



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LAURA MARZULLO PEDREIRA

**POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA:**  
**A EXECUÇÃO DA PENA POR COMPLETO**

**BRASÍLIA – DF**

**2021**

LAURA MARZULLO PEDREIRA

**POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA:  
A EXECUÇÃO DA PENA POR COMPLETO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Regulação pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone.

**BRASÍLIA – DF**

**2021**

Laura Marzullo Pedreira

**POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA:  
A EXECUÇÃO DA PENA POR COMPLETO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Regulação pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

---

Professora Doutora Maria Pia dos Santos Lima Guerra Dalledone  
(Orientadora, Presidente)

---

Professor Doutor Reynaldo Soares da Fonseca  
(Membro interno, Ministro do Superior Tribunal de Justiça)

---

Professor Doutor Fernando Luís Coelho Antunes  
(Membro externo)

Aprovação em 15 de dezembro de 2021.

BRASÍLIA – DF

2021

*“It is rather for us to be dedicated to the great task remaining before us – that from these honored dead we take increased devotion to that cause for which they gave last full measure of devotion – that we here highly resolve that these dead shall not have died in vain – that this nation, under God, shall have a new birth of freedom – and that government of people, by the people, shall not perish from the earth.”*

(Abraham Lincoln, em discurso dedicado aos mais de 7.000 homens mortos na Batalha de Gettysburg, durante a guerra civil norte-americana)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, toda honra, toda glória e todo louvor.

À minha família (Joel, Denise, Bruno, Mariana e Juliana), pelo amor, suporte e apoio incondicional durante toda esta caminhada.

Ao meu chefe, Ministro Sebastião Reis Júnior, pela compreensão e incentivo em concluir mais esta conquista; pela inspiração, de quem aprendi a enxergar o Direito Penal com olhos mais humanistas; e por toda a equipe do gabinete pela parceria durante este trabalho.

À minha grande amiga Janaína Costa de Arimatéia Cunha Oliveira, a quem Deus gentilmente separou para me ensinar os caminhos do Direito Penal e cuja grandeza de alma me inspira diariamente. Parceira de muitas caminhadas.

Aos amigos Tercyo Dutra, Francisco Reis Júnior e Renata de Jesus pelos brilhantes comentários, pelos momentos de cansaço e de horas a fio lendo e escrevendo juntos, sem vocês eu não teria conseguido.

À minha orientadora, Dr<sup>a</sup> Maria Pia Dalledone Guerra, pelos momentos de incentivo e correções sempre construtivas, de quem procurei absorver todo olhar cauteloso e zeloso na elaboração deste trabalho. O meu mais profundo respeito e admiração pelo suporte no momento mais difícil.

Ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, pelo suporte, pelos textos maravilhosos sobre as APACs, pelas discussões e ensinamentos fraternos acerca de um tema tão duro.

A todos aqueles de quem estive ausente nestes dois anos de mestrado e pandemia, mas que ainda assim foram pacientes e amorosos, mesmo quando eu não tinha muito mais de mim para compartilhar.

## RESUMO

PEDREIRA, Laura Marzullo. Política Pública Penitenciária: a execução da pena por completo. 73 folhas. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

Este estudo parte de um difícil ponto acerca da ineficiência estatal em devolver ao convívio da sociedade um egresso do sistema prisional em plenas condições de ser reinserido no convívio social, com chances reais de não precisar retomar à vida criminosa. A identificação dos motivos que levaram à ineficiência da política penitenciária adotada até os dias de hoje, perpassa pela constatação do colapso do sistema prisional estadual, classificado como Estado de Coisas Inconstitucional, ante as péssimas e degradantes condições da maioria dos estabelecimentos prisionais estaduais voltados ao cumprimento da pena em regime fechado. Este trabalho dedica boa parte de sua pesquisa a identificar os gargalos e soluções da política penitenciária adotada, para além de apresentar o modelo de execução da pena difundido pelas Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), que representam uma alternativa viável do ponto de vista organizacional e orçamentário, apresentando baixos índices de reincidência de seus egressos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Pública, Política Penitenciária, Estado de Coisas Inconstitucional, Execução Penal, APAC.

## ABSTRACT

PEDREIRA, Laura Marzullo. Penitentiary Public Policy: completely execution of the penalty. 73 pages. Dissertation (Master of Law) – Law School, University of Brasília, Brasília, 2021.

This study starts from a difficult point about the state inefficiency in returning to society the prison's inmates in full conditions to be reintegrated into social life, with real chances of not going back to criminal life. The identification of the reasons that led to the inefficiency of the nowadays prison's policy, passes through the verification of the collapse of the state prison's system, classified as State of Unconstitutional Things, faced the terrible and degrading shape of most state's prisons for the fulfillment of sentence in closed conditions. This work dedicates a good part of its research to identify the bottlenecks and solutions of the adopted penitentiary policy, besides presenting the model of execution of sentence disseminated by the Protection and Assistance of Inmates Association (APAC), which could represent a viable alternative from the organizational and budgetary point of view, presenting low rates of recidivism of its former inmates.

**KEY-WORDS:** Public Policy, Penitentiary Policy, State of Unconstitutional Things, Penalty Execution, APAC.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	09
1. Política pública e política penitenciária .....	13
1.1. Breves notas sobre política pública .....	14
1.2. Política criminal: conceitos .....	18
1.3. A “política do encarceramento” e o impacto no sistema prisional brasileiro .....	22
1.4. Organização institucional do sistema penitenciário brasileiro .....	24
1.5. O sistema penitenciário estadual .....	26
1.6. A política penitenciária brasileira .....	27
2. Execução: ferramentas de política penitenciária na execução penal .....	35
2.1 Breves linhas sobre a execução penal .....	36
2.2 Breve crítica ao sistema prisional trifásico e progressivo: por que não funciona no Brasil? .....	37
2.3 O impacto coletivo das decisões judiciais individuais na política penitenciária .....	41
2.4 A crise institucional .....	47
3. APAC .....	51
3.1 O dever de proteção .....	52
3.2 É preciso prender melhor: o método APAC.....	54
3.3 A reincidência e seus reflexos na eficiência do modelo .....	57
3.4 Desafios do modelo .....	60
3.5 APAC em números .....	62
CONCLUSÃO .....	63
ANEXO I .....	66
REFERÊNCIAS .....	69

## INTRODUÇÃO

O Brasil conta com uma população de cerca de 748.009<sup>1</sup> presos, distribuídos em estabelecimentos prisionais destinados ao cumprimento dos regimes fechado, semiaberto e aberto, em nível estadual e federal. Se estivéssemos falando de uma cidade com a mesma quantidade de moradores, poderíamos comparar à João Pessoa (Brasil), Boston e Seattle (Estados Unidos da América) ou Frankfurt (Alemanha). Do total de presos, apenas 144.211 exercem alguma atividade laborativa, dos quais cerca de 44,61% sequer recebem remuneração<sup>2</sup>.

Em outras palavras, se de fato fosse uma cidade, o sistema prisional brasileiro seria incapaz de se autogerir, seja da ótica econômico-financeira, seja em relação à capacidade de se sustentar enquanto “sociedade produtiva”. Ao olhar o cenário por esta perspectiva, fica evidente constatar a deficiência do modelo atual.

Os números impressionam, especialmente quando se constata as degradantes condições em que as edificações destinadas aos estabelecimentos prisionais estaduais se encontram. Os encarcerados que ali se encontram convivem com superlotação, precárias ou ausentes condições mínimas de habitação, tais como saneamento básico insuficiente, alimentação inadequada, instalações inadequadas, para mencionar algumas das muitas situações calamitosas que avultam de muitos, se não quase todos, os presídios estaduais.

Inevitável concluir que não estamos reabilitando ninguém e, assim, devolvemos à sociedade seres humanos em péssimas condições de conviverem com os demais, quiçá capazes de abandonar a vida criminosa.

FOUCAULT (1987), que nunca entrou no Complexo Penitenciário de Pedrinhas (MA), palco de uma das mais sangrentas rebeliões de internos no ano de 2013, já dizia que *é indecoroso ser passível de punição, mas pouco glorioso punir*.

---

<sup>1</sup> Dados referentes a julho-dezembro de 2019, extraídos do Relatório do DEPEN-MJ. Disponível em <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWl2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmlyZjFjZGQ0liwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>.

<sup>2</sup> *Idem*.

No entanto, ao contrário de defender o abolicionismo punitivo, abordaremos neste trabalho a necessidade da total e efetiva implementação da Lei de Execuções Penais (LEP), por meio do incentivo estatal, à adoção de alternativas ao modelo atual de execução da pena, leia-se o presídio tradicional, por outro capaz de receber e tratar parcela significativa dos presos, gerando, com isso, substancial capacidade ociosa no já solapado sistema estadual.

De tal maneira que, num cenário futurístico, será viável à administração penitenciária a destinação otimizada de recursos e pessoal capazes de, finalmente, reestruturar os decrépitos presídios estaduais, cumprindo com os objetivos finais do Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário e que tanto as nossas Cortes Superiores tanto alertam para a sua efetiva adoção no país.

Como devolver à sociedade um egresso do sistema prisional apto a sobreviver e viver com qualidade, sem retornar à vida do crime? O que podemos fazer para proporcionar aos reeducandos a verdadeira terapêutica penal prevista na LEP? O que nos falta para que possamos, de fato, aniquilar o Estado de Coisas Inconstitucionais<sup>3</sup> que vive parte do sistema prisional nacional?

Os questionamentos acima não são retóricos ou pueris, mas, sim, fazem parte da complexa agrura que enfrentamos no sistema prisional estadual e os ínfimos resultados que ele entrega à sociedade. É por meio destas indagações que guiamos o presente estudo, procurando demonstrar que há, sim, um caminho viável, uma luz ao fim do túnel, e até mesmo uma estratégia possível e plausível a ser adotada por todos os agentes envolvidos, de maneira que um dia será possível nos sentir seguros mesmo dentro de nossas próprias casas.

A ineficiência do sistema penitenciário estadual é tamanha, que a Suprema Corte reconheceu imperar o “Estado de Coisas Inconstitucionais” dentro dos presídios brasileiros. Em outras palavras, significa dizer que, ao invés de cumprir o papel a que se destina, uma prisão nos dias de hoje não só deixa de ressocializar, como devolve à sociedade um indivíduo que carregará consigo marcas indelévelis no que deveria ser o bem maior a ser tutelado pelo Estado, a dignidade da pessoa humana.

---

<sup>3</sup> O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF n. 347/DF, reconheceu vigor no país, atualmente, dentro dos presídios, estabelecimentos prisionais destinados ao cumprimento da pena em regime fechado, um quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária.

Muito embora a LEP traga em seu bojo conceitos modernos, com a promessa de assegurar condições para a reintegração social dos internos e aos egressos – como a garantia à dignidade e à humanidade na execução da pena, assistência à saúde, assistência psicológica, educacional, jurídica, religiosa, social e material –, a realidade que se tem é completamente dissonante.

Para melhor compreensão do que se pretende demonstrar neste trabalho, necessário se faz delinear as bordas da controvérsia. Assim, o trabalho foi dividido em três grandes tópicos, com a introdução dos conceitos e fundamentos de política pública penitenciária; a apresentação da execução da pena e os grandes problemas enfrentados pelo sistema penitenciário nacional, sem deixar de lado a importância do papel do poder Judiciário nesta seara; e, por fim, a digressão sobre o modelo de execução da pena nos moldes do quanto difundido pelas Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs)<sup>4</sup>.

No primeiro capítulo apresentamos as linhas mestras da formulação de uma política pública, dedicando-nos a estudar a política penitenciária atual, analisando-a sob o viés dos gargalos existentes no sistema prisional estadual.

Dentro desta análise, a adoção do entendimento da Professora Maria Paula Dallari Bucci como referencial teórico descortina pontos fulcrais da formulação de uma política pública capaz de apresentar novas proposições aos atuais problemas do sistema penitenciário.

Analisamos a atual política do encarceramento e os resultados que tem entregado à sociedade, com altos índices de prisão e baixa sensação de segurança social. O estudo da política criminal foi realizado mediante consulta a consagrados autores como Franz von Liszt, Claus Roxin, Cezar Roberto Bitencourt e Mireille Delmas-Marty. Delmas-Marty, inclusive, agrega ao trabalho a importância de separarmos as análises das políticas públicas na área criminal em dois campos de estudo, o da política criminal e o da política penitenciária, este sim objeto da presente dissertação.

Ao fim do primeiro capítulo, estudamos o arranjo institucional do sistema penitenciário, com olhar voltado à estrutura organizacional e as análises das eficiências potencialmente geradas pela sobreposição de competência, capazes de afetar a alocação de recursos e o escape de esforços dos atores envolvidos.

---

<sup>4</sup> *O objetivo da APAC é promover a humanização das prisões, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena. Seu propósito é evitar a reincidência no crime e oferecer alternativas para o condenado se recuperar.* Disponível em <http://www.fbac.org.br/index.php/pt/como-fazer/apac-o-que-e>.

No segundo capítulo, analisamos os efeitos da política penitenciária sobre o sistema prisional. Ao reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional, o Poder Judiciário avocou, do Poder Executivo, a importância de se rever as premissas até então praticadas. Observou-se que a falha na implementação de uma política penitenciária leva a necessidade de analisar os efeitos gerados pelas decisões emanadas pelos Juízes e os seus reflexos no sistema prisional.

Ronald Dworkin contrapõe que, ainda que seja aceitável que o Juiz possa manifestar entendimento diverso do legislador como decorrência do jogo democrático, o papel das instituições deve ser preservado dentro dos limites de suas competências típicas, sob pena de afronta ao próprio Estado Democrático de Direito.

O terceiro capítulo apresenta a APAC, cujo modelo de execução da pena vem sendo difundido desde a década de 70, e tem apresentado resultados diametralmente opostos aos entregues pelos presídios estaduais. Os números apresentados pelo modelo apaquiano demonstram índices de retorno do condenado ao sistema muito inferiores aos dos estabelecimentos prisionais tradicionais, apontando que a terapêutica penal adotada, ainda que não imune a críticas, pode entregar resultados mais eficientes.

Por fim, o tópico da conclusão encerra o presente trabalho ao retomar os principais pontos abordados, apresentando as considerações finais. Assim, com base no marco teórico indicado e a partir da metodologia explicada, a presente pesquisa faz um estudo exploratório e descritivo sobre a necessidade de revertermos a política penitenciária nacional, como forma de implementarmos efetivamente a LEP em toda a sua extensão, com condições de efetivamente aplicar a terapêutica penal adequada, para, num cenário futuro, alcançar as finalidades ressocializadora e reintegradora da pena em um espectro mais amplo do que o que possuímos agora.

## 1 POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA PENITENCIÁRIA

Muito tem se falado sobre a política do encarceramento até então adotada pelo Brasil e a necessidade de revê-la. Tal o é que, em recente alteração de dispositivos dos Códigos Penal e de Processo Penal, incluiu-se no ordenamento jurídico pátrio maior previsão de medidas e penas alternativas à prisão, como por exemplo, o balizamento dos institutos da transação e suspensão condicional do processo, a inclusão do acordo de não persecução criminal, dentre outras medidas incluídas nos Códigos Penal e de Processo Penal, pelo que ficou conhecido como Pacote Anticrime<sup>5</sup>.

A *ultima ratio*, ou seja, a utilização do Direito Penal como última opção na solução do conflito, é brocardo dos mais suscitados no discurso criminal e largamente sustentado pela doutrina pátria.

Não foi outro o intuito do legislador, com estas recentes alterações, ao incorporar ao sistema normativo penal alternativas outras que, mesmo considerando a pré-existência do delito, a prisão, enquanto sanção, deve permanecer como medida extrema.

A produção legislativa pode ser considerada uma das vias utilizadas na construção de política pública, no entanto, neste momento incipiente, nos afastaremos da discussão acerca da indicação de uma política pública criminal por meio da inovação legislativa.

Pois, ainda que seja possível fazê-lo – política pública via promulgação de leis –, a exemplo do que ocorre com as exposições de motivos de algumas normas, onde o legislador expõe a metodologia adotada e as justificativas para aquela construção normativa, pretendemos, todavia, neste trabalho, demonstrar a importância da elaboração de uma política pública em nível governamental, norteadora, inclusive de eventuais novas proposições legislativas.

Evidenciado que política pública é matéria atinente a qualquer área (saúde, educação, infraestrutura, segurança pública, criminal, etc), o Poder Judiciário vive uma situação *sui generis* nesta seara, uma vez que cada decisão judicial, especialmente na área

---

<sup>5</sup> Lei n. 13. 964, de 24 de dezembro de 2019, que modifica dispositivos da legislação penal e processual penal.

criminal e penitenciária, para além de impactar singularmente o indivíduo/réu, apresenta resultados cada dia mais relevantes no cotidiano da sociedade.

É interessante notar que a escolha da política pública adequada deve, sobretudo, adequar-se às necessidades sociais atuais, sem, no entanto, perder de vista o objetivo futuro que se pretende alcançar.

De fato, no que diz respeito à política criminal penitenciária, foco da abordagem deste trabalho, enquanto a prevenção ao delito não atinge patamares suficientes a gerar efeitos positivos em todo o sistema penal, a repressão ao crime ganha contornos de relevo nas políticas públicas voltadas à segurança pública e à justiça criminal.

Fácil depreender que a política do aprisionamento até então adotada é incapaz de sustentar os resultados que dela se esperam. Com altos índices de aumento da população carcerária, constata-se que os detentos cometem crimes dentro e fora dos muros do presídio, alimentando a cadeia criminosa e tornando os estabelecimentos prisionais verdadeiras *faculdades do crime*<sup>6</sup>.

As vulnerabilidades do sistema prisional são muitas e poucas são as que podem ser resolvidas de imediato. A maior parte delas depende da adoção de uma política de estado<sup>7</sup> e de políticas criminais mais efetivas.

