção e execução, mas também nas terminologias adotadas pelo campo das alternativas penais, buscando adequar de forma sistêmica e estrutural a política de alternativas penais. Vale destacar que estas mudanças não diminuem a importância de um trabalho primoroso no acompanhamento que vise o adequado cumprimento da pena ou medida pela pessoa encaminhada à Central, mas este acompanhamento ganha novas dimensões e abordagens, já expostas ao longo deste Guia. Frente a esses desafios, propomos a substituição dos seguintes termos:



**Nova terminologia:**  
**Acompanhamento e**  
**Acesso a Direitos**

**Terminologia anterior:**  
**Fiscalização e Monitoramento**

**Justificativa:**

- Por tratar-se de alternativas penais, a maior parte destas é aplicada antes da sentença e da pena, o que exige uma adequada consideração da autonomia da pessoa, a partir da construção de processos de responsabilização.
- Esta nova terminologia de alternativas rompe com uma concepção de expansão de controle penal, buscando atuar para: o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução de conflitos; a responsabilização da pessoa a quem se atribui uma medida e a manutenção do seu vínculo com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais; e a restauração dos bens tutelados, sempre que possível;
- Parte significativa das pessoas que chegam aos serviços de acompanhamento de alternativas penais apresentam vulnerabilidades sociais por falta de acesso a direitos fundamentais e políticas públicas, o que determina a necessidade de uma abordagem centrada na afirmação da autonomia, acesso aos direitos e políticas públicas, sem caráter obrigatório a partir das demandas apresentadas pelas pessoas.

**Nova terminologia:**  
**Pessoa em alternativa**

**Terminologia anterior:**  
**Beneficiário; Cumpridor;**  
**Apenado**

**Justificativa:**

As pessoas em alternativas penais não foram beneficiadas, mas estão no exercício de direitos. Por receberem uma alternativa à pena, é igualmente um equívoco denominá-las de “apenadas”. Também o termo “cumpridor” passa a ser incapaz de traduzir todas as múltiplas ações possíveis e necessárias no campo das alternativas penais. Assim, os serviços devem alinhar a sua terminologia em respeito ao indivíduo na sua integralidade, capacidade, autonomia e no pleno uso dos seus direitos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça Restaurativa e Abolicionismo Penal**: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil. Porto Alegre, 2012.
- ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 2ª ed. São paulo: Malheiros editores, 2003.
- BARATTA, Alessandro. **Princípios do direito penal mínimo**. Para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal. Tradução de Francisco Bissoli Filho. Doctrina Penal. Teoria e prática em las ciências penais. Ano 10, n. 87. P. 623-650.
- CHRISTIE, Nils. **Elementos de geografia penal**. Discursos sediciosos: crime, direito e sociedade, vol XI. Rio de Janeiro, Ed Revan. 2002.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Guia de Conciliação e Mediação**. Orientações para implantação de CEJUSCs. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Resolução 213**, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, dezembro de 2015. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/resolucao-audiencias-custodia-cnj.pdf>. Último acesso em março de 2016.
- \_\_\_\_\_. **Resolução 225**, de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, maio de 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2289>. Último acesso em junho de 2016.
- DE CASTRO, Lola Aniyar. **Criminologia da libertação**. Rio de Janeiro: Revan: OCC, 2005.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis, Vozes, 1987.
- GALTUNG, Johan. **Transcender e transformar**: uma introdução ao trabalho de conflitos. São Paulo: Palas Athena. 2006.
- ILANUD. **Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas**. Relatório final de pesquisa. Relatório da Coordenação Geral de Penas e Medidas Alternativas do Ministério da Justiça, Instituto Latino Americano das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Ilanud/Brasil. 2006.
- KARAM, Maria Lúcia. **Juizados especiais criminais**: a concretização antecipada do poder de punir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