### 1.1 Breves notas sobre política pública

É inegável o poder de uma boa organização. Conhecer profundamente as demandas setoriais existentes, traçar metas e objetivos que se pretende alcançar em um curso de tempo determinado, são atitudes que servem tanto para a vida privada quanto para guiar a nação rumo a um futuro melhor.

Se, até 1930, o administrador público era visto como um mero formulador de políticas públicas, pautadas por princípios de eficiência e suas medidas de eficácia, o crescimento do aparato estatal precisou se adequar, implementando-se ao método de

---

<sup>6</sup> DE OLIVEIRA, Marcondes Pereira. Execução da pena privativa de liberdade: ressocialização, neutralização e possibilidades. In BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro. Vol. IV, v. 188 p. il. Brasília: CNMP, 2020. p. 41-60.

<sup>7</sup> Cf. BUCCI (2006): “A política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas ‘políticas de Estado’ –, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas ‘políticas de governo’”.

administração organizacional e técnicas de planejamento estratégico, já tão afetos às empresas privadas, criando-se grandes sistemas de planejamento governamental.<sup>8</sup>

No entanto, o próprio mecanismo estatal, com suas idiossincrasias distintas do ambiente privado e corporativo, fez com que as respostas do ente público às demandas do planejamento fossem tardias face às rápidas mudanças do contexto. Assim, nos anos 80, surgiu a necessidade de um *fortalecimento progressivo de concepção mais ágil da atividade governamental*, ensejando que a ação baseada no planejamento se deslocasse para a concepção de política pública, com forte apelo democrático.<sup>9</sup>

Tal movimento foi acompanhado, no Brasil, pela promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, que trouxe em seu bojo grande rol de direitos sociais e fundamentais, deslocando o paradigma da *postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional*<sup>10</sup>.

Todavia, ainda que a carga programática da CF/88 esteja carregada de direitos fundamentais e sociais que ainda hoje precisem ser efetivados<sup>11</sup>, mesmo depois de mais de três décadas da Carta Magna, muitos deles somente o serão por meio da adoção de uma política pública eficiente.<sup>12</sup>

As chamadas constituições dirigentes, a exemplo da Constituição Portuguesa de 1979 e a Brasileira de 1988, carregam em seu texto normas programáticas, as quais preveem objetivos e comandos que explicitam valores a serem perseguidos pelo legislador infraconstitucional, juízes e administradores públicos.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> SARAIVA e FERRAREZI (2006).

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> BUCCI (2006).

<sup>11</sup> Cf. CANOTILHO (2003): “(...) a positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente: (1) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização (imposição constitucional); (2) vinculação *positiva* de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como *directivas materiais permanentes*, em qualquer dos momentos da atividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); (3) vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos actos que a contrariam.”

<sup>12</sup> (BUCCI, 2006). “Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas”. In Políticas públicas: possibilidades e limites, orgs. Cristiana Fortini, Júlio César dos Santos Esteves e Maria Teresa Fonseca Dias. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pg. 254. “A discussão sobre estarem as políticas públicas incrustadas no próprio texto da Constituição de 1988 foi tematizada pela ciência política. Para Couto e Arantes (2002, 2), a existência de direitos econômicos, sociais e culturais faz com que a carta de 1988 tenha ‘consagrado formalmente como norma constitucional diversos dispositivos que apresentam, na verdade, características de políticas governamentais com fortes implicações para o modus operandi do sistema político brasileiro’”. BUCCI, de outro lado, lembra que não se pode confundir políticas públicas com direitos. As primeiras, que não devem ser reduzidas às disposições jurídicas com que se relacionam, a rigor não são direitos.

<sup>13</sup> Cf. SILVA (1968) e CANOTILHO (1980). Canotilho, inclusive, destaca que “as constituições dirigentes, entendidas como constituições programático-estatais não padecem apenas de um pecado original – o da má

Vale dizer que, para além da normatização dos direitos previstos na CF/88, para que estes possam ser eficazes, em muitos casos, a sua real incidência para a sociedade somente ocorrerá por meio de uma ação governamental voltada a concretizar tais direitos no âmbito da vida cotidiana de cada cidadão.

Assim, pretendemos demonstrar neste capítulo que a elaboração de uma política pública criminal e, conseqüentemente, uma política penitenciária eficiente é condição prevista no texto constitucional, que aguarda latentemente maior atenção por parte de toda a sociedade. Nesse contexto, este item pretende introduzir, em linhas gerais, o estudo da política pública, para então abordamos a política penitenciária propriamente dita.

Na literatura especializada, não encontramos um consenso do que seria um conceito definido e fechado de política pública. Há uma diversidade de definições, trabalhadas pelos mais consagrados autores, com abordagens distintas.<sup>14</sup>

Ainda assim, definida tal premissa, BUCCI (2013), ao firmar os fundamentos da sua teoria jurídica das políticas públicas, destaca que política pública, de início, *não é categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa*, possuindo um componente de ação estratégica. Delimita a autora que a política pública *incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo*.

Nas palavras de SARAIVA e FERRAREZI (2006):

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que as adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva

---

utopia do sujeito projectante. Como dissemos, elas ergueram o estado a <<homem de direção>> exclusiva ou quase exclusiva da sociedade e convertem o direito em instrumento funcional dessa direção.”

<sup>14</sup>Para um breve porém denso resumo sobre os conceitos de políticas públicas, cf. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, p. 20-45, 2006. Também destacamos o conceito apontado por BUCCI (2006). “Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.”

mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

A ação que repetidamente sobressai dos trechos destacados é a chamada ação governamental, que consiste em um *conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito*.<sup>15</sup>

No entanto, a elaboração de uma política pública vai além da ação governamental.

Deveras, considerando tanto a CF/88, quanto a abertura econômica da década de 90, temos vivido até os dias atuais o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e aprimoramento das técnicas de gestão, de forma que as relações entre as dimensões políticas e técnicas, mais precisamente jurídico-institucional, têm se relacionado virtuosamente.<sup>16</sup>

BUCCI (2013) destaca que:

A agenda do desenvolvimento se abre para o entendimento de como se formulam e executam políticas públicas, por meio de diferentes arranjos, seja para o atendimento de direitos, diretamente, seja para a organização das formas econômicas e sociais que se relacionam com esse resultado, a partir de iniciativas dirigidas e coordenadas pelo Poder Público.

Portanto, como dito alhures, se pretendemos ver os direitos fundamentais e sociais constitucionalmente previstos na CF/88 efetivamente implementados e verdadeiramente disponíveis para a sociedade, imprescindível dispormos de técnicas apuradas e planejamento institucional, de forma a criarmos e/ou efetivarmos as políticas públicas a serem gestadas e geridas.<sup>17</sup>

Tais técnicas já existem, encontram-se disponíveis para o ator criador da política pública, como veremos a seguir. A importância de se seguir a metodologia correta, com as ferramentas adequadas à consecução do objetivo que se propõe, é a criação de políticas firmes, determinadas e claras, de modo que o gestor a utilizará intuitivamente, obtendo com isso resultados mais acertados e eficientes.

---

<sup>15</sup> BUCCI (2006). A autora ainda esclarece que as políticas públicas onde o horizonte temporal adotado é de décadas, são chamadas de “políticas de Estado”, já as políticas adotadas como parte de um programa maior, podem ser chamadas de “políticas de governo”.

<sup>16</sup> BUCCI (2013).

<sup>17</sup> No mesmo sentido, pontua a autora que “a grande inovação que [as políticas públicas] trazem é imputar consequências, dentro de determinados parâmetros – ainda não estabilizados e definidos de maneira sistemática (e aí está o problema) – para a inércia ou incúria dos governos em implementar as políticas públicas ou medidas necessárias para a efetivação dos direitos”. (BUCCI, 2006).

É nesse sentido a recente Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, que alterou dispositivos da CF/88 inclusive para normativizar a premente necessidade da elaboração e consecução de políticas públicas.<sup>18</sup>

Como vemos, e daí o porquê da opção de nos afastarmos da política pública construída tão somente pela inovação legislativa, é assaz necessário adotar a metodologia adequada na construção de uma *policy* com fundamentos sólidos. Não que tal desiderato não possa ser seguido pelo legislador, e às vezes o é. Mas, sobretudo, vale dizer que cabe ao Poder Executivo o leme deste navio, adotar a direção que guiará toda a Administração e dará o tônus das diretrizes a serem seguidas nas esferas de poder. Sob pena de se suceder o que já acontece, como dito, com o Poder Judiciário e o impacto coletivo das decisões individuais exaradas em cada processo judicial.

Percebe-se que o modelo já foi criado e tem sido aprimorado nos mais níveis da administração, seja ela privada ou pública. Ainda assim, como se pretende demonstrar adiante, o modelo não tem sido utilizado com a propriedade e atenção merecidas.

Ademais, na elaboração de uma política pública, são importantes as ferramentas de diálogo entre a Administração Pública e a sociedade e os institutos de participação popular, tais como audiências públicas, consultas públicas, referendos, plebiscitos, conselhos, comissões e comitês participativos, com o claro intuito de afinar os objetivos dos atores envolvidos. A ferramenta do diálogo institucional é amplamente defendida pelos doutrinadores e deve ser melhor explorada pelos gestores públicos.

Não por menos, o êxito de uma política pública oriunda da atividade típica do *Estado de Bem-Estar*<sup>19</sup> não depende somente das ações governamentais a serem implementadas, mas também da adesão da sociedade civil e do empenho dos atores envolvidos, fatores fundamentais para a eficiência da atuação administrativa.<sup>20</sup>

No entanto, tal ponto será mais aprofundado no terceiro capítulo deste trabalho, como veremos adiante.

## 1.2 Política criminal: conceitos

---

<sup>18</sup> CF/88, art. 29-A, § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto e a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>19</sup> Ou “Estado Democrático de Direito”, como prefere BUCCI (2002).

<sup>20</sup> PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In BUCCI (2006).

Atribui-se a Feuerbach a expressão “política criminal”, para o qual a política criminal seria *o conjunto dos procedimentos repressivos pelos quais o Estado reage contra o crime*.<sup>21</sup>

Para BITENCOURT (2012), a política criminal, do ponto de vista teleológico, tem a finalidade de trabalhar estratégias e meios de controle social da criminalidade, tendo como característica possuir posição de vanguarda em relação ao direito vigente, uma vez que, enquanto ciência, sugere e orienta reformas à legislação positivada.

LISZT, acerca da política criminal, destacava que a esta serviam os métodos racionais do combate à criminalidade em sentido social global, como forma de atender à tarefa social do direito penal, enquanto ao direito penal propriamente dito, *competiria a função liberal garantística de assegurar a uniformidade da aplicação do direito e a liberdade individual em face da voracidade do Estado “Leviatã”*.<sup>22</sup>

Inobstante os conceitos delineados acima, DELMAS-MARTY<sup>23</sup> ainda destaca que:

Por outro lado, a política criminal, sob a perspectiva aqui proposta, designa um campo não apenas ampliado em relação ao direito penal, mas também aberto e não delimitado, cujo conteúdo não pode ser exposto de forma exaustiva, e, mais ainda, porque se impõe a necessidade de integrar por uma abordagem “diacrônica”, cujas múltiplas significações foram apresentadas por M. Van de Kerchove (in *Le droit sans peines*, 1987).

A autora estrutura a política criminal inspirada em método proposto por Bourdieu (1992), o qual *consiste em centrar a atenção não nos elementos que compõem o objeto a ser analisado, no caso, a própria política, mas sim na estrutura que lhe é própria, ou seja, na rede comum de relações que ligam e opõem esses elementos entre si e caracterizam todo sistema de política criminal*.<sup>24</sup>

Ao estruturar o sistema de política criminal, DELMAS-MARTY lança mão de elementos invariáveis, *fenômenos que seriam sensivelmente os mesmos para todos os homens que vivem em sociedade, e, neste sentido, universais*; e, as respostas do corpo social. Entre tais invariáveis, *organiza-se um sistema de relações “fundamentais”, que são o fundamento de todo sistema de política criminal*.

---

<sup>21</sup> DELMAS-MARTY (2004).

<sup>22</sup> LISZT, Franz von *Apud* ROXIN (2000).

<sup>23</sup> DELMAS-MARTY (2004).

<sup>24</sup> *Idem*.

Acerca dos elementos invariáveis, a autora parte da premissa de que toda sociedade estabelece normas (sociais e jurídicas), das quais desenvolvem-se comportamentos de desvios de normas (infração e desvio)<sup>25</sup>, entre os quais se situa o *fenômeno criminal* em sentido amplo.

As respostas do corpo social dividem-se em resposta do Estado (são exemplos citados: *jurisdições judiciais, administração e autoridades administrativas independentes, polícia, instâncias médico-sociais*) e resposta da sociedade (*ordem profissionais, associações, sindicatos, meio escolar, religioso ou familiar...*).

Sobre as relações destacadas por DELMAS-MARTY (2004), há o sistema de relações fundamentais, propriamente dito, composto pelas reações de ambos, Estado e sociedade, às infrações ou desvios perpetrados; e, as relações derivadas, alternativas e complementares.

Portanto, a interação entre o comportamento oriundo das invariantes e das relações darão o tónus do sistema de política criminal analisado. Ou seja, a análise da intersecção dos diferentes sistemas (os quatro tipos de comportamento e reação citados), apontam realidades próprias de cada Estado-país, possibilitando, dentre outras vertentes, a comparação dos sistemas em vigor em diferentes países de acordo com os modelos construídos, em especial na seara político-criminal.

Tal modelo de análise mostra sua importante aplicabilidade no direito comparado, principalmente na alocação de valor entre modelos tidos por bem-sucedidos em outros países e potenciais estudos de viabilidade de sua importação para o país que se pretende implementá-los.

Sobretudo, nos leva a repensar a necessidade de subdividir o estudo da política criminal em um campo mais estrito, o da política penitenciária, o qual abrangeria de forma mais sistemática o objeto de estudo deste trabalho, delineando de forma eficiente o escopo aqui adotado, que é a implementação factual de uma política direcionada a solucionar o caos do sistema prisional.

Por fim, se podemos dizer que os passos mencionados no item anterior são os balizadores da elaboração da política pública, de igual modo o afirmamos em relação à

---

<sup>25</sup> A própria autora admite um nível de interação entre esses dois tipos de desvios de normas, onde o entendimento ampliado do conceito de “desvio” pode ser absorvido pela “infração”. “Enfim, nos casos extremos, e além desta inter-relação, pode haver confusão, contração da infração e do desvio em um conceito único de infração-desvio. Assim ocorre tão somente nas sociedades sem Estado, mas ainda nos sistemas de direito que admitem o raciocínio por analogia.”

política criminal. No entanto, uma das formas de analisarmos a política criminal é reconhecendo a própria existência do poder penal<sup>26</sup>.

Se o Direito Penal deveria ser utilizado apenas como *ultima ratio*, e parece o legislador trabalhar para que efetivamente o seja, por meio da incorporação ao sistema normativo penal de institutos outros que privilegiam alternativas à prisão, por que ainda prendemos tanto?

Ocorre que, se dissermos que as melhores práticas de política criminal poderiam ser àquelas que evitam o crime de *per se*. Em outro viés, se a política criminal se sustenta unicamente em formar um arcabouço normativo punitivo, é dizer que estaríamos trabalhando, nesta vertente, com os efeitos prospectivos do crime que já ocorreu. Em outras palavras, temos que a política criminal *normativa*, nesta perspectiva, prioriza a repressão ao crime, em detrimento de sua prevenção.

Assim, a título de exemplo, se o intuito da política criminal for o controle da criminalidade, tão melhor que o seu foco seja o de evitar o cometimento do delito em primeiro plano, para só então utilizar-se do direito penal como *ultima ratio*.

Todavia, a realidade que se impõe em muitos casos, e em especial no Brasil, é de que a criminalidade escalonada pode (ou certamente) induz o gestor público a tender para a solução do impasse por meio da repressão, ainda que em um primeiro momento.

Inevitável retomar ao argumento da necessidade da elaboração da política adequada. Hipoteticamente, ou apenas a título argumentativo, é dizer que o Estado pretende assumir como objetivo aumentar a sensação de segurança do cidadão. Para isso, é necessário que a ocorrência de delitos diminua sensivelmente.

Deste ponto, para simplificar nosso exemplo, podemos optar por dois jogos. A um, adota-se a postura repressora, e conseqüentemente prende-se mais, como políticas já adotadas em outros países conhecidas como de “tolerância zero”. No entanto, para assegurar o resultado esperado, é imprescindível que a terapêutica penal enseje resultados ressocializadores, para que o agente, ao retornar à sociedade não volte a praticar novos delitos. Ou, adota-se a política reeducadora, onde o esforço maior do agente público será já na atuação ressocializadora, trabalhando para que os delitos que já foram cometidos não se repitam, e que novos delitos sequer ocorram.

---

<sup>26</sup> BINDER (2010). “Si lo tomamos como un simple ejemplo, que nos libera de la carga de la actualización, veremos que es relativamente fácil cuantificar el *factum del poder punitivo*. Ello es importante porque nos muestra la magnitud de los recursos estatales afectados al ejercicio de la violencia del Estado y nos señala también que la Política criminal no es una política periférica sino, más bien, una que constituye las actuaciones políticas centrales del propio Estado.”

No Brasil, parece que adotamos o discurso da política reeducadora, e neste sentido é o texto muito bem-intencionado da LEP, mas na prática, efetivamos a política repressora, com altos índices de encarceramento e alcance mínimo da terapêutica penal adequada.

### 1.3 A “política do encarceramento” e o impacto no sistema prisional brasileiro

Atribui-se à política do encarceramento (ou encarceramento massivo) os altos índices de prisões efetuadas. O Brasil ocupa a terceira posição mundial quando se fala em população carcerária, estando atrás, apenas, dos Estados Unidos e da China.<sup>27</sup>

De fato, uma das formas de quantificar esta análise seria estudar a taxa de presos por cem mil habitantes, razão capaz de demonstrar a indicação mais clara da existência da violência do Estado (poder penal) e sua magnitude. De outra sorte, se utilizamos esta taxa para calcular a população diretamente sujeita à prisão, poderíamos obter a cifra que assinala com maior clareza a extensão dos recursos movidos pela dita política criminal. Daí se depreende que, a população afetada pelos núcleos de ação direta da política criminal é suficiente ampla para abandonar as formas emocionais ou conceituais tão em voga, que acabam por deixá-la – a política criminal –, sem orientação e controle.<sup>28</sup>

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP)<sup>29</sup> aponta que a população encarcerada no país aumentou exponencialmente nos últimos anos:

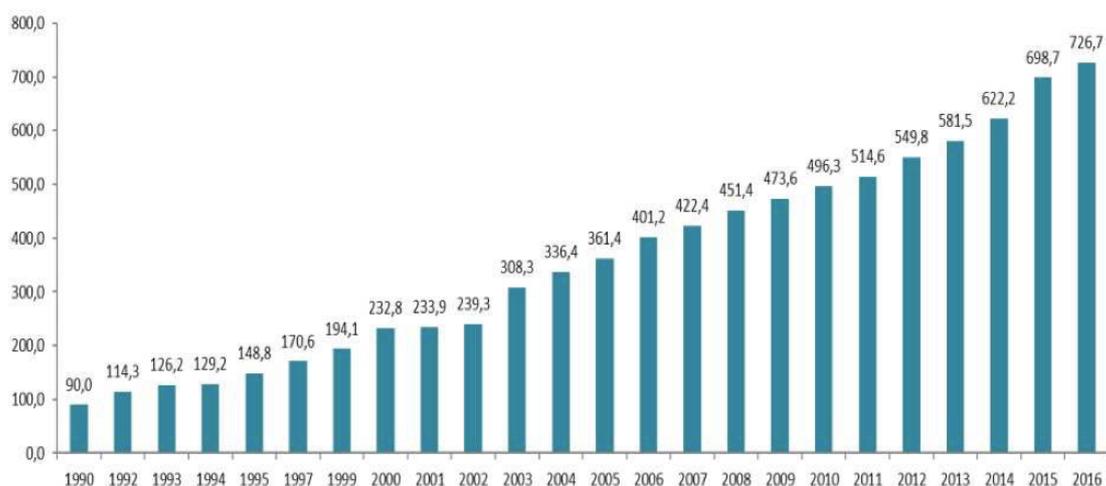
---

<sup>27</sup> LEAL (2020).

<sup>28</sup> BINDER (2010). O autor ainda cita outras formas de medir a magnitude da política criminal, como, por exemplo, outras instituições tais como a polícia (ainda que a sua principal atividade seja orientada por uma política de segurança distinta, está próxima à política criminal no âmbito do conceito global de gestão de conflitos); centros penitenciários, juízes e promotores criminais. Se a tudo isso somar-se os demais atores políticos (legisladores e gestores públicos, *i. e.*) e as demais atividades estatais que giram em torno da questão, tem-se uma ideia mais clara do alcance dos recursos que giram em torno da política criminal de um país. Ainda menciona o autor os recursos privados, ligados ao mercado de segurança privada, à educação e formação dos operadores do sistema de justiça criminal, e à existência de organizações sociais que atuam no setor. “*A mera evidência da sua magnitude [do poder criminal] seria suficiente para mostrar a necessidade de uma análise específica desta política [criminal], especialmente quando a intensidade e função social - positiva ou negativa - desta violência estatal, canalizada através de tantos instrumentos, na formação da vida social ou na sua influência na vida quotidiana de um tão grande número de pessoas, é também evidente.*” (tradução livre)

<sup>29</sup> Órgão com sede em Brasília, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), constitui o primeiro dos órgãos da execução penal, conforme previsto na própria Lei de Execução Penal – LEP (Lei 7.210, de 1984), especificamente em seu art. 61, I (BRASIL, 1984). Imagem extraída do Relatório do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023), disponível em [https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnppcp/plano\\_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnppcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf).

Gráfico 1. Evolução das pessoas privadas de liberdade (em mil) entre 1990 e 2016



Fonte: Extraído de Infopen (2017).

#### Sobre este fenômeno:

Uma das leituras mais difundidas é a de que o crescimento exponencial do encarceramento decorre do fato de que as prisões assumiram o papel dos guetos na gestão da pobreza, mediante a exclusão dos pobres. Nesta abordagem, a concepção foucaultiana da pena como forma de disciplina perde sua proeminência diante de constrições políticas e do mercado (WACQUANT, 2000; PRATT, 2002). Em análise mais detalhada do fenômeno, aponta-se que o incremento do uso das prisões deve ser analisado em contexto amplo sobre os distintos sentidos da pena na modernidade. A racionalidade das prisões nas últimas décadas está associada à cultura do controle do crime, fenômeno que não se restringe à hegemonia acadêmica do discurso punitivo, pois abrange a nova legitimação política do castigo institucional e suas ressonâncias em distintas esferas, como os meios de comunicação de massa (GARLAND, 2001).<sup>30</sup>

Dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>31</sup> mostram que a população carcerária cresce sistematicamente há 30 anos no Brasil. Atualmente, o país possui 322 presos por 100 mil habitantes, ocupando o 26º lugar em um ranking com 222 países, liderado pelos Estados Unidos com 639 presos/100 mil habitantes.

De acordo com o CNJ, um dos fatores que explicam o fenômeno são as elevadas taxa de encarceramento. No entanto, levantamento do Monitor da Violência<sup>32</sup> (iniciativa do Portal de Notícias G1, Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – USP – e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública) mostra uma queda na taxa de encarceramento de 2020 para este ano. Se em 1990, apenas 61 pessoas eram presas para cada 100 mil brasileiros, três décadas depois essa relação

<sup>30</sup> ZACKSESKI; MACHADO; AZEVEDO (2017).

<sup>31</sup> Disponível em <https://www.cnj.jus.br/o-desafio-para-uma-justica-criminal-mais-efetiva-a-inclusiva/>

<sup>32</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/05/17/com-322-encarcerados-a-cada-100-mil-habitantes-brasil-se-mantem-na-26a-posicao-em-ranking-dos-paises-que-mais-prendem-no-mundo.ghtml>

sextuplicou: em 2019, foram 359 presos para cada 100 mil pessoas, chegando, por fim, ao patamar atual.

É impactante constatar que uma política pública com nível tão elevado de mobilização de recursos e reflexos tão relevantes no cotidiano da sociedade *carece de um quadro analítico específico que permita democratizar o seu conteúdo e avaliar os seus resultados*.<sup>33</sup>

Seguindo-se por esse raciocínio, precisamos entender em que patamar nos encontramos face à política criminal brasileira. Será que existe uma política criminal brasileira? Qual teria sido o modelo adotado até então e que rumos uma nova política pode tomar para efetivamente dar conta do atual caos do sistema prisional estadual e do controle da criminalidade?

Impende demonstrar que, em que pese possuímos certa estrutura administrativa para a elaboração e gestão de uma política criminal, demonstraremos mais a frente que, inobservado o modelo ideal, inexistentes as ferramentas necessárias à sua atuação (tais como incentivos estatais, disponibilidade orçamentária, canais de diálogo com a sociedade civil), esta estrutura tem sido subutilizada sistematicamente.

#### 1.4 Organização institucional do sistema penitenciário brasileiro

Em que pese abordarmos a execução da pena mais detalhadamente no próximo capítulo, cabe neste momento, na tentativa de compreender melhor como a política criminal é elaborada e implementada no Brasil, trazemos o esboço da estrutura do sistema penitenciário nacional, no que pertine à política criminal.

A CF/88 determina que é competência privativa da União legislar sobre Direito Penal, assim somente uma lei federal pode definir o que é crime. No entanto, a gestão do sistema penal pode ser exercida de forma concorrente pela União, Estados e pelo Distrito Federal, o que vale dizer que possuímos em nosso país, estabelecimentos prisionais federais, estaduais e distritais. Por sua vez, a segurança pública é responsabilidade da União e Estados Federados.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> BINDER (2010).

<sup>34</sup> CF/88. Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...) Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...) Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.*

Assim, compõe o sistema penitenciário diversas repartições públicas, tais como a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), dentre outros, assim como cada unidade prisional e suas respectivas administrações.<sup>35</sup>

Das atribuições dos órgãos que compõe o sistema, observamos a opção pela descentralização da administração, todavia, em alguns casos, encontramos ineficientes sobreposições de atribuições e competências.

Por exemplo, são responsáveis por planejar a política penitenciária nacional tanto a SNJ, quanto o CNPCCP e o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas.<sup>36</sup>

Por sua vez, o DEPEN é o órgão destinado a acompanhar a aplicação da LEP e das diretrizes da política penitenciária emanadas do CNPCCP. Faz parte do DEPEN o Sistema de Informações Penitenciárias (INFOPEN), que concentra, dentre outras atribuições, todas as informações relativas ao sistema prisional, como dados dos processos, identificação biométrica, relação de visitas, dados sociais, elementos identificadores dos encarcerados, bem como políticas públicas desenvolvidas.

No entanto, observa-se para além de todo o esforço olvidado pelas autoridades envolvidas no sistema penitenciário em geral, em especial no INFOPEN –em razão de sua atribuição –, que ainda carecemos de dados e estatísticas com metodologia adequada e maior grau de confiabilidade, suficientes a embasar estudos e análises, tanto pela comunidade quanto pelos atores responsáveis pela elaboração da política pública penitenciária, a demonstrar sensível gargalo no sistema.

Relembrando, parece o legislador brasileiro se encaminhar na direção da adoção de uma política pública criminal ressocializadora, tendo em conta o já mencionado moderno texto da LEP. A estrutura organizacional da administração do sistema prisional foi criada e encontra-se operante. Ainda assim, persiste a questão do encarceramento em massa e a situação calamitosa do sistema prisional estadual.

Antes de abordarmos o ponto final deste capítulo, impende delimitarmos os contornos do problema proposto, o sistema estadual.

---

<sup>35</sup> O compêndio a seguir descrito foi realizado por meio de pesquisas de normas e leis constitutivas, bem como com auxílio do relatório gerado pela CPI do sistema carcerário, tendo em vista que o art. 61 da LEP não traz o rol completo do sistema. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620p. (Série ação parlamentar; n. 384)

<sup>36</sup> [https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpccp/plano\\_nacional/PNCCP-2020-2023.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpccp/plano_nacional/PNCCP-2020-2023.pdf)

### 1.5 O sistema penitenciário estadual<sup>37</sup>

Como mencionado, neste estudo nos delimitaremos à análise das agruras dos presídios estaduais, uma vez que neles residem as maiores preocupações atuais.

Dados do CNJ e do DEPEN apontam para a existência de 1954 estabelecimentos prisionais, os quais indicam a capacidade máxima de vagas em 449.209. No entanto, conforme relatório que compila dados de julho a dezembro de 2019, temos 747.336 presos distribuídos nos estabelecimentos estaduais. Significa dizer que temos mais de 66% de ocupação máxima no sistema prisional estadual. Um volume excedente preocupante e que constitui um dos fatores mais relevantes para a caracterização do estado de Coisas Inconstitucional, apontado pelo STF.

Infelizmente, como mencionado, constata-se o péssimo hábito das autoridades responsáveis e, inclusive, da comunidade acadêmica, na coleta de números confiáveis acerca do sistema prisional em todas as esferas. Os dados apontados pelo CNJ não batem com o relatório do DEPEN, muito embora atribua-se essa disparidade a não prestação de informações adequadas por diversos municípios nacionais.<sup>38</sup>

Feita esta ressalta, extraímos do relatório de estabelecimentos prisionais do DEPEN que não possuímos uma sistematização na nomenclatura<sup>39</sup> e classificação dos estabelecimentos prisionais, no entanto, conforme podemos observar na lista abaixo, infere-se a observância à finalidade da terapêutica penal por meio do regime de cumprimento de pena adotado pelo estabelecimento ou a sua finalidade.

- a. Recebimento e triagem: 21
- b. Casas de custódia e centros de detenção provisória: 56
- c. Carceragem: 1
- d. Cadeias públicas: 248

---

<sup>37</sup> Todos os dados mencionados neste item foram coletados e organizados pela autora, com auxílio de informações disponíveis em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWl2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9> e <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal-3/>

<sup>38</sup> DE LIMA (2020).

<sup>39</sup> Em que pese a LEP determinar em seu art. 87 e ss que os estabelecimentos prisionais compreendem: 1º – a Penitenciária, destinada ao condenado à reclusão, a ser cumprida em regime fechado; 2ª – a Colônia Agrícola, Industrial ou similar, reservada para a execução da pena de reclusão ou detenção em regime semiaberto; 3º – a Casa do Albergado, prevista para colher os condenados à pena privativa da liberdade em regime aberto e à pena de limitação de fim de semana; 4º – o Centro de Observação, onde serão realizados os exames gerais e o criminológico; 5º – o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, que se destina aos inimputáveis e semi-imputáveis referidos no art. 26, do Código Penal; e, 6º – a Cadeia Pública, para onde devem ser remetidos os presos provisórios.

- e. Presídios e penitenciárias: 752
- f. APAC's: 46
- g. Casas de detenção: 13
- h. Centros de progressão: 10
- i. Regime semiaberto, regime aberto, casas de albergado, estabelecimentos agroindustriais e colônias agrícolas: 68
- j. Monitoramento eletrônico: 18
- k. Centros de recaptura, remanejamento, readaptação, recuperação, reintegração e/ou ressocialização: 127
- l. Casa de egresso e Patronato: 2
- m. Hospitais de custódia, hospitais psiquiátricos, sanatórios, enfermarias, apoio técnico e pericial: 22
- n. Gestantes e materno-infantil: 2

Assim, podemos, a grosso modo, dizer que destinam-se à segregação cautelar dos presos as casas de custódia, centros de detenção provisória e carceragem. Para presos condenados definitivamente, cujas penas se iniciam no regime fechado, temos as cadeias públicas, presídios e penitenciárias.

Aos reeducandos que progrediram ou iniciaram o cumprimento da pena nos regimes intermediários ou que se encontram cumprindo penas alternativas à prisão, são destinados aos estabelecimentos indicados nos itens *h, e, j, k*.

Destacamos, ainda, as APAC's que podem abarcar os três regimes de cumprimento de pena, a saber, o fechado, o semiaberto e o aberto, sobrepondo-se na intersecção da divisão sugerida acima.

## 1.6 A política criminal brasileira

Sabe-se muito pouco sobre a política criminal adotada no país. As informações são precárias e limitadas. Como dito, os estabelecimentos prisionais e os presos são também desconhecidos, uma vez que carecemos de dados estatísticos confiáveis. *A limitadíssima bibliografia disponível sobre prisões no Brasil é o maior indicador da falta de interesse de pesquisadores sobre o assunto, de forma que o sistema penitenciário brasileiro tem poucas ou nenhuma chance de mudança.*<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> LEMGRUBER; CERQUEIRA; MUSUMECI (2000).

Por essa razão, entendemos que a história da política criminal nacional se confunde com a evolução histórica da legislação penal e penitenciária (ou de execução penal) brasileira.<sup>41</sup>

De início, outorgada por D. Pedro I, a Constituição de 1824 nada versava sobre a execução da pena, ainda que previsse que a pena não passaria da pessoa do apenado e que as cadeias deveriam ser limpas, seguras e arejadas, com segregação de presos pelas circunstâncias e natureza dos delitos.<sup>42</sup>

O primeiro códex criminal foi publicado em seguida, em 1830, denominado Código Criminal do Império, com a previsão de alguns institutos criminais, como: as penas de galés, penas de prisão, banimento, desterro, penas de multa (demonstrando preocupação com o ressarcimento à vítima), trabalho dentro da prisão e pena de morte (permitida à época).<sup>43</sup>

No Decreto n. 1.696, de 15 de setembro de 1869, *permitiu-se o cômputo do período trabalhado após a sentença de primeira instância*, em 1/6. Todavia, *a detração somente foi consagrada após a Proclamação da República e com a edição do Decreto n. 774, de 20 de setembro de 1890*, prevendo o desconto do tempo de prisão preventiva na execução da pena.<sup>44</sup>

O Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, de 1890, e a Constituição da República de 1891 se limitaram a repetir os mandamentos anteriores. No entanto, *o sursis* foi regulado pelo Decreto n. 16.588, de 6 de setembro de 1924, e o livramento condicional foi introduzido posteriormente pelo Decreto n. 16.665, de 6 de novembro de 1924.<sup>45</sup>

Somente com a Constituição de 1934 a competência para legislar sobre normas penitenciárias foi definida à União, porém, na Constituição de 1937 *a matéria foi novamente relegada ao tratamento ordinário*.<sup>46</sup>

BRITO (2020) destaca que no processo evolutivo da legislação, a década de 70 trouxe interessante contribuição na seara da política criminal:

A partir de 1970 intensificaram-se os movimentos de reforma, e um evento marcante foi o 1º Encontro Nacional de Secretários de Justiça e Presidentes de Conselho Penitenciário, originado da intenção de discussão sobre o projeto Benjamim Moraes Filho. No evento foi aprovada a “Moção de Nova Friburgo”, que representava o pensamento da delegação do Estado de São Paulo composta por Francisco Papaterra Limongi Neto, Antônio Carlos

---

<sup>41</sup> Por razão didáticas, excluiremos da análise as Ordenações do Reino.

<sup>42</sup> (BRITO, 2020).

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> *Idem.*

Penteado de Moraes e Diwaldo de Azevedo Sampaio. Na Moção, acusava-se o anacronismo da legislação penal e processual de ser o causador das falhas do sistema penitenciário, principalmente pela conservação das ideias de que o único remédio para o tratamento do criminoso era a prisão, sem atenção à periculosidade do agente ou à gravidade do delito.

Três anos depois (1973), em Goiânia, realizou-se um Seminário de Direito Penal e Criminologia, em comemoração ao cinquentenário da morte de Rui Barbosa. A “Moção de Goiânia” preconizou o caráter de defesa social e recuperador do delinquente que deve possuir o Direito Penal, bem como de prevenção do cometimento de infrações penais, a inclusão da Criminologia na grade curricular dos Cursos Jurídicos, a necessidade da prisão aberta e prisão-albergue, humanização da pena como a preocupação da reinserção social do condenado, aplicação de perdão judicial, *sursis*, livramento condicional e outras medidas substitutivas da pena de prisão.