- LAFER, Celso. **Ensaio sobre a liberdade**. São Paulo. Editora Perspectiva. 1980.
- LEITE, Fabiana, **Modelo de Gestão para as alternativas penais no Brasil**. PNUD/ONU, DEPEN/Ministério da Justiça: Brasília, 2017. Acesso em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/modelo-de-gestao>
- LEMBRUBER, Julita. **Controle da Criminalidade**: mitos e fatos. Revista Think Tank. Instituto Liberal do Rio de Janeiro. São Paulo, 2001.
- LEMBRUBER, Julita. **Monitorando a aplicação da Lei das Cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo**. Instituto Sou da Paz e Associação pela Reforma Prisional. 2014. Disponível em: [http://www.soudapaz.org/upload/pdf/ley\\_das\\_cautelares\\_joint\\_report\\_espa\\_ol.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/ley_das_cautelares_joint_report_espa_ol.pdf). Acesso em outubro de 2015.
- MELO, Felipe Athayde Lins de. **Elaboração de proposta de princípios e diretrizes para a política prisional**. DEPEN/Ministério da Justiça: Brasília, 2015.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Ifopen, Departamento Penitenciário Nacional. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.
- ONU – Organizações das Nações Unidas. **Resolução 2002/12**. Princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal. Disponível em: <http://www.justica21.org.br/j21.php?id=366&pg=0> Último acesso em outubro de 2016.
- PRANIS, Kay. **Círculos de justiça restaurativa e de construção da paz**: guia do facilitador. Porto Alegre. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2011.
- SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. **Punir menos, punir melhor. discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil**. Porto Alegre, 2014.
- VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e prática da mediação**. Curitiba: Instituto de mediação. 1995.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, **Manual de direito penal brasileiro: parte geral** / Eugenio Raúl Zaffaroni, José Henrique Pierangeli. – 5. ed, rev. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- ZAFFARONI, E. Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- ZEHR, Howard. **Justiça Restaurativa**. São Paulo: Palas Athena, 2012.
- WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

## FICHA TÉCNICA

### **Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ)**

#### Juízes auxiliares da Presidência

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador); Antonio Carlos de Castro Neves Tavares; Carlos Gustavo Vianna Direito; Fernando Pessôa da Silveira Mello

#### Equipe

Victor Martins Pimenta; Ricardo de Lins e Horta; Alexandre Padula Jannuzzi; Alisson Alves Martins; Anália Fernandes de Barros; Auristelia Sousa Paes Landino; Bruno Gomes Faria; Camilo Pinho da Silva; Danielle Trindade Torres; Emmanuel de Almeida Marques Santos; Helen dos Santos Reis; Joseane Soares da Costa Oliveira; Kamilla Pereira; Karla Marcovecchio Pati; Karoline Alves Gomes; Larissa Lima de Matos; Liana Lisboa Correia; Lino Comelli Junior; Luana Alves de Santana; Luana Gonçalves Barreto; Luiz Victor do Espírito Santo Silva; Marcus Vinicius Barbosa Ciqueira; Melina Machado Miranda; Natália Albuquerque Dino de Castro e Costa; Nayara Teixeira Magalhães; Rayssa Oliveira Santana; Renata Chiarinelli Laurino; Rennel Barbosa de Oliveira; Rogério Gonçalves de Oliveira; Sirlene Araujo da Rocha Souza; Thaís Gomes Ferreira; Valter dos Santos Soares; Wesley Oliveira Cavalcante

### **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

### **Unidade de Gestão de Projetos (UGP)**

Gehysa Lago Garcia; Camila Fracalacci; Fernanda Evangelista; Jenieri Polacchini; Mayara Sena; Polliana Andrade e Alencar

### **Equipe Técnica**

#### Coordenação-Geral

Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Amanda Pacheco Santos; Anália Fernandes de Barros; André Zanetic; Beatriz de Moraes Rodrigues; Débora Neto Zampier; Iuri de Castro Tôrres; Lucas Pelucio Ferreira; Luciana da Silva Melo; Marcela Moraes; Marília Mundim da Costa; Mário Henrique Ditticio; Sérgio Peçanha da Silva Coletto; Tatiany dos Santos Fonseca