A magnitude e a sensatez do documento influenciaram a reforma de 1977, incorporando vários de seus princípios, que foram reiterados no 5º Congresso Nacional de Direito Penal e Ciências Afins, realizado em 1975, em São Paulo. O ápice crítico do sistema foi o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara dos Deputados em 1975, que denunciou as violações reiteradas dos direitos humanos e a promiscuidade entre primários e reincidentes, definitivos e provisórios, perigosos e não perigosos.

Em 1977, a Lei n. 6.416, de 24 de maio, alterou, significativamente, os Códigos Penal e Processo Penal. Inclusive sobre o regime de execução da pena. Em sua Exposição de Motivos, Armando Falcão, então Ministro da Justiça, apontava a superlotação do sistema prisional e a promiscuidade que aumentava as consequências da repressão penal. Como resposta, pregava a manutenção do cárcere somente nos casos excepcionais, de maior periculosidade, em troca de maior ênfase às penas acessórias e à pena de multa, em muito prejudicada pela desvalorização da moeda.

Na década seguinte, a “Carta de Princípios” redigida após o 1º Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária, realizado em 1981, pregava *a prevenção à criminalidade, a defesa dos interesses sociais, a garantia dos direitos humanos e a eliminação da ilegalidade na execução penal*.<sup>47</sup>

No entanto, a Lei n. 7.210 (Lei de Execuções Penais – LEP) foi publicada em 11 de julho de 1984, entrando em vigor em janeiro de 1985, seis meses após.

Por fim, temos que o CNPCP, criado ainda em 1980, teve suas atribuições determinadas apenas no art. 64, da LEP. Este é o órgão responsável por elaborar o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária a cada quatro anos, oportunidade em que fixa diretrizes para a política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança.

Em que pese a determinação para a elaboração de um novo plano a cada quadriênio, curiosamente o prazo não foi observado em alguns momentos. No sítio

---

<sup>47</sup> BRITO (2020).

eletrônico do DEPEN<sup>48</sup>, podemos acessar os planos de 2001, 2007-2011, 2011-2014, 2015 e o último referente ao período de 2020-2023.

No Plano de 2015, a leitura atenta daquele texto permite identificar diretrizes de relevo, como as que constam logo da introdução daquele trabalho, ao revelar a necessidade de *fortalecimento da política de reintegração social, para garantir apoio ao egresso do sistema prisional em seu retorno à sociedade* ou a que sublinha a importância de *adequação da política criminal e penitenciária aos modernos instrumentos de governança em política pública*.<sup>49</sup>

Esta Comissão delimitou como foco do Plano a tríade “criminalidade violenta, corrupção e crime organizado”, a partir de cinco diretrizes:

- 1) diretrizes e medidas anteriores ao crime - palavra-chave: “prevenção”;
- 2) diretrizes e medidas logo após o crime e investigação eficiente nos inquéritos - palavras-chave: “repressão/investigação”;
- 3) diretrizes e medidas em relação ao processamento e julgamento - palavra-chave: “processos”;
- 4) diretrizes e medidas de cumprimento da pena: medidas e prisão - palavra-chave: “execução”;
- 5) diretrizes e medidas em relação ao egresso - palavra-chave: “reintegração”.

A Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). O diploma trouxe relevantes mudanças na conformação dos órgãos de segurança com a previsão da elaboração de políticas criminais e penitenciárias, tendo como um de seus objetivos *racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento* (art. 6º, XV).

Ao instituir o Sistema Único de Segurança Pública, fez-se constar dentre seus integrantes operacionais os órgãos do sistema penitenciário (art. 9º, § 2º, VIII), além das instituições policiais.

Destacamos ainda o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária do quadriênio 2020-2023<sup>50</sup> atualmente em vigor, que apresenta cinco linhas mestras. Importante frisar que o plano foi concluído antes da edição da Lei n. 13.964/2019 (conhecida como Pacote Anticrime), que integralizou importantes alterações no sistema de justiça criminal outrora mencionadas no plano.

- a. Prevenção: diretrizes e medidas anteriores ao crime.

<sup>48</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. 2015. Disponível em [https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano\\_nacional/PNPCP-2015.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2015.pdf).

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> *Idem*.

Propõe a Comissão a adoção de uma diretriz geral de política criminal, com foco ao combate da criminalidade violenta, tráfico ilícito de entorpecentes, crime organizado e corrupção, visando a redução dos índices de violência, ampliando a sensação de segurança, diminuindo a impunidade e difundindo a cultura da paz.

- b. Repressão/investigação: diretrizes e medidas logo após o crime e investigação eficiente nos inquéritos.

Enquanto a prevenção ao crime não alcança os níveis desejados, a repressão deve apresentar *papel de relevo nas políticas de segurança pública e de justiça criminal*.

Aponta que *grande parte do insucesso da repressão aos crimes no Brasil decorre da baixa interação entre os órgãos que integram o tripé do sistema repressivo: a Polícia Judiciária, o Ministério Público e o Poder Judiciário*.

Sugere, portanto, *entre outras medidas, maximizar a interação e integração dos órgãos e atores do Sistema de Segurança e Justiça, a capacitação dos atores responsáveis pela repressão, a qualificação e aparelhamento dos órgãos do Sistema de Segurança e Justiça, a melhoria dos sistemas de informações criminais e o aperfeiçoamento na gestão de bloqueio e de confisco de bens e valores apreendidos*.

Consigna, *como premissa para se alcançar um modelo penal e penitenciário justo, o funcionamento célere e eficiente do sistema de investigação; a criação de um órgão nacional na Secretaria de Operações Integradas – SEOPI/MJSP, com congêneres nos estados e no Distrito Federal, destinado à coordenação do cumprimento dos mandados de prisão em aberto; a adoção do Banco Nacional de Perfil Genético e do Banco Nacional Multibiométrico; dentre outras medidas*.

- c. Processos: diretrizes e medidas em relação ao processamento e julgamento.

Para adequação do arcabouço processual penal à dinâmica dos tempos atuais, propõe: *adoção de soluções negociadas (acordo de não persecução penal e o acordo penal), execução provisória da condenação criminal após julgamento em segunda instância, efetividade do Tribunal do Júri (cumprimento imediato da pena imposta pelo júri popular) e*

*expansão do processo eletrônico e de videoconferência, podendo esta ser adotada, a princípio, como regra quando necessária a manifestação de pessoa presa.*

- d. Execução: diretrizes e medidas de cumprimento da pena – medidas e prisão.

Neste tópico, a Comissão propõe completa revisão do sistema de execução de penas no Brasil, além da mobilização estatal para realização de um censo penitenciário, para adequado conhecimento da realidade, propondo a criação do Sistema Nacional Eletrônico de Informações, que permitiria a gestão dos dados alimentados pelas diversas instituições.

*Propõe, ainda, a revisão dos parâmetros para progressão de regime, ante a incompreensão social de que as penas não são efetivamente cumpridas, quadro agravado ainda mais pela mescla de regras de minimização dos efeitos punitivos, por exemplo: saídas, remição, livramento e indulto.*

*Aduz que o mero critério objetivo do decurso de tempo deve ser substituído pela consideração individualizada da autodisciplina, senso de responsabilidade e vontade de cada preso. Em princípio, os regimes seriam apenas dois: fechado e aberto, com suas nuances e microssistemas próprios, sendo o regime aberto a ser executado sob monitoramento eletrônico, com condições obrigatórias e facultativas a serem definidas pelo juízo da execução, em razão da natureza do delito e das demais condições do art. 59 do Código Penal.*

- e. Reintegração: diretrizes e medidas em relação ao egresso.

Entende a comissão elaboradora do Plano que *o sucesso na empreitada de reintegrar o preso à sociedade depende da construção de um tripé: é necessário que a pessoa saia da prisão predisposta a não cometer novos crimes; que o Estado precisa construir um sistema eficiente, preparando o encarcerado para novas possibilidades de convivência social pacífica; e, que a sociedade deve contribuir com o processo de reinserção social por meio de instituições empresariais ou organizações da sociedade civil.*

*Apontam que os custos de oportunidade para a prática de crimes e a fragilização na sociedade brasileira das travas morais (formação familiar, escolar e religiosa), deve o sistema criminal colaborar para que*

*o preso e o egresso recuperem o rumo ligado às referidas travas morais, variáveis dissuasórias da criminalidade.*

*Sugerem, entre outras medidas: incluir no Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (SISDEPEN) dados e informações sobre egressos do sistema prisional; criar o observatório do egresso, com o objetivo de monitoramento de ações voltadas para a reintegração em cada órgão de execução penal; criar mecanismos de incentivo aos municípios para estruturação de programas e projetos voltados para o egresso.*

*Concomitante com a questão do egresso, é preciso pensar e executar uma política institucional que atenda aos direitos e interesses das vítimas de crimes e atos infracionais.*

*As poucas casas de albergados existentes no País poderiam ser utilizadas para eventuais sanções decorrentes do descumprimento do regime aberto – ao invés da simples regressão – ou, inclusive, para projetos destinados ao egresso – sujeito, em regra, descuidado.*

Conquanto estejamos sob a égide de um plano nacional de política criminal e penitenciária vigente, pouco percebemos seus efeitos no dia a dia. Os níveis de insegurança social continuam altos e o sistema prisional permanece sob o Estado de Coisas Inconstitucional.

A famosa citação de Franz von Liszt<sup>51</sup> de que *o direito penal é a barreira intransponível da política criminal*<sup>52</sup> parece representar perfeitamente a tensão que vivemos no Brasil, mormente quando as sugestões apontadas se mostram dissociadas da realidade, ainda que em certa medida.

---

<sup>51</sup> Franz Eduard Ritter von Litz (1851-1919) foi um renomado jurista alemão, defensor da moderna escola sociológica e histórica de direito. Sua teoria da prevenção é exponencialmente conhecida, com a qual pretendeu superar as teorias predominantes de punição de Immanuel Kant e Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Nesta teoria, a punição não era vista como justificativa para a retribuição (caráter retributivo da pena), no entanto, servia com o objetivo de uma prevenção especial, com viés de dissuasão, reabilitação e proteção social. Para a aplicação da sua teoria, classificou os infratores como: i) “ocasionais”, que deveriam receber uma pena de alerta, a título de lição/aprendizado; ii) “reformáveis”, que deveriam receber penas privativas de liberdade longas, a serem acompanhadas por medidas de reabilitação; e, iii) “não condenáveis”, que deveriam receber penas de prisão muito longas para proteger a sociedade. As suas ideias influenciaram as reformas penais do século XX, com a abolição das penas de prisão curtas, adoção da liberdade condicional, medidas de reabilitação e proteção social, reabilitação dos delinquentes, e, medidas especiais para delinquentes juvenis.

<sup>52</sup> *Apud* ROXIN (2000).

Percebemos que a confusão entre o direito penal, o sistema de justiça criminal, política criminal e política penitenciária tem se mostrado um problema endêmico entre os atores envolvidos no processo de elaboração da política pública a ser criada e implementada na área penal.

Entretantes se mostre de suma importância a sugestão de melhorias e avanços sistemáticos para a melhoria de todo o sistema seja um ponto indiscutível e necessário, na atual circunstância onde a crise existente latentemente parece prestes a eclodir, como sugerido no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária do quadriênio 2020-2023, nos parece mais acertado, primeiro, lançar mão de diretrizes objetivas, claras, pragmáticas e já previstas no arcabouço normativo penal.

ROXIN (2000), em crítica à dicotomia lisztiana entre o direito penal e política criminal menciona que:

[...] se os questionamentos políticos-criminais não podem e não devem adentrar no sistema, deduções que dele corretamente se façam certamente garantirão soluções claras e uniformes, mas não necessariamente ajustadas ao caso. De que serve, porém, a solução de um problema jurídico, que apesar de sua linda clareza e uniformidade é político-criminalmente errada? Não será preferível uma decisão adequada do caso concreto, ainda que não integrável no sistema? Quase se poderia responder afirmativamente a esta pergunta, e permitir que se quebrasse a rigidez da regra, por motivos político-criminais.

Em sentido inverso à crítica de Roxin, propor, como o faz o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, a extinção do sistema progressivo de execução da pena, para citar apenas um dos muitos exemplos encontrados no texto, sequer tangencia o problema atual da superlotação carcerária e a ausência de ressocialização dos presos, fatores opressores da segurança jurídica que alcança índices solapantes em nosso país.

A lacuna existente entre o discurso político e a realidade prisional empurra o problema ao Poder Judiciário, onde os juízes singulares são obrigados a conceder provimentos jurisdicionais individuais, com reflexos significativos à coletividade, na medida em que não são guiados por uma política efetiva e consistente, e o sistema prisional em si carece de infraestrutura para absorver todos os condenados.

Como pretendemos demonstrar nos próximos capítulos desse trabalho, ainda que prementes a necessidade de atualização e melhorias do sistema penitenciário, tanto a LEP quanto a sociedade civil são perfeitamente capazes de oferecer soluções adequadas e menos onerosas, tanto do ponto de vista econômico-financeiro quanto do ponto de vista legislativo, suficientes a gerar impactos positivos e, em um cenário futuro de médio prazo, ofertar mudanças significativas em nossa realidade prisional.

## 2 EXECUÇÃO: FERRAMENTAS DE POLÍTICA PENITENCIÁRIA NA EXECUÇÃO PENAL

No Brasil, vivemos uma situação *sui generis*, pois ainda que a Lei de Execuções Penais (LEP) seja considerada uma legislação moderna, humanitária e admirável, a nossa ineficiência em aplicá-la em sua plenitude vem causando apreensão e grande preocupação. Reflexo direto da não aplicação da LEP e do Código Penal (em especial no que concerne à execução da pena) é sentido proporcionalmente no sistema prisional estadual.

No que diz respeito à aplicação do Direito Penal, a convivência harmônica da sociedade depende da medida em que a sociedade acredita no sistema e da efetividade do poder punitivo estatal. Por ser o poder punitivo estatal uma forma de controle social irrenunciável, devemos encontrar meios de torná-lo efetivo e eficiente, visando como bem maior o bem-estar da coletividade.

Inclusive, *a execução penal por intermédio da atividade jurisdicional é corolário do Estado de Direito*, a qual atua nos limites do princípio da legalidade, encerrando, neste princípio, verdadeira garantia executiva.<sup>53</sup>

No capítulo anterior delineamos o tratamento formal de uma política pública até chegarmos nas linhas mestras do que poderia constituir uma política criminal penitenciária.

Apontamos que existem diretrizes básicas de formulação de políticas públicas, que não são observadas pelos atores formuladores desta política na seara criminal, desaguando na ineficiência, ou porque não dizer, na ausência de uma política penitenciária, nos moldes em que deveria existir.

Agora, neste capítulo, apresentaremos a aplicação prática do direito posto e os efeitos da “inexistência” desta política no mundo jurídico e na sociedade, destacando a atuação do Poder Judiciário, que atuando de forma reiterada e sistemática, procura, de algum modo, corrigir a “ausência” da política penitenciária.

---

<sup>53</sup> BENETI (1996).

Por fim, analisaremos o que chamamos de impacto coletivo das decisões judiciais individuais sob a ótica da política criminal e os seus reflexos no sistema.

## 2.1 Breves linhas sobre a execução penal

Dentro do devido processo legal, após o regular desenrolar da persecução penal, há a imposição da pena-sanção, a qual tem por premissa encerrar o ciclo do *ius puniendi*, remir o dano e, ao fim, oportunizar um novo começo digno ao agente.

De acordo com a legislação brasileira, as penas previstas são a privativa de liberdade, a restritiva de direitos e a de multa. Por óbvio que nos restringiremos à análise dos reflexos da pena privativa de liberdade tão somente neste trabalho.

É assaz destacar que a pena-sanção privativa de liberdade será executada de forma progressiva, vale dizer, qualquer que seja o regime inicial fixado na sentença condenatória, o agente iniciará o cumprimento da pena pelo regime indicado, devendo progredir, conforme alcançar os requisitos legais, para o regime imediatamente mais brando e assim sucessivamente. O mesmo ocorre com a regressão (nos casos em que o condenado praticar falta de natureza grave), quando o agente deve retornar ao regime imediatamente mais gravoso, sendo vedado, em ambos os casos (tanto na progressão quanto na regressão), a determinação de regime *per saltum*.

Tal prática, pular o regime intermediário, terá particular relevância quando abordarmos mais a frente os gargalos enfrentados pelo Poder Judiciário pela ausência dos estabelecimentos prisionais destinados ao cumprimento da pena em regime semiaberto e aberto. Assim, passemos ao breve resumo sobre os regimes prisionais.

Em relação aos regimes de cumprimento da pena, temos que o regime fechado impõe a restrição absoluta à liberdade do condenado. A ser cumprido em estabelecimentos prisionais de segurança máxima, média e mínima, pressupõe a realização de exame criminológico de classificação e individualização da execução. Permite, ainda, trabalho em período diurno dentro do próprio estabelecimento prisional.

Este regime, segundo alguns autores, deveria despertar no condenado a *intenção de mudança interior*, transcendendo ao castigo em si, como início da fase executória da pena.<sup>54</sup>

Conforme destacado no início deste trabalho, são nos estabelecimentos prisionais destinados ao cumprimento da pena em regime fechado, particularmente na

---

<sup>54</sup> BRITO (2020).

seara estadual, que residem as maiores preocupações do sistema penitenciário atualmente, razões pelas quais o STF declarou que vivemos verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional.

O regime semiaberto, segundo a LEP, deveria ser cumprido em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar, abarca a possibilidade de o condenado trabalhar durante o dia e se recolher no período noturno, bem como frequentar cursos de ensino ou profissionalizantes.

Na prática, como vimos no item 1.5, temos uma insuficiência de estabelecimentos prisionais adequados a este regime, o que torna essa fase da execução da pena praticamente inexistente.

Baseado na autodisciplina e senso de responsabilidade ao condenado, o regime aberto, e última fase da execução, sinaliza avanço na reinserção do condenado à sociedade, uma vez que lhe seria permitido trabalhar e estudar durante o dia, fora do estabelecimento prisional, sem vigilância, recolhendo-se no período noturno e dias de folga.

Embora tecnicamente o regime aberto constitua uma modalidade do regime prisional, a falta de casas de albergado tem tornado inócua e ineficiente esta modalidade, porquanto, não raro, em face da proibição de o condenado permanecer em regime mais rigoroso quando já possui o direito de progredir para regime mais benefício, em razão da ausência de vagas em estabelecimentos adequados, é prática comum que o condenado seja colocado em regime aberto disciplinar (ou mais conhecido por prisão domiciliar), determinando-se a obrigação de comparecimentos periódicos em juízo e ao cumprimento de medidas alternativas à prisão, conforme determinação do juízo singular.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 641.320/RS, em sede de repercussão geral, determinou que, diante da falta de vaga no estabelecimento prisional compatível e havendo viabilidade, deve ser observada, para evitar a prisão domiciliar, a seguinte ordem de providências: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direitos e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Em complementação ao precedente do STF, o STJ firmou o Tema Repetitivo 993, no qual ficou consignado que *a inexistência de estabelecimento penal adequado ao regime prisional determinado para o cumprimento da pena não autoriza a concessão imediata do benefício da prisão domiciliar, porquanto, nos termos da Súmula Vinculante nº 56, é imprescindível que a adoção de tal medida seja precedida das providências estabelecidas no julgamento do RE nº 641.320/RS, quais sejam: (i) saída antecipada de outro sentenciado no regime com falta de vagas, abrindo-se, assim, vagas para os reeducandos que acabaram de progredir; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; e (iii) cumprimento de penas restritivas de direitos e/ou estudo aos sentenciados em regime aberto.* (Resp n. 1.710.674/MG, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, DJe 3/9/2018).

Este cenário, a propósito, tem desincentivado a imposição de penas restritivas de direito, por serem estas, geralmente, mais gravosas do que o regime aberto.

## 2.2 Breve crítica ao sistema prisional trifásico e progressivo: por que não funciona no Brasil?

Vimos que a execução da pena no Brasil deveria acontecer de forma progressiva, ou seja, o apenado deveria passar pelos regimes prisionais previstos de forma evolutiva, sendo reinserido na sociedade conforme a terapêutica penal fosse absorvida em sua nova rotina.

De fato, é no momento da execução penal que se deveria concretizar a finalidade ressocializadora da pena, com o reingresso do reeducando ao convívio social. Todavia, não é o que ocorre na prática.

A criminalidade e a ineficiência estatal na resolução do problema prisional alcançaram o que se denomina Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), conceito trazido pelo Ministro Marco Aurélio de Mello na Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF (BRASIL, 2016)<sup>56</sup>.

Nesta ação, pretendeu-se imputar ao Poder Público o dever de realizar melhorias estruturais nos presídios apontados como calamitosos ou mesmo construir novos estabelecimentos prisionais, com o intuito de gerar mais vagas. Apontou o relator que um dos objetivos da ação, utilizando-se da interpretação e da efetiva aplicação das

---

<sup>56</sup> O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF n. 347/DF, reconheceu vigor no país, atualmente, dentro dos presídios, estabelecimentos prisionais destinados ao cumprimento da pena em regime fechado, o que se denominou “Estado de Coisas Inconstitucional”, conceito vindo da Corte Constitucional da Colômbia, que permite ao juiz constitucional impor aos Poderes Públicos a tomada de ações urgentes e necessárias ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais. Ementa: CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATORIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão. (ADPF n. 347 MC/DF, Tribunal Pleno, Ministro Marco Aurélio, julgado em 9/9/2015).

leis penais e processuais, encontrar mecanismos para (i) minimizar a crise carcerária; (ii) utilizar de forma eficiente os recursos orçamentários que compõem o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN); e, (iii) sugerir a elaboração, pela União, Estados e Distrito Federal, de uma política penitenciária cujo objeto seria elaborar planos de ação voltados a racionalizar o sistema prisional.

Pleiteam os requerentes medidas para *acabar com a violação de direitos fundamentais dos presos sujeitos às condições de superlotação carcerária, acomodações insalubres e falta de acesso a direitos básicos, como saúde, educação, alimentação saudável, trabalho, assistência jurídica, indispensáveis a uma vida minimamente digna e segura.*<sup>57</sup>

Na exordial, foram expostas todas as mazelas dos presídios estaduais, com a exposição das infraestruturas precárias, as degradantes condições a que é submetida a população carcerária, as doenças que acometem os internos, a superlotação endêmica dos estabelecimentos prisionais, a ausência de estabelecimentos adequados aos regimes semiaberto e aberto, dentre outras diversas agressões institucionalizadas por um modelo de execução da pena considerado “falido”, pelas palavras dos proponentes e do Relator da APDF.

Ao reconhecer tal cenário, o Relator chegou a vaticinar que a *conclusão deve ser única: no sistema prisional brasileiro, ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica.*

Segundo aponta CAMPOS (2015)<sup>58</sup>, citado pelo Ministro relator nos referidos autos, o ECI consiste em um *quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional.*

Reconhecer o ECI no contexto do sistema penitenciário estadual foi o primeiro passo para o início da discussão acerca do que se faz necessário para inaugurar uma via de diálogo entre os atores responsáveis pela solução do problema.

Ao estender os efeitos do ECI no HC 165.704/DF, o Ministro Relator Gilmar Mendes determinou, ainda em sede liminar, a substituição da prisão cautelar dos pais e responsáveis por crianças menores e deficientes por prisão domiciliar, desde que

---

<sup>57</sup> *Idem*

<sup>58</sup> CAMPOS (2015)

observadas algumas condições, mediante a implementação de medidas cautelares distintas da prisão.

Recentemente, o Relator designou data para a audiência pública<sup>59</sup> para levar o debate à sociedade e demais interessados, nos seguintes termos:

[...] Ante o exposto: a) Designo nova audiência a ser realizada na data de 15 de dezembro de 2021, partir das 09h:00, de forma virtual, para monitoramento direto do cumprimento desta ordem por parte dos seguintes Tribunais selecionados, que deverão ser oficiados na pessoa de seus respectivos Presidentes: TJAM, TJDF, TJPE, TJSP, TJRJ, TJRS, TJCE, TJPR, TJBA, TJTO, TJMA e TJSC. Os temas a serem abordados nessa audiência de seguimento serão os mesmos trabalhados na assentada anterior, quais sejam: a.1) os instrumentos e mecanismos para identificação e comunicação dos possíveis beneficiários deste habeas corpus coletivo; a.2) as rotinas e fluxos para implementação desta ordem coletiva; b) Oficie-se a DPE/MA e DPE/PB, para fins de ciência e acompanhamento dos casos de possíveis beneficiários deste habeas corpus coletivo já identificados pelo TJMA e TJPB, com a remessa de cópia dos documentos constantes dos eDOCs 890 e 892; c) Oficie-se a DPU, o TJBA, o TJTO, o TJMA e o TJAM, para que informem, no prazo de 5 (cinco) dias, os motivos da ausência na audiência anteriormente realizada. Publique-se. Intimem-se. Brasília, 30 de novembro de 2021.<sup>60</sup>

Ainda que a mencionada audiência pública não seja vinculada diretamente à ADPF n. 357/DF, ela inaugura importante debate público e nos leva a questionar o porquê da Suprema Corte ter demorado tanto a tratar da matéria neste âmbito.

A bem da verdade é que, mesmo atuando nos limites da sua função assessória, não cabe ao Poder Judiciário o dever de *implementar*, mas, sim, de *propor* uma política pública suficiente a atender os gargalos do sistema prisional estadual, seja por meio dos resultados da audiência pública mencionada, seja por apontar as balizas capazes de guiar os atores competentes na proposição de tal política.<sup>61</sup>

Vale salientar que este cenário ressalta a situação periclitante que nos deparamos com os estabelecimentos prisionais estaduais destinados ao regime fechado. Tal cenário não se estende, necessariamente, aos demais estabelecimentos, pois muitos sequer existem.

No entanto, por quê, apesar de possuímos um ótimo arcabouço normativo, com a previsão de um sistema trifásico progressivo da pena, vivemos essa situação angustiada? A resposta, apesar de evidente, não decorre de solução singela. Percebemos que falhamos na implementação da lei, pois ainda que ela discipline sobre o cumprimento da pena em estabelecimentos fechados e intermediários – a saber, aqueles designados ao

---

<sup>59</sup> Até a finalização deste trabalho a mencionada audiência pública não havia sido realizada.

<sup>60</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* nº 165.704/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, Dje 30/11/2021.

<sup>61</sup> MENDONÇA; LIMP; CAMPOLINA (2021)

regime semiaberto e aberto –, não possuímos, até os dias de hoje, estabelecimentos prisionais próprios a atender os reeducandos dos regimes intermediários em quantidades adequadas.

Significa dizer que, ao cumprir o tempo necessário para a progressão ao regime mais benéfico, tanto o condenado, quanto o Poder Judiciário, se deparam com uma situação teratológica. Na ausência de estabelecimentos penais adequados ao regime atual de cumprimento de pena, considerou o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>62</sup> a inconstitucionalidade da manutenção do condenado em regime mais gravoso do que teria direito. Dessa forma, é assegurado ao condenado aguardar em prisão albergue-domiciliar<sup>63</sup> até a abertura de vagas no estabelecimento prisional a que faz jus.

Percebemos que a solução apontada pelo STF, apesar de resguardar o direito individual da pessoa do condenado, como se espera de uma Corte constitucional, nem de longe atende aos ditames da LEP.

Se por um lado há a proteção ao direito do apenado em não cumprir pena em regime mais rigoroso do que o imposto, ao fundamento de ofensa à dignidade da pessoa humana; por outro viés, consequentemente desprotege-se a sociedade, ao forçosamente “devolver ao seu convívio” um ser humano que ainda não foi ressocializado.

O caráter ressocializador que o sistema deveria oferecer ao preso, consubstanciado na sua reabilitação para o convívio em sociedade, é mitigado com a interrupção abrupta da terapêutica penal.

Assim, é de se questionar, quais são os limites da atuação do Poder Judiciário? Teriam as decisões judiciais o condão de impactar uma eventual política criminal penitenciária?

### 2.3 O impacto coletivo das decisões judiciais individuais na política penitenciária

Se em decorrência da separação de poderes, cada poder constituído possui sua função típica, cabem ao Executivo e Legislativo também tornarem efetivos os direitos previstos na constituição, perpassando, inclusive, o caminho da política pública. Na medida em que um desses elos não cumpre com seu dever constitucional, há a sobrecarga de outro poder por meio do exercício de uma função atípica.

---

<sup>62</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 641.320/RS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, Dje 01/08/2016.

<sup>63</sup> A prisão albergue-domiciliar constitui-se em simples prisão noturna, sem obstáculos materiais ou físicos contra a fuga, pois neste caso em especial será cumprida na residência do apenado. A segurança se resume ao senso de responsabilidade de condenado.

É o que tem ocorrido com o Poder Judiciário e as decisões que dele emanam que, de forma direta ou indireta, constituem política pública ou a ela impactam sobremaneira.<sup>64</sup>

DWORKIN<sup>65</sup>, inclusive, adiantando a discussão sobre o trunfo do princípio da dignidade sobre as políticas coletivas de governo, por declararem direitos políticos mais abstratos, de certa forma adentrou a celeuma acerca do alargamento das funções assessórias do Poder Judiciário.

Assim, se um país não *transforma os direitos políticos em direitos constitucionais ou mesmo direitos jurídicos ordinários*, o governo descumpra o dever que tem para com os cidadãos. No entanto, *o direito jurídico é ele próprio um direito dotado, como tal, do poder de um trunfo*: um tribunal tem o dever de declarar o direito e determinar a sua execução pelo governo.<sup>66</sup>

Como vimos, se na falta de estabelecimentos prisionais adequados aos regimes semiaberto e aberto é assegurado ao reeducando aguardar a disponibilidade de vaga em prisão albergue-domiciliar, em que medida esse provimento jurisdicional impacta a política penitenciária? Em nosso entender, em medida recalcada, sacudida e transbordante.

A suplementação da ausência de uma política criminal penitenciária pelo Poder Judiciário, para além de assegurar um direito constitucional do reeducando, esbarra no direito constitucional de se assegurar o bem-estar da sociedade, impactando na sensação de segurança, e, no limite, no próprio direito do condenado em receber a terapêutica penal adequada.

É dizer que, colocar nas ruas condenados que sequer receberam o tratamento penal em sua plenitude em razão da ausência de vagas nos estabelecimentos prisionais, a

---

<sup>64</sup> Sobre judicialização e ativismo judicial: “Segundo Barroso (2017, p. 6), a ‘judicialização e o ativismo judicial são primos’, porém não têm as mesmas origens e as mesmas causas imediatas. A judicialização decorre do modelo constitucional adotado que concede o direito subjetivo de ação em face de uma pretensão resistida, cabendo ao Judiciário decidir no caso concreto. O ativismo judicial decorre da ‘escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance’, resultado de uma inação do Legislativo ‘impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva’ (BARROSO, 2017, p. 6)”. SOLIMANI; SILVA (2019).

<sup>65</sup> DWORKIN (2014). Nesta obra o autor distingue direitos políticos de direitos jurídicos. Direitos políticos são aqueles muitas vezes supra constitucionais, podendo, ou não, serem expressos no corpo constitucional; já os direitos jurídicos *[são] direito[s] proclamado[s] pelo órgão legislativo de um governo legítimo, a ser imposto a pedido dos cidadãos individuais por meio, se necessário, de uma instituição judicial, como um tribunal.*

<sup>66</sup> DWORKIN (2014)

par de resguardar sua dignidade, tampouco resolve o problema da sociedade que teve que lidar com aquele indivíduo e os resultados do delito que ele cometeu.

O que fazer com esse contingente humano de volta às ruas? Como prover-lhes o básico? Educação, emprego e condições dignas de vida? Como reforçar a segurança pública caso o “suposto plano de prevenção ao crime” não funcione?

Cada decisão singular, que concede ao apenado o direito de aguardar em prisão domiciliar o surgimento de vaga no estabelecimento prisional em que deveria estar, é exarada com o peso da certeza da ausência de continuidade da finalidade da pena, bem como da incapacidade do Estado em lidar com esse cidadão de forma adequada.

Por outro lado, voltamos à questão dos presídios estaduais, onde é impossível assegurar a completa ressocialização do apenado ao submetê-lo a condições degradantes e sub-humanas dentro de tais estabelecimentos.

A exemplo do precedente do STF acerca do direito de o apenado aguardar em prisão albergue-domiciliar o surgimento de vagas em estabelecimentos intermediários, diversas outras decisões judiciais que esbarram, no afã de assegurar os direitos subjetivos dos condenados, na lacuna deixada pela “inexistência” da política penitenciária adequada.

É nesse sentido que, recentemente, o STJ decidiu que os apenados que cumprem pena em estabelecimentos prisionais enquadrados dentro do conceito do Estado de Coisas Inconstitucional, devem ter suas penas reduzidas na metade, como forma de garantir a dignidade da pessoa humana, em cumprimento a diretriz da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> A Resolução de 22/11/2018, da CIDH, foi utilizada no precedente de relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, da Quinta Turma, no AgRg no RHC n. 136.961/RJ, DJe 21/06/2021, cuja ementa vale ser aqui reproduzida: AGRAVO REGIMENTAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. IPPSC (RIO DE JANEIRO). RESOLUÇÃO CORTE IDH 22/11/2018. PRESO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. CÔMPUTO EM DOBRO DO PERÍODO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE. OBRIGAÇÃO DO ESTADO-PARTE. SENTENÇA DA CORTE. MEDIDA DE URGÊNCIA. EFICÁCIA TEMPORAL. EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS. PRINCÍPIO PRO PERSONAE. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO INDIVÍDUO, EM SEDE DE APLICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM ÂMBITO INTERNACIONAL (PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE - DESDOBRAMENTO). SÚMULA 182 STJ. AGRAVO DESPROVIDO. (...) 2. Hipótese concernente ao notório caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho no Rio de Janeiro (IPPSC), objeto de inúmeras Inspeções que culminaram com a Resolução da Corte IDH de 22/11/2018, que, ao reconhecer referido Instituto inadequado para a execução de penas, especialmente em razão de os presos se acharem em situação degradante e desumana, determinou que se computasse "em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no IPPSC, para todas as pessoas alojadas, que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas, nos termos dos Considerandos 115 a 130 da presente Resolução". 3. Ao sujeitar-se à jurisdição da Corte IDH, o País alarga o rol de direitos das pessoas e o espaço de diálogo com a comunidade internacional. Com isso, a jurisdição brasileira, ao basear-se na cooperação internacional, pode ampliar a efetividade dos direitos humanos. 4. A sentença da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e

Em uma decisão paradigmática, o STJ, mais uma vez, impacta substancialmente a execução da política criminal penitenciária por meio de suas decisões judiciais.