#### Eixo 1

Fabiana de Lima Leite; Rafael Barreto Souza; Izabella Lacerda Pimenta; André José da Silva Lima; Ednilson Couto de Jesus Junior; Julianne Melo dos Santos

#### Eixo 2

Claudio Augusto Vieira; Fernanda Machado Givisiez; Eduarda Lorena de Almeida; Solange Pinto Xavier

#### Eixo 3

Felipe Athayde Lins de Melo; Pollyanna Bezerra Lima Alves; Juliana Garcia Peres Murad; Sandra Regina Cabral de Andrade

#### Eixo 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Ana Teresa Iamarino; Hely Firmino de Sousa; Rodrigo Cerdeira; Alexandra Luciana Costa; Alisson Alves Martins; Ana Virgínia Cardoso; Anderson Paradelas; Celena Regina Soeiro de Moraes Souza; Cledson Alves Junior; Cristiano Nascimento Pena; Daniel Medeiros Rocha; Felipe Carolino Machado; Filipe Amado Vieira; Flavia Franco Silveira; Gustavo José da Silva Costa; Joenio Marques da Costa; Karen

Medeiros Chaves; Keli Rodrigues de Andrade; Marcel Phillippe Silva e Fonseca; Maria Emanuelli Caselli Pacheco Miraglio; Rafael Marconi Ramos; Roberto Marinho Amado; Roger Araújo; Rose Marie Botelho Azevedo Santana; Thais Barbosa Passos; Valter dos Santos Soares; Vilma Margarida Gabriel Falcone; Virgínia Bezerra Bettega Popiel; Vivian Murbach Coutinho; Wesley Oliveira Cavalcante; Yuri Menezes dos Anjos Bispo

### Coordenações Estaduais

Ana Pereira (PB); Arine Martins (RO); Carlos José Pinheiro Teixeira (ES); Christiane Russomano Freire (SC); Cláudia Gouveia (MA); Daniela Rodrigues (RN); Fernanda Almeida (PA); Flávia Saldanha Kroetz (PR); Gustavo Bernardes (RR); Isabel Oliveira (RS); Isabela Rocha Tsuji Cunha (SE); Jackeline Freire Florêncio (PE); Juliana Marques Resende (MS); Lucas Pereira de Miranda (MG); Mariana Leiras (TO); Mayesse Silva Parizi (BA); Nadja Furtado Bortolotti (CE); Natália Vilar Pinto Ribeiro (MT); Pâmela Villela (AC); Paula Jardim (RJ); Ricardo Peres da Costa (AM); Rogério Duarte Guedes (AP); Vânia Vicente (AL); Vanessa Rosa Bastos da Silva (GO); Wellington Pantaleão (DF)

### Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Diretora do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC: Elena Abbati

Coordenador da Unidade de Estado de Direito: Nívio Caixeta Nascimento

### Equipe

Marina Lacerda e Silva; Nara Denilse de Araujo; Vinícius Assis Couto; Ana Maria Cobucci; Daniela Carneiro de Faria; Denise de Souza Costa; Elisa de Sousa Ribeiro Pinchemel; Igo Gabriel dos Santos Ribeiro; Lívia Zanatta Ribeiro; Luiza Meira Bastos; Pedro Lemos da Cruz; Thays Marcelle Raposo Pascoal; Viviane Pereira Valadares Felix