---

poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença. Na hipótese, as instâncias inferiores ao diferirem os efeitos da decisão para o momento em que o Estado Brasileiro tomou ciência da decisão proferida pela Corte Interamericana, deixando com isso de computar parte do período em que o recorrente teria cumprido pena em situação considerada degradante, deixaram de dar cumprimento a tal mandamento, levando em conta que as sentenças da Corte possuem eficácia imediata para os Estados Partes e efeito meramente declaratório. 5. Não se mostra possível que a determinação de cômputo em dobro tenha seus efeitos modulados como se o recorrente tivesse cumprido parte da pena em condições aceitáveis até a notificação e a partir de então tal estado de fato tivesse se modificado. Em realidade, o substrato fático que deu origem ao reconhecimento da situação degradante já perdurara anteriormente, até para que pudesse ser objeto de reconhecimento, devendo, por tal razão, incidir sobre todo o período de cumprimento da pena. 6. Por princípio interpretativo das convenções sobre direitos humanos, o Estado-parte da CIDH pode ampliar a proteção dos direitos humanos, por meio do princípio *pro personae*, interpretando a sentença da Corte IDH da maneira mais favorável possível aquele que vê seus direitos violados. 7. As autoridades públicas, judiciárias inclusive, devem exercer o controle de convencionalidade, observando os efeitos das disposições do diploma internacional e adequando sua estrutura interna para garantir o cumprimento total de suas obrigações frente à comunidade internacional, uma vez que os países signatários são guardiões da tutela dos direitos humanos, devendo empregar a interpretação mais favorável ao ser humano. - Aliás, essa particular forma de parametrar a interpretação das normas jurídicas (internas ou internacionais) é a que mais se aproxima da Constituição Federal, que faz da cidadania e da dignidade da pessoa humana dois de seus fundamentos, bem como tem por objetivos fundamentais erradicar a marginalização e construir uma sociedade livre, justa e solidária (incisos I, II e III do art. 3º). Tudo na perspectiva da construção do tipo ideal de sociedade que o preâmbulo da respectiva Carta Magna caracteriza como "fraterna" (HC n. 94163, Relator Min. CARLOS BRITTO, Primeira Turma do STF, julgado em 2/12/2008, DJe 22/10/2009). O horizonte da fraternidade é, na verdade, o que mais se ajusta com a efetiva tutela dos direitos humanos fundamentais. A certeza de que o titular desses direitos é qualquer pessoa, deve sempre influenciar a interpretação das normas e a ação dos atores do Direito e do Sistema de Justiça. - Doutrina: BRITTO, Carlos Ayres. O Humanismo como categoria constitucional. Belo Horizonte: Forum, 2007; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. A Fraternidade como Categoria Jurídica: fundamentos e alcance (expressão do constitucionalismo fraternal). Curitiba: Appris, 2017; MACHADO, Clara. O Princípio Jurídico da Fraternidade. - um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Saraiva, 2017; VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de; Direito, Justiça e Fraternidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. 8. Os juízes nacionais devem agir como juízes interamericanos e estabelecer o diálogo entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos, até mesmo para diminuir violações e abreviar as demandas internacionais. É com tal espírito hermenêutico que se deduz que, na hipótese, a melhor interpretação a ser dada, é pela aplicação a Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018 a todo o período em que o recorrente cumpriu pena no IPPSC. 9. A alegação inovadora, trazida em sede de agravo regimental, no sentido de que a determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH, teria a natureza de medida cautelar provisória e que, ante tal circunstância, mencionada Resolução não poderia produzir efeitos retroativos, devendo produzir efeitos jurídicos *ex nunc*, não merece guarida. O caráter de urgência apontado pelo recorrente na medida provisória indicada não possui o condão de limitar os efeitos da obrigação decorrentes da Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH para o futuro (*ex nunc*), mas sim de apontar para a necessidade de celeridade na adoção dos meios de seu cumprimento, tendo em vista, inclusive, a gravidade constatada nas peculiaridades do caso. 10. Por fim, de se apontar óbice de cunho processual ao provimento do recurso de agravo interposto, consistente no fato de que o recorrente se limitou a indicar eventuais efeitos futuros da mencionada Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH fulcrado em sua natureza de medida de urgência, sem, contudo, atacar os fundamentos da decisão agravada, circunstância apta a atrair o óbice contido no Verbete Sumular 182 do STJ, verbis: "É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada." 11. Negativa de provimento ao agravo regimental interposto, mantendo, por consequência, a decisão que, dando provimento ao recurso ordinário em habeas corpus, determinou o cômputo em dobro de todo o período em que o paciente cumpriu pena no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, de 09 de julho de 2017 a 24 de maio de 2019.

Neste caso, jogando luz sobre o princípio da fraternidade, o Ministro Relator Reynaldo Fonseca Soares nos lembra que *a sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos estatui a afirmação de valores supremos em linha com a dignidade da pessoa humana*.<sup>68</sup>

Continua o autor dizendo que *a dignidade da pessoa humana é conceito-raiz da etapa de consagração dos direitos fundamentais traduzível no constitucionalismo fraternal, por tratar-se de valor inerente a todo e qualquer ser humano, notadamente inclui-se o elemento da alteridade*.<sup>69</sup>

Assim, como unir as duas pontas do mesmo problema? As condições degradantes dos presídios estaduais e a dignidade da pessoa humana do condenado?

A tarefa não é fácil.

Acontece que, como já dito, o crime é uma das esferas mais difíceis de lidar numa perspectiva fraterna. A vítima e a sociedade devem ser protegidas pelo Estado, a fim de que possamos continuar a caminhada humana. As regras jurídicas, democraticamente aprovadas pelo Parlamento, devem ser aplicadas pelo Estado–Juiz. Mas o criminoso, seja quem for ele ou a gravidade do ato praticado, é membro também do tecido social e não pode ser afastado do princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>70</sup>

É intuitivo observar que o Poder Judiciário, por qualquer que seja a razão, nos casos aqui apresentados a título de exemplo, quanto em tantos outros, tem de fato ou influenciando a política criminal penitenciária, quando não a cria como resultado do provimento jurisdicional que exara.

Vale observar que, neste espectro, quando uma decisão judicial tem o condão de criar ou implementar política pública, a ingerência do Poder Judiciário na esfera de outro poder gera efeitos um tanto quanto discutíveis.

Neste ponto, DWORKIN<sup>71</sup> destaca que o juiz não pode, ou ao menos não deveria, agir como “criador” do direito, mas sim “descobri-lo” por meio da interpretação do direito já estabelecido no ordenamento, consubstanciado na forma de princípios. O autor destaca, ainda, a importância de as decisões garantirem a integridade do exercício do direito.

Levando-se em conta estas premissas, a interpretação feita pelos magistrados, para DWORKIN<sup>72</sup>, deve levar em consideração o conteúdo axiológico dos direitos. Para

---

<sup>68</sup> FONSECA (2019)

<sup>69</sup> *Idem*

<sup>70</sup> *Idem*

<sup>71</sup> DWORKIN (2014)

<sup>72</sup> DWORKIN (2014)

tanto, o autor classifica como “erro criterial” a ideia de tentar explicar direitos como liberdade, igualdade e democracia sob uma ótica neutra, que não faça suposição alguma acerca de seu valor ou importância.

Assim, o direito estaria posto e pré-existente, cabendo aos atores do jogo democrático garantirem seu efetivo exercício.

Entretanto, no que toca especificamente à política penitenciária nacional, conforme se procurou demonstrar nos parágrafos anteriores, a falta de ação governamental, vem impondo ao judiciário a necessidade de afirmação do direito sem critérios de uniformização mínimos, de modo a comprometer todo o sistema e os próprios objetivos da pena em razão do impacto coletivo de decisões judiciais individuais exaradas nesta seara.

Tal problemática fica evidente nos casos apresentados, onde o conflito entre a dignidade da pessoa humana entra em rota de colisão com o bem-estar da sociedade e os objetivos democráticos do Estado de Direito.

Não são poucos os estabelecimentos prisionais estaduais em situação calamitosa e que operam sob o Estado de Coisas Inconstitucional. O impacto de tal precedente em todos estes locais certamente geraria preocupantes questões em áreas como a segurança pública, para dizer o mínimo.

No entanto, ao Poder Judiciário não é dada a opção de se calar acaso provocado. Ao contrário, uma vez instado a mover-se da inércia, o Juiz é responsável por apresentar a solução para a lide posta. Assim, respondendo à questão, qual seria o limite da atuação do Poder Judiciário? O limite deveria estar junto às fronteiras da política criminal penitenciária, neste exemplo.

Vale dizer que DWORKIN<sup>73</sup> defende que o juiz pode “dizer” o direito e até contrariar o legislador, porquanto este grau de interpretação da norma faz parte do jogo democrático. Porém, no caso da política penitenciária, pode-se dizer que a falta de uniformização dos padrões decisórios justamente se dá pela ausência de ação governamental, causando efeitos um tanto quanto indesejáveis quando analisados da ótica coletiva. A este “exercício jurisdicional”, o autor chama de ato performativo.

Neste sentir, nos casos em que o Poder Judiciário, por meio do provimento jurisdicional, é obrigado a se imiscuir nos assuntos de competência do Poder Executivo

---

<sup>73</sup> DWORKIN (2010)

o faz por meio de atos performáticos, e em razão do viés que adotam – a interpretação da norma na solução da lide dentro dos limites democráticos.

Portanto, em que medida as decisões judiciais impactam a política criminal penitenciária? Ou valeria dizer, em que medida uma política criminal penitenciária bem estruturada e operante serviria como baliza às decisões judiciais?

Perscrutar os resultados desse jogo não deixam de ser um vislumbre do que podemos ter e viver acaso efetivamente seja implementada uma política criminal penitenciária adequada às nossas necessidades. Para tanto, necessário rever nossas instituições e papel de cada uma nesse imbricado sistema.

#### 2.4 A crise institucional

Vimos que o chamamento do Poder Judiciário na resolução de conflitos atinentes à execução penal possui efeitos que extrapolam a seara individual. Seria dizer que cada decisão judicial, ainda que singular e de efeitos *inter partes*, possui o condão de repercutir em uma escala maior perante a sociedade.

O “aparente” conflito entre os Poderes, e aqui pedimos escusa pelas aspas, uma vez que a aparência se dá pela ineficiência da técnica política adotada, apresenta contornos para além do mero desequilíbrio das funções assessórias dos poderes, atingindo sobretudo, questões de inegável magnitude, como as orçamentárias, ocasionando o conflito entre as instituições federativas, tendo o conteúdo decisório deste conflito valor pungente no discurso político.

Assim, inegável constatar que a situação caótica no sistema prisional estadual tem suscitado acaloradas discussões na área de segurança pública e, conseqüentemente, do arranjo federativo, uma vez que inclui em sua essência a coparticipação da União, Estados e Municípios em diversos aspectos, como já dito.

No entanto, destaca GUERRA (2020)<sup>74</sup> *limitando-nos (...) ao problema federativo, se o modelo já era originalmente problemático, tornou-se crítico ao longo dos anos. Em busca da solução de tantos gargalos, tanto a União como os Municípios têm progressivamente ampliado os seus investimentos, mas de forma errática, sem coordenação e planejamento, reproduzindo os erros do modelo anterior. Ainda, os percalços da problemática federativa resultou na criação de políticas de segurança*

---

<sup>74</sup> GUERRA (2018)

*fragmentadas na formulação e execução e estreitas na definição de objetivos e estratégias.*

No mesmo sentido, MAGALHÃES (2019)<sup>75</sup> aduz que *a utilização de uma doutrina que pretende inserir medidas estruturais para alterar um estado fático criado por uma complexa mistura de fatores suscita válidas objeções no campo da separação de poderes, no sentido da possível intromissão do Judiciário em assuntos do Executivo.*

De fato, ao vislumbrarmos a complexidade da questão, que perpassa questões organizacionais, orçamentárias e políticas nos três níveis da Administração (federal, estadual e municipal), podemos ter apenas um relance das soluções que precisam ser adotadas.

O compromisso do Estado, aplicando a Constituição Federal, deve ser cumprir o texto constitucional mediante a efetivação de políticas públicas estatais, e não meramente governamentais. Mesmo porque a constitucionalização de programas políticos é praticamente inevitável, pois na ausência de tais compromissos corretivos, o *status quo* sócio-político minaria os próprios fundamentos da ordem constitucional, permitindo que a própria constituição perpetuasse *divisões sociais disruptivas* (SAJÓ; UITZ, 2017)<sup>76</sup>.

Assim, seria dizer que, mesmo que não se possa excluir totalmente da equação o impacto das decisões judiciais no contexto social, como apontado no item 2.3, a construção da política criminal penitenciária deve ser vista com maior racionalidade e metodologia, no intuito de minimizar as arestas que precisariam ser aparadas com o auxílio dos outros poderes, legislativo e judiciário.

Logo conseguimos identificar que, além dos problemas institucionais e estruturais do sistema penitenciário como se encontra nos dias de hoje, há também a péssima alocação de recursos públicos, somando-se à problemática a insuficiência de políticas públicas, temos os gargalos que necessitam ser solvidos, para que possamos, de fato, alcançar condições de mudar o cenário atual.

Tais gargalos são inúmeros e se perdem em meio a burocracia estatal. As autoridades costumam atribuir o colapso do sistema penitenciário estadual à escassez de recursos financeiros. No entanto, falta-nos muito mais: dinheiro, investimento em capacitação de servidores e funcionários, incentivos à inovação, envolvimento da sociedade civil e, não menos importante, esforço político.

---

<sup>75</sup> MAGALHÃES (2019)

<sup>76</sup> SAJÓ; UITZ (2017)

Ao trazer os contornos da teoria da reserva do possível (*Vorbehalt des Möglichen*), CANOTILHO (2003)<sup>77</sup> afirmar que *os direitos sociais só existem quanto e enquanto existir dinheiro, podendo ser garantido a todos os cidadãos sem se sobrecarregarem os cofres públicos*, de onde podemos deduzir com clareza que medidas urgentes e importantes precisam ser tomadas em relação ao sistema prisional.

A reserva do *mínimo social* resulta do *dever indeclinável dos poderes públicos de garantir a dignidade da pessoa humana* (CANOTILHO, 2003)<sup>78</sup>.

A denominada crise institucional transborda o mero conflito entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ela também atinge em cheio a Administração Pública, na medida em que os repasses de verbas da União não possuem níveis de transparência desejáveis, os Estados abocanham boa parcela dos recursos destinados ao sistema prisional e aos Municípios pouco lhes restam a fazer com as poucas ferramentas legislativas que possui nesta seara.<sup>79</sup>

Os estabelecimentos prisionais estaduais destinados ao regime fechado existentes são suportados pelo estado e ofertam menor número de vagas do que a demanda real. Já os municípios, que poderiam abarcar os estabelecimentos prisionais destinados aos regimes intermediários, com edificações de menor porte e, portanto, com custos reduzidos em relação aos grandes presídios estaduais, pouco ou nada conseguem fazer em razão da pouca ingerência política e dos poucos recursos disponíveis.

Por fim, se o maior argumento da reforma do sistema for o custo, maior deve ser o incentivo à implementação de uma política pública criminal penitenciária no menor prazo possível.

Se para reformar estruturalmente os estabelecimentos prisionais estaduais de forma a minimizar suas degradantes condições ainda é algo insustentável para o poder público, pensar em alternativas viáveis é exercício econômico que não pode ser mais adiado.

Atacar frentes que tragam viabilidade operacional aliadas à resolução da superpopulação carcerária é realidade que se mostra factível há algum tempo, com resultados que já são coletados e catalogados, ainda que novamente careçam de

---

<sup>77</sup> CANOTILHO (2003)

<sup>78</sup> *Idem*

<sup>79</sup> Há notícias de que após a decisão do STF na ADPF 34, em 2019 foram destinados mais de R\$ 1,1 bilhão do Fundo Penitenciário Nacional para construção, ampliação, aprimoramento e reforma das instalações, muito embora não se tenha sentido melhora sistemática e significativa. NUNES (2020)

metodologia adequada. Encontrar novas formas de cumprir a legislação existente ao menor custo possível é possibilidade que se impõe.

É nesse contexto que a existência de um modelo alternativo de cumprimento da pena, com a concreta possibilidade de menores custos de implementação e operacionalização, aliado à excelentes resultados em eficiência, se faz extremamente desejável.

No entanto, apesar de existente tal modelo, a exemplo da APAC, que será melhor apresentado à frente, tal conceito ainda é relativamente pouco conhecidos pelos operadores do Direito, necessitando de maior estudo e divulgação.

### 3 APAC

A verdade é que nenhuma forma de narrativa é capaz de traduzir o verdadeiro terror de estar naqueles pavilhões. O esgoto correndo pelo chão e pelas paredes podres. O cheiro de mofo. A claustrofobia provocada pela absoluta falta de espaço, de luz e de ventilação. A fiação exposta e as grades enferrujadas. Surtos de sarna, súplicas por atendimento médico e por transferência. O desfile interminável de presos de cabeça baixa sendo guiados por policiais militares fortemente armados. O barulho incessante de metal, gritos, tosse e gente amontoada ecoando pelo labirinto de concreto que abriga quase 4 mil vidas.<sup>80</sup>

O relato acima é chocante. Imaginar o cenário dantesco a que são submetidas cerca de 750 mil pessoas nesse país é absolutamente inaceitável.

Vimos no capítulo anterior que a necessidade de se encontrar uma solução viável para o sistema prisional estadual é urgente. Vimos também que, além da oferta de vagas dos estabelecimentos prisionais estaduais destinados ao regime fechado ser muito abaixo do ideal, existem pouquíssimos estabelecimentos prisionais destinados aos regimes intermediários, o que leva ao açambarcamento do espírito da norma de execução penal, na medida em que o Estado é incapaz de prover a terapêutica penal adequada ao condenado. Como consequência, sentimos a cada dia o aumento da criminalidade e da sensação de insegurança na sociedade, além de falharmos abissalmente com os indivíduos submetidos ao sistema.

A mudança de paradigma necessária para a melhoria do sistema prisional brasileiro, não só é possível, como já vem sendo adotada em algumas localidades, com inegável sucesso, no entanto, ainda carece de mais incentivo.

Esta é, inclusive, uma das propostas indicadas pelo relatório da CPI do Sistema Carcerário em 2009.<sup>81</sup>

Desenvolvida na década de 70, no Estado de São Paulo, por um grupo de colaboradores voluntários, a Associação de Proteção e Apoio ao Condenado (APAC),

---

<sup>80</sup> Relato da Juíza Sonali da Cruz Zluhan ao adotar o entendimento do RHC 136.961/RJ, do STJ, ao diminuir na metade o tempo restante de cumprimento de pena dos apenados internados na Cadeia Pública de Porto Alegre, um dos mais conhecidos estabelecimentos prisionais do país por sua situação extremamente degradante. Processo n. 8001366-41.2021.8.21.0001, DJe 4/11/2021.

<sup>81</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

como posteriormente veio a ser denominada, vem, desde então, tentando dar novos e arejados rumos à execução da pena no Brasil.

Curiosamente, só conheci este modelo há pouco, apenas cerca de 3 ou 4 anos, de maneira acidental e aleatória. Nunca tinha ouvido falar sobre algo semelhante durante a faculdade, nos idos dos anos 2000, tampouco durante os quase 20 anos de exercício profissional que se seguiram. Dia após dia, já como servidora do STJ, li relatos semelhantes aos da Dr<sup>a</sup> Sonali, citado logo na introdução deste capítulo, feito por Juízes das Varas de Execuções Criminais de todos os lugares do país. A sensação de impotência gerada pela realidade do cárcere e a necessidade de aplicar o direito ao caso concreto, para além de dissociarem-se entre si, deixavam, e deixam, uma lacuna perante a dura realidade do cárcere e do dia a dia do cidadão, que tenta sobreviver em meio ao caos da atualidade.

Acompanhar as violentas rebeliões nos presídios pelos meios de comunicação gera o mesmo incômodo na alma que receber, semanas após, processos cujo objeto encontra-se prejudicado ante o falecimento do paciente, pois tratava-se de interno do presídio noticiado a pouco.

A mesma sensação nos acompanha ao ler nos autos o relato do custodiado implorando por melhores condições no cárcere, listando as doenças que lhe acometem, pedindo por trabalho e estudo. Muito não pode ser feito das distantes mesas das Cortes Superiores da capital do país.

Conhecer o modelo apaquiano traz um sopro de esperança em meio a este triste cenário, ao mesmo tempo que nascem singelas perguntas: Por que não o conheci antes? Por que os governos estaduais não produzem mais APACs?

### 3.1 Dever de proteção

No caso das APACs, o modelo tem demonstrado entregar ao reeducando e à sociedade o resultado tão propagado pela LEP, com foco na reinserção do apenado baseada no estudo, no trabalho, na reaproximação com a família e a comunidade, na reconstrução de sua dignidade e cidadania.

Evidente que a abordagem dos direitos fundamentais no modelo apaquiano, sob a perspectiva objetiva, revela que carece ao Estado a busca por instrumentos de ordem legislativa, executiva e judicial hábeis e eficazes no amparo ao desempenho da função de proteção.

Cabe ressaltar que esse dever de proteção não é confiado unicamente ao Estado, mas, sim, a todos, sejam aos órgãos estatais, às pessoas jurídicas e até mesmo aos indivíduos, porquanto esta obrigação vem inclusive disciplinada no texto constitucional.

Portanto, a proteção não se trata de dever exclusivo do Estado, na medida em que a expressão utilizada no *caput* do art. 144, interpretada em consonância com o *caput* do art. 5º, ambos da Constituição, impõe o entendimento de que essa tarefa deve ser desempenhada, de forma harmônica, pela União, como órgão central e formulador da política nacional, pelos Estados-membros e Municípios, com o alinhamento dos poderes Legislativo e Judiciário.

Retoma-se aqui a crise institucional mencionada no item 2.4 e a competência concorrente dos entes federativos no que concerne ao sistema penitenciário, muito embora pretendamos ressaltar neste momento que a participação dos Municípios pode e deve ser mais valorizada e ativa.

Nesse particular, os Municípios tem muito a contribuir, especialmente no que diz respeito a diversas medidas de ordem preventiva, além de, com incentivos à construção e implementação de mais unidades de APACs, como forma de auxiliar a execução da pena, este ente tem o potencial de ajudar significativamente o sistema prisional estadual.<sup>82</sup>

É nesse sentido que VARGAS<sup>83</sup> evidencia a *municipalização da execução penal*:

Partindo da premissa de que os contextos familiares conflituosos e desestruturados são um dos fatores criminogênicos, a presença da família e o restabelecimento do vínculo familiar é elemento-chave para a recuperação. Assim, na teoria, um dos requerimentos para o preso ser transferido para a APAC é que os seus familiares morem na comarca. A importância dada à presença da comunidade no acompanhamento da pena é também digno de nota. Por um lado, a comunidade enquanto sociedade civil organizada na administração prisional, e, por outro, a comunidade enquanto voluntários (plantonistas, profissionais da saúde, professores, estagiários, entre outros) que decidem se envolver e trabalhar gratuitamente pelo funcionamento do método. Isto levanta a pergunta sobre a descentralização e a conseqüente municipalização da execução penal, que facilita e promove o envolvimento direto da família e da comunidade com suas prisões e seus presos.

A APAC também resgata o conceito de fraternidade que, como vimos no capítulo anterior, é um dos vetores responsáveis pela devolução da dignidade humana do condenado.

---

<sup>82</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. 2020-2023. Disponível em: [https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano\\_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf).

<sup>83</sup> VARGAS (2009)

BARZOTTO e BARZOTTO (2016)<sup>84</sup> ensinam que:

A fraternidade pretende sintetizar a dimensão jurídica da individualidade, expressa pelos direitos, que tornam o ser humano imune a interferências na sua esfera própria (subjativa), com a dimensão jurídica da sociabilidade, expressa pelos deveres que todo convívio social implica. Assim, evita-se o “coletivismo” de deveres sem direitos das sociedades pré-modernas e o “individualismo” de direitos sem deveres das sociedades contemporâneas. A fraternidade estabelece que somente aquele que está protegido por direitos pode ser obrigado a cumprir deveres, bem como somente a assunção de deveres pode legitimar a pretensão a direitos.

O humanitarismo da execução da pena também é defendido por Alessandro Baratta ao defender que o direito dos reeducandos deve ser pautado por tornar menos dolorosa as condições de vida no cárcere, para que *não se preste a ser um reformismo tecnocrático, mas que legitime finalidades e funções de melhoramento da instituição carcerária em seu todo.*<sup>85</sup>

É justamente sobre a possibilidade de resgatar o exercício dos deveres e o gozo dos direitos do condenado que a APAC se sobressai dentro do sistema prisional estadual, como ferramenta de verdadeiro cumprimento da finalidade da pena como prevista na LEP.

E na busca por este ideal, a participação de todos, entes federados, Poder Judiciário, administrações penitenciárias e comunidade possuem papel fundamental, a ser desempenhado de forma simbiótica e cooperativa, com vistas a colher os melhores resultados.

### 3.2 É preciso prender melhor: o método APAC

Ainda que majoritariamente desconhecidas dos operadores do Direito e muito distante da realidade diária das Cortes Superiores, as APACs descortinam uma realidade que, se não nova, ainda carece de larga divulgação.

A APAC é uma instituição prisional autônoma que conta apenas com auxílios financeiros de parcerias público-privadas e com trabalho voluntário da sociedade civil, concretizando, assim, as necessidades mais básicas das pessoas que ali cumprem pena, sem descuidar da assistência à educação, à saúde e jurídica.

Sua natureza jurídica é de associação privada sem fins lucrativos, de acordo o sítio eletrônico da Fraternidade Brasileira de Assistência ao Condenado (FBAC), cujo processo de instituição se inicia por um procedimento permeado por inclusão

---

<sup>84</sup> BARZOTTO; BARZOTTO (2016)

<sup>85</sup> *Apud* CESTARI (2018)

democrática, uma vez que um dos primeiros passos sugeridos à sua implementação é uma consulta à comunidade local, por meio de audiência pública.

Atualmente, em todo o país, temos 62 unidades em funcionamento e cerca de 80 outras em processo de implantação.<sup>86</sup>

O surgimento da APAC no Brasil se divide em duas frentes, a sua formação no interior de São Paulo e a versão que migrou para o interior de Minas Gerais.

Desta forma, as APACs ramificaram-se em duas vertentes filosóficas e metodológicas: a ONG original de São José dos Campos, que foi exportada para Minas Gerais, sendo essa a única APAC religiosa que existe no Estado de São Paulo; e a ONG da Bragança Paulista, que foi implementada no resto do Estado de São Paulo. Diferentemente do método APAC original, o método de Bragança Paulista não se fundamenta na religião nem na evangelização para sua concepção de valorização humana e sempre contou com a presença de agentes penitenciários treinados especificamente para atuar naquele método. Essa ramificação tem criado uma grande confusão entre as APACs e os CRS, uma vez que algumas das ONGs co-administradoras dos CRS em São Paulo conservam a sigla APAC, mas com outro conteúdo, “Associação de Proteção e Assistência Comunitária”, afastando-se do método original proposto pela APAC de São José dos Campos. A confusão acentua-se ao considerarmos que ambos os métodos utilizam o nome Centro de Ressocialização para designar o espaço físico.<sup>87</sup>

Assim, a APAC masculina de Itaúna/MG, fundada em 1984, tornou-se a unidade modelo para as demais APACs.<sup>88</sup>

Desde 1986 a APAC é filiada à *Prision Fellowship International* (PFI), *órgão consultivo da ONU para assuntos penitenciários*.<sup>89</sup>

Fator que desperta muito interesse nesta metodologia é que a APAC se baseia na valorização humana do reeducando associada à evangelização. Em suas instalações físicas, pode haver o cumprimento de cada um dos três regimes de execução da pena e cada interno deve, necessariamente, obedecer à metodologia adotada pela associação.

O estabelecimento prisional em si é denominado Centro de Reintegração Social (CRS) e possui baixíssimo nível de segurança, como por exemplo, dentro os internos não usam algemas, não há vigilância ostensiva e os próprios reeducandos atuam na gestão do estabelecimento. O CRS pode atender a, no máximo, 200 internos considerando os três regimes de cumprimento de pena.

Excluir o fator do monitoramento ostensivo, inclusive, encontra respaldo em autores que defendem ser necessária a transformação das práticas e procedimentos dos cárceres e dos operadores penitenciários como forma de valorização dos direitos

---

<sup>86</sup> Disponível em <https://fbac.org.br>.

<sup>87</sup> VARGAS (2009)

<sup>88</sup> *Idem*

<sup>89</sup> *Idem*

humanos, com forte apelo à participação integrada da sociedade civil, com a exposição do ambiente carcerário à outras realidades e novos diálogos.<sup>90</sup>

O Conselho de Sinceridade e Solidariedade (CSS) é o órgão gestor do estabelecimento, por meio do qual os próprios internos tomam as decisões necessárias e se organizam quanto às tarefas a serem desenvolvidas na rotina da instituição. O CSS é composto por um membro presidente escolhido pela direção da APAC, e os outros componentes do Conselho são escolhidos entre os próprios presos para os cargos de vice-presidente, tesoureiro, secretário, encarregado do pátio, administrador da cooperativa, entre outras especialidades. Existe um CSS para cada regime de cumprimento de pena disponível na APAC.<sup>91</sup>

Inspirados pelos 12 passos da famosa associação dos Alcoólicos Anônimos (AA), os internos da APAC devem aderir rigorosamente à esta metodologia, devendo cumprir dentre outros: estudo, trabalho, participação na gestão da unidade (como limpeza, manutenção e afins), assistência à saúde, assistência jurídica, assistência psicológica e religiosa.<sup>92</sup>

Como muito bem pontuou CARVALHO<sup>93</sup>:

Uma questão que merece destaque nas reflexões ora apresentadas diz respeito ao caráter inovador da metodologia APAC (FARIA, 2015). Destaca-se, inicialmente, o fato de que todos os recuperandos são interpelados pelo nome, o que valoriza a sua autoimagem. Reitera-se, conforme já assinalado, a relevância da participação da comunidade por meio do voluntariado, o que dá significado à vida de muitas pessoas e de coletividades.

[...]

O eixo fundante da APAC é a valorização humana que estimula o reencontro do recuperando com o que de melhor ele possui em sua essência. Além de contarem com atendimento espiritual, médico, psicológico e jurídico, a metodologia APAC acena com um projeto educacional composto de cursos profissionalizantes e de atividades laborais, que estão condicionadas ao tipo de regime a que é submetido o recuperando.

Esta metodologia, para além de apresentar ótimos resultados na ressocialização e reinserção do interno na sociedade, encontra respaldo na garantia dos direitos fundamentais dos próprios condenados, com especial atenção à proteção da dignidade da pessoa humana.

---

<sup>90</sup> CESTARI (2018)

<sup>91</sup> Disponível em <https://fbac.org.br>.

<sup>92</sup> Os 12 passos preconizados pela APAC são: 1) participação da comunidade; 2) recuperando ajudando recuperando; 3) trabalho; 4) religião e a importância de viver experiências com Deus; 5) assistência jurídica; 6) assistência à saúde (médica, odontológica e psicológica); 7) valorização humana; 8) família (a do recuperando, casal de padrinhos e família da vítima); 9) voluntariado e curso de formação; 10) Centro de Reintegração Social; 11) mérito; e 12) jornada de libertação com Cristo. VARGAS (2009)

<sup>93</sup> CARVALHO (2021)

A APAC de Itaúna nunca registrou rebeliões, atos extremos de violência ou de morte, além de apresentar baixíssimos casos de fuga.<sup>94</sup>

Esses fatos levaram ao questionamento das formas de exercício e das relações de poder em uma prisão sem as figuras que personificam o poder, a autoridade mais imediata e cotidiana, como também sem a muralha física e simbólica dos altos muros de concreto. Também trouxe a pergunta foucaultiana pelo exercício do poder nos processos de sujeição/constituição dos sujeitos presos, específicos do processo de encarceramento no método APAC.

Em verdade, necessário observar que a metodologia da APAC entrega resultados inegavelmente superiores ao do sistema prisional estadual.

Ademais, a APAC também pode ser implementada dentro das próprias cadeias e presídios, devendo a proposta do projeto ser apresentada junto ao diretor do estabelecimento. Nesta possibilidade, pode-se buscar apoio na comunidade local e junto a empresas apoiadoras do projeto para levantamento de recursos, a fim de melhorar as condições do presídio.

Reforça-se, assim, que para surgir uma APAC, e para a sua manutenção, é necessária a união de esforços de todos os envolvidos, como Poder Judiciário, administração prisional e comunidade.

No entanto, o grande trunfo de uma APAC é a qualidade na prestação dos serviços que oferece, das boas condições das instalações físicas e na execução do modelo de gestão, a ponto de gerar resultados muito positivos, calcados na valorização e esforços de reinserção do reeducando na sociedade. Com isso, podemos observar pelos números da FBAC que os egressos do sistema prisional via APAC, não retornam à vida criminosa em sua maioria.

Tal indicativo, o não retorno do condenado ao sistema, chamado de reincidência, além de servir como estatística e referência de sensação de segurança, é o fator-fim (objetivo) da finalidade ressocializadora da pena.

### 3.3 A reincidência e seus reflexos na eficiência do modelo

Analisar a “reincidência criminal”<sup>95</sup> é relevante para este estudo, pois é por meio da medição de índices de retorno do agente ao sistema prisional que podemos dimensionar a real eficiência do sistema adotado, seja ele o tradicional ou modelos de gestão alternativos, como a APAC.

---

<sup>94</sup> VARGAS (2009)

<sup>95</sup> *O termo reincidência criminal é geralmente utilizado de forma indiscriminada, às vezes até para descrever fenômenos bastante distintos. Aponta, na verdade, para o fenômeno mais amplo da reiteração em atos criminosos e da construção de carreiras no mundo do crime.* IPEA (2015)

Portanto, o caráter ressocializador da APAC pode ser medido por meio do índice de reincidência apresentado pelo modelo.

Assume-se, culturalmente, que o índice de reincidência no Brasil beira os 70% no sistema prisional<sup>96</sup>. Tal alegoria existe, sobretudo, da parca disseminação de estudos específicos sobre o tema, bem como da fraca coleta e divulgação de dados estatísticos do sistema prisional brasileiro.

Primeiramente, a questão que se coloca é o conceito e os tipos de reincidência que devem ser adotados e levados em consideração; depois, que números usar, para analisar e compartimentar os dados obtidos, em relação à metodologia utilizada; e, ainda, os *dark numbers*<sup>97</sup>. Destacam SAPORI; SANTOS; MAAS (2017) que há grande diversidade nos procedimentos metodológicos adotados nos estudos, o que significa que não há uma única medida de reincidência criminal (RUGGERO; DOUGHERTY; KLOFAS, 2015).

O Código Penal Brasileiro, no art. 63, aponta que há [...] *reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior*. No entanto, ainda se pode falar em reincidência por autculpa, policial, penal, penitenciária e jurídica (SAPORI; SANTOS; MAAS; 2017).

Tal discussão é relevante para a abordagem da questão, na medida em que podemos observar diferentes situações acerca do retorno do agente ao sistema prisional; como por exemplo, o agente que, em razão de eventual concessão de “liberdade provisória”<sup>98</sup> pratica novo delito e retorna ao sistema prisional, ou, ainda, o agente que, após cumprir a pena imposta, comete novo crime e retorna ao sistema prisional. Há também relevância em se classificar a reincidência geral ou específica.

---

<sup>96</sup> De acordo com o relatório do IPEA (2015) o índice de reincidência no Brasil seria de 24,4%, no entanto, a metodologia adotada pelo estudo adotou como reincidência a *sua concepção estritamente legal, aplicável apenas aos casos em que há condenações de um indivíduo em diferentes ações penais, ocasionadas por fatos diversos, desde que a diferença entre o cumprimento de uma pena e a determinação de uma nova sentença seja inferior a cinco anos – Código Penal (CP), artigos 63 e 64. A reincidência legal atém-se ao parâmetro de que ninguém pode ser considerado culpado de nenhum delito, a não ser que tenha sido processado criminalmente e, após o julgamento, seja sentenciada a culpa, devidamente comprovada.*

<sup>97</sup> *Referência comum entre pesquisadores e agentes da segurança pública para indicar a subnotificação dos registros públicos* (CARDOSO, et. al.; 2013).

<sup>98</sup> Aqui o termo é trazido entre aspas, pois entendemos que a liberdade é uma regra no direito penal brasileiro, mas a expressão “liberdade provisória” é amplamente utilizada no jargão jurídico como sinônimo de “espera da sentença em liberdade”.