### Consultorias Estaduais em Audiência de Custódia

Acássio Pereira De Souza (CE); Ana Carolina Guerra Alves Pekny (SP); Ariane Gontijo Lopes (MG); Carolina Costa Ferreira (DF); Carolina Santos Pitanga De Azevedo (MT); Cesar Gustavo Moraes Ramos (TO); Cristina Gross Villanova (RS); Cristina Leite Lopes Cardoso (RR); Daniela Dora Eilberg (PA); Daniela Marques das Mercês Silva (AC); Gabriela Guimarães Machado (MS); Jamile dos Santos Carvalho (BA); João Paulo dos Santos Diogo (RN); João Vitor Freitas Duarte Abreu (AP); Laís Gorski (PR); Luanna Marley de Oliveira e Silva (AM); Luciana Simas Chaves de Moraes (RJ); Luciano Nunes Ribeiro (RO); Lucilene Mol Roberto (DF); Lucineia Rocha Oliveira (SE); Luis Gustavo Cardoso (SC); Manuela Abath Valença (PE); Maressa Aires de Proença (MA); Olímpio de Moraes Rocha (PB); Rafael Silva West (AL); Regina Cláudia Barroso Cavalcante (PI); Victor Neiva e Oliveira (GO)

### Consultorias Especializadas

Ana Claudia Nery Camuri Nunes; Cecília Nunes Froemming; Dillyane de Sousa Ribeiro; Felipe da Silva Freitas; Fhillipe de Freitas Campos; Helena Fonseca Rodrigues; José Fernando da Silva; Leon de Souza Lobo Garcia; Maíra Rocha Machado; Maria Palma Wolff; Natália Ribeiro; Natasha Brusaferro Riquelme Elbas Neri; Pedro Roberto da Silva Pereira; Suzann Flavia Cordeiro de Lima; Raquel da Cruz Lima; Silvia Souza; Thais Regina Pavez

### Ex-Colaboradores

#### DMF/CNJ

Ane Ferrari Ramos Cajado; Gabriela de Angelis de Souza Penalzoza; Lucy Arakaki Felix Bertoni; Rossilany Marques Mota; Túlio Roberto de Moraes Dantas

#### PNUD/UNODC

David Anthony G. Alves; Dayana Rosa Duarte Moraes; Fernanda Calderaro Silva; Gabriela Lacerda; João Marcos de Oliveira; Luana Natielle Basílio e Silva; Luiz Scudeller; Marcus Rito; Marília Falcão Campos Cavalcanti; Michele Duarte Silva; Noelle Resende; Tania Pinc; Thais Lemos Duarte; Thayara Castelo Branco

## SÉRIE JUSTIÇA PRESENTE

Produtos de conhecimento editados na Série Justiça Presente

### PORTA DE ENTRADA (EIXO 1)

#### **Coleção Alternativas Penais**

- Manual de Gestão para as Alternativas Penais
- Guia de Formação em Alternativas Penais I – Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais no Brasil
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão
- Guia de Formação em Alternativas Penais IV – Transação Penal, Penas Restritivas de Direito, Suspensão Condicional do Processo e Suspensão Condicional da Pena Privativa de Liberdade
- Guia de Formação em Alternativas Penais V - Medidas Protetivas de Urgência e Demais Ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres
- Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil

#### **Coleção Monitoração Eletrônica**

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça

#### **Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia**

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais
- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos
- Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia
- Manual sobre Algemas e outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela magistratura e Tribunais

### SISTEMA SOCIOEDUCATIVO (EIXO 2)

- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade (Internação e Semiliberdade) – Caderno I
- Reentradas e Reiteraões Infracionais: Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros

## **CIDADANIA (EIXO 3)**

### **Coleção Política para Pessoas Egressas**

- Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I: Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-Egressas
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais III: Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais

### **Coleção Política Prisional**

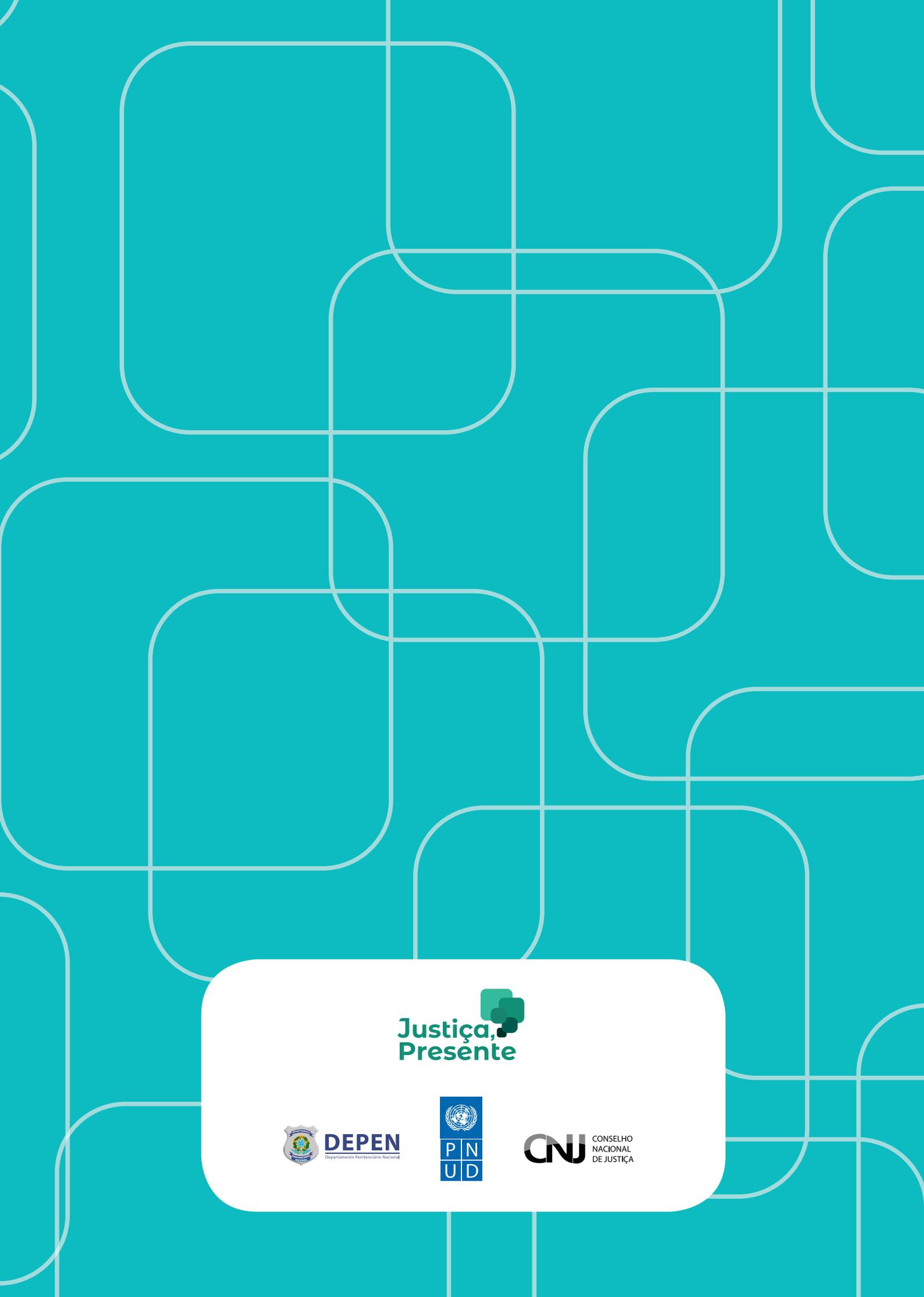
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno II: Arquitetura Organizacional e Funcionalidades
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno III: Competências e Práticas Específicas de Administração Penitenciária
- Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões

## **SISTEMAS E IDENTIFICAÇÃO (EIXO 4)**

- Guia Online com Documentação Técnica e de Manuseio do SEEU

## **GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS (EIXO 5)**

- Manual Resolução 287/2019 – Procedimentos Relativos a Pessoas Indígenas acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade
- Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas I
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas II



Justiça,  
Presente