Adiantamos aqui uma das críticas que se faz ao modelo apaquiano (as demais serão mencionadas no item a seguir), pois é diretamente relacionada aos baixos índices de reincidência por ele propalado.

Aduz-se que, em razão da seletividade adotada, como por exemplo, são elegíveis para a APAC aqueles internos que não possuem vínculo com facções criminosas (ou que dela se desliguem definitivamente), cristãos (o viés religioso é extremamente determinante), que possuam bom comportamento e que se voluntariem ao programa. Assim, em certa medida, sustentam os críticos que a própria seleção dos candidatos já impacta sobremaneira os resultados da reincidência.<sup>99</sup>

Muito embora tal constatação possa ser verdade, dela não se pode firmar uma tese. A um, pois, mais uma vez, nos faltam números confiáveis para respaldar tal afirmação, sem os quais poderíamos sopesar as hipóteses e suas justificativas empíricas. Depois, porque o mero preenchimento dos requisitos para aplicar à uma APAC não necessariamente garante a ressocialização do reeducando, que ainda precisará passar por toda a terapêutica penal ofertada pelo modelo, para somente após validar os números de reincidência apresentados.

Em outras palavras, a porta de entrada da APAC, ainda que estreita, não deixa de exigir que o candidato, oriundo do mesmo caótico sistema prisional que os demais internos, já traga consigo ao menos a esperança de um futuro melhor. Tal futuro, em tese, só se validará após a aplicação do modelo.

Assim, ainda que seja sustentável afirmar que a APAC seleciona os “melhores” presos ou aqueles que teriam, em tese, menor propensão a reincidir, tal argumento, ao invés de invalidar os resultados obtidos pelas APACs, em verdade, demonstram o valor da metodologia aplicada, uma vez que é razoável supor que para os presos que possuem alto potencial para serem selecionados para o programa, existem muitos outros que almejam a mesma oportunidade.

Como reforço argumentativo, o reconhecimento do ECI dos presídios estaduais, com a constatação de que *os cárceres brasileiros não servem à ressocialização do preso*<sup>100</sup>, é de se esperar que qualquer outro modelo de execução da pena, minimamente melhor estruturado, pode entregar resultados superiores aos existentes,

---

<sup>99</sup> BORGES (2018). Neste artigo, o autor aponta uma das críticas mais contumazes que são imputadas às APACs, consubstanciada na imposição do cristianismo como ferramenta de ressocialização.

<sup>100</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, Dje 19/02/2016.

independente da seleção dos internos, simplesmente porque pode ofertar melhores condições e melhor terapêutica penal.

Independente do parâmetro de reincidência adotado, a sensação de segurança do cidadão brasileiro<sup>101</sup> reforça que algo precisa ser feito e urgentemente.

Os índices da ineficiência estatal em apresentar resultados positivos, com ou sem o uso de metodologia adequada para o cálculo (no caso, em especial falamos do gargalo referente à reincidência), nos são conhecidos (baixíssima sensação de segurança). As consequências desta ineficiência são sentidas diretamente pela sociedade.

É dizer que, precisamos ser capazes de determinar a reincidência, com alto grau de confiabilidade, de forma a gerar subsídio concreto na elaboração de políticas públicas eficientes.

Neste trabalho, pretendemos apontar os resultados obtidos pelas APACs, como forma de demonstrar que há alternativa viável. O que faremos a seguir.

#### 3.4 Desafios e críticas ao modelo

A implementação de uma unidade da APAC requer a observância do modelo formatado pela FBAC, com o ajuste dos objetivos a serem alinhados pela própria FBAC e os requisitos por ela exigidos, tais como o local onde será construída ou adaptada as instalações da APAC, treinamento do pessoal envolvido, envolvimento da sociedade civil (voluntários, profissionais liberais, empresários e autoridades locais) e seleção dos internos que ocuparão as vagas disponibilizadas.

A abertura do diálogo com a comunidade onde se pretende implementar a APAC é o primeiro desafio encontrado pelos envolvidos no processo, pois inicia-se com a realização de uma audiência pública. Ainda que tal mecanismo democrático seja considerado ideal para discutir as proposições do modelo perante a sociedade local, na prática, este instituto demanda grande esforço pessoal e de recursos por parte dos organizadores, sendo necessário muitas incursões à localidade, abertura de diálogos com os atores envolvidos (autoridade penitenciária, gestores públicos, prefeito, governador, membros da sociedade civil).

---

<sup>101</sup> *Os riscos percebidos sobre o crime podem ser indicadores do bem-estar da comunidade. A natureza, o grau e as consequências da atividade criminal, assim como a sensação de segurança, influenciam direta e indiretamente a qualidade de vida da população* (CARDOSO, *et. al.*; 2013).

Ultrapassada esta etapa, a constituição da pessoa jurídica é o próximo entrave da APAC devido às questões burocráticas que envolvem todo o processo, bem como se inicia o treinamento dos voluntários que integrarão o projeto.

Na próxima fase, os responsáveis devem selecionar o imóvel que será utilizado ou o local onde serão construídas as edificações da APAC. Esta etapa pode demorar muitos meses, senão anos, principalmente quando se depende do Município ou Estado para afetarem um bem público a servir de sede para a associação.

Durante todo o processo, devem ser realizadas ações contínuas, promovidas de modo constante após a implantação da APAC, igualmente com *a realização periódica de novas audiências públicas, seminários e cursos de formação de voluntários, dado o caráter dinâmico e permanente de interação com a comunidade exigido pelo método apaquiano*.<sup>102</sup>

Além dos desafios enfrentados para a operacionalização da APAC, o modelo não é imune às críticas. Das críticas mais contumazes que podemos destacar, além da já apontada no item 3.3 acerca dos parâmetros de seleção dos internos, três delas se sobressaem e vem sendo debatidas enfaticamente pelos mais diversos estudiosos do assunto.

A primeira que se pode elencar é a repressão por meio da disciplina e religião. De fato, a adesão ao cristianismo é elemento *sine qua nom* para ser aceito no programa. No caso, não basta apenas ao interno se dizer cristão, em verdade ele deverá frequentar os cultos e missas realizados no interior do estabelecimento, bem como participar das chamadas Jornadas com Cristo, organizadas pela administração da APAC.

Acerca da rígida disciplina imposta pelo programa, estão entre os deveres dos internos obedecer rigidamente aos horários estabelecidos, trabalhar, estudar e cuidar das dependências da APAC, dentre outras tarefas que os reeducandos precisam desempenhar para continuar no programa.

Por fim, não escapa deste rol a auto-coerção, quando o interno atua como carcereiro de si próprio, tendo em vista que na APAC, o reeducando possui as chaves das próprias celas, além de atuar de forma vigilante e firme com os deslizes e faltas que possam ser cometidos pelos seus próprios colegas de estabelecimento.

---

<sup>102</sup> BRASIL Conselho Nacional do Ministério Público. Guia de desafios para implementação da APAC. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2018. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2018/07-06\\_Guia\\_APAC\\_FINAL\\_v2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2018/07-06_Guia_APAC_FINAL_v2.pdf).

### 3.5 APAC em números<sup>103</sup>

Do total de cerca de 62 unidades em funcionamento no país, 52 atendem reeducandos do sexo masculino e 9 do sexo feminino. Nestas unidades, 3.469 internos estão em regime fechado, 1.573 em regime semiaberto e 179 em regime aberto, num total de 5.221 pessoas atendidas, a um custo mensal médio de R\$ 1.800,00 por reeducando.

Em conformidade com a metodologia adotada pela APAC, 2.692 internos estão matriculados em programas de ensino (tradicional e/ou profissionalizante) e todos os 5.221, isto é, 100%, dos reeducandos exercem alguma atividade laborativa remunerada (seja dentro das APACs, em unidades produtivas ou trabalho externo).

Isso contrasta, sobremaneira, com os dados já citados neste trabalho do sistema tradicional, em que apenas cerca de 79 mil (10,67%) dos internos exercem atividade laborativa remunerada.

Por fim, dados divulgados pela FBAC indicam que o índice de reincidência do programa é cerca de 15%, contra os supostos cerca de 70% do sistema prisional tradicional, como mencionado anteriormente.

---

<sup>103</sup> Dados extraído do relatório juntado no Anexo I. Disponível em <https://www.fbac.org.br/infoapac/relatoriogeral.php>

## CONCLUSÃO

Como observamos no decorrer deste trabalho, a gestão do sistema prisional é de alta complexidade, uma vez que, incumbindo ao Estado a tutela do preso, deve ele garantir sua integridade física e moral, garantindo-lhe, desde seu ingresso no sistema prisional, acesso às políticas públicas que visem sua recuperação, preparando-o para a reinserção social efetiva e não utópica como muitas vezes demonstrado.

A relação disruptiva entre a concretização da políticas penitenciária e a realidade imposta pelas condições degradantes do cárcere, só tem elevados os índices de criminalidade e o aumento da sensação de insegurança da sociedade.

A questão da reinserção social do egresso na sociedade, de modo a não voltar a praticar novos crimes, está alicerçada em um tripé que precisa ser melhor estruturado.

Destacamos a necessidade de serem revistas as metodologias adotadas na implementação da política penitenciária a ser adotada no país, como fator guia da postura governamental frente às instituições para que delas possam ser extraídos melhores resultados.

Efetivar as normas programáticas constantes da CF/88 é tarefa que exige esforço dos Poderes Executivo e Judiciário, por meio da adoção de uma política pública eficiente. Nesse sentido, as ações governamentais devem dar impulso à máquina estatal para realizar os objetivos de ordem pública, em especial a concretização dos direitos políticos constantes da Carta Magna, de acordo com a visão de BUCCI (2006).

A construção da *policy* com fundamentos sólidos é cenário que pode e deve ser estruturado mediante a observação de metodologia já existente acerca da estruturação da melhor política penitenciária.

Pontuamos que o arranjo institucional do sistema penitenciário pode indicar insuficiências estruturais em sua organização, capaz de afetar seriamente a alocação de recursos e o escape de esforços dos atores envolvidos, demonstrando a necessidade de se rever a política até então adotada.

Procurou-se demonstrar, ainda, que a adesão da sociedade civil e do envolvimento dos atores responsáveis são fatores fundamentais para a atuação administrativa nos moldes que dela se esperam.

O fenômeno criminal estudado por DELMAS-MARTY (2004) deve ser desdobrado entre a utilização do Direito Penal como *ultima ratio* e a estruturação da *policy* penitenciária.

Intentamos ressaltar que a política do encarceramento em massa não diminuiu os índices de criminalidade, como se imaginava. Assim, cabe aos órgãos que constituem o sistema prisional rever as premissas até então adotadas.

A execução da pena no Brasil, muito embora seja proveniente de uma norma considerada avançada e humanista, tem apresentado resultados deficientes em relação aos internos e egressos do sistema, refletidos nos altos índices de reincidência.

A situação torna-se mais preocupante quando o Poder Judiciário, instado a se manifestar e a intervir na execução da pena, impacta, por vezes, sobrecarregando o sistema por meio de decisões exaradas com efeitos *inter partes*, mas que acabam por serem adotadas em espectro mais amplo devido aos impactos jurisprudenciais que geram.

De outra via, a ausência de estabelecimentos prisionais adequados aos regimes semiaberto e aberto exsurtem medidas extremas do mesmo Poder Judiciário, que se vê entre o direito posto e o vácuo deixado pela ausência da política penitenciária eficiente.

Nesta medida, o modelo de gestão apresentado pela APAC constitui um sopro de esperança frente ao imbricado caos do sistema prisional estadual. Com seus bem estruturados estabelecimentos prisionais e estrutura assistencial voltada à devolução da dignidade da pessoa do interno, o modelo apaquiano tem apresentado resultados muito acima dos resultados entregues pelos sistema prisional estadual.

O reeducando e o egresso precisam ter, no ambiente complexo e multifacetado do sistema prisional, medidas que favoreçam a recuperação de sua bússola moral, noções estruturadas de família, escola, trabalho e estudo que funcionem como variáveis dissuasórias da criminalidade.

Com base nesses pressupostos, uma proposta de política pública voltada para proporcionar aos internos do sistema prisional condições adequadas de reabilitação social, passa, irremediavelmente, pela adoção de medidas habilitatórias como, por exemplo, oportunidades de trabalho e estudo, além de assistência religiosa e de cunho social quando a pessoa ainda se encontra reclusa, no processo de execução da pena, para

que o egresso possa sair da prisão com alguma capacidade laborativa e formativa para enfrentar o mercado de trabalho, por exemplo, e o convívio com a família e a sociedade civil.

Atribui-se a Albert Einstein a seguinte frase: não há nada que seja maior evidência de insanidade do que fazer a mesma coisa dia após dia e esperar resultados diferentes.

*Há que se proceder a uma reordenação das políticas públicas, com adequada e imprescindível participação sensível e solidária da sociedade civil na construção da paz, pressuposto necessário a uma eficaz garantia real dos direitos humanos e para a concreta materialização do regime democrático de direito (GUERRA, 2018).*

É inegável que já vivemos o colapso do sistema prisional, cujos efeitos imediatos são sentidos por todos da sociedade. A questão não será solucionada de forma mágica e barata em pouco tempo. No entanto, podemos voltar as nossas atenções a alternativas viáveis, com custos moderados tanto econômicos quanto sociais, mas sem jamais nos esquecer que estamos falando de indivíduos, que junto a sociedade, igualmente se encontram sob o manto das proteções constitucionais.

A execução de políticas públicas, direcionadas a implementar mais unidades de APACs pelo Brasil, aliadas a políticas criminais, certamente auxiliará no desafogamento de estabelecimentos prisionais já superlotados e com mínimas condições de habitação, como temos hoje.

De fato, é indissociável supor que o aumento no número de unidades operantes de APACs, acrescenta capacidade ociosa ao novo sistema proposto, capaz de receber apenados advindos de estabelecimentos prisionais críticos, gerando como externalidade positiva a diminuição da população carcerária naqueles locais e, conseqüentemente, sendo possível, aí sim, o início de reformas estruturais e implementação de boas práticas de gestão dentro dos presídios.

E, assim, quem sabe um dia, não possamos reverter este cenário caótico do presente, em um futuro onde a esperança é aliada da possibilidade de uma vida nova, para aquele que deixa o sistema prisional, não mais retonar.

## ANEXO I

RELATÓRIO SOBRE AS APACs - Data: 01/12/2021

Fundação: 1972 - Local: São José dos Campos/SP - Fundador: Dr. Mário Ottoboni

Número de recuperandos que passaram pelas APACs desde 1972: 55.748

### 1. Informações sobre as APACs

APACs em processo de implantação	80
APACs em funcionamento (administrando CRS sem polícia)	62
<b>TOTAL DE APACs</b>	<b>142</b>

### 2. Informações quanto ao gênero das APACs em funcionamento

APACs femininas	9
APACs juvenis	1
APACs masculinas	52
<b>Total de APACs em funcionamento</b>	<b>62</b>

### 3. Número de recuperandos/as cumprindo pena nas APACs

	Feminina	Masculina	Total
Regime fechado	348	3.121	3.469
Regime semiaberto	179	1.394	1.573
Regime aberto	16	163	179
<b>TOTAL DE RECUPERANDOS</b>	<b>501</b>	<b>4.720</b>	<b>5.221</b>

### 4. Informações quanto ao Estado da federação

ESTADO	Número de APACs	Regime fechado	Regime semiaberto	Regime aberto	TOTAL
ES	1	65	0	0	65
MA	8	278	130	0	408
MG	46	2938	1355	173	4466
PR	3	83	51	6	140
RN	1	19	0	0	19
RO	1	33	34	0	67
RS	2	53	3	0	56

#### 5. Média *per capita* das APACs (mensalmente) - 2021

Janeiro	R\$ 1.052,51	Fevereiro	R\$ 1.206,51
Março	R\$ 1.431,88	Abril	R\$ 1.319,05
Maio	R\$ 1.439,03	Junho	R\$ 1.276,09
Julho	R\$ 1.364,31	Agosto	R\$ 1.133,33
Setembro	R\$ 1.301,23	Outubro	R\$ 975,12
Novembro	R\$ 0.00	Dezembro	R\$ 0.00
Média dos meses	1.249,91		

#### 6. Educação e Profissionalização

Alfabetização	370
Ensino fundamental	1.071
Ensino Médio	744
Ensino Superior	241
Cursos Profissionalizantes	266

TOTAL DE RECUPERANDOS ESTUDANDO	2.692
---------------------------------	-------

#### 7. Trabalho nas APACs

Laborterapia	3.122
Oficinas e Unidades Produtivas	918
Trabalho para a APAC	449
Trabalho externo	732
TOTAL DE RECUPERANDOS TRABALHANDO	5.221

#### 8. Média de Reincidência

Internacional	70%
Nacional	80%
APACs	15%

**REFERÊNCIAS**

- ADORNO, Sérgio; BORDINI, Eliana B. T. Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo (1974-1985). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Anpocs, v. 3, n. 9, p. 70-94, fev. 1989.
- BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado**. (1990). Disponível em: <[www.juareztavares.com/textos/ baratta\\_ressocializacao.pdf](http://www.juareztavares.com/textos/baratta_ressocializacao.pdf)>.
- BARZOTTO, Luciane Cardoso; BARZOTTO, Luis Fernando. **Fraternidade, um conceito dialético. Uma abordagem a partir da experiência jurídica**. Caderno de Anais do III Congresso Nacional de Comunhão e Direito: Ética, Direito e Democracia: em busca de um novo paradigma de Justiça, de 19 a 20 de agosto de 2016. Organizado por Carlos Augusto Alcantara Machado, Fernando Gomes de Andrade e Paulo Muniz Lopes. Disponível em <https://indd.adobe.com/view/035b834c-d090-4b8c-b019-a089308ccb7c>.
- BENETI, Sidney Agostinho. **Execução penal**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BINDER, Alberto M. **La política criminal em el marco de las políticas públicas: bases para em el análisis político-criminal**. REJ – *Revista de Estudios de la justicia* – n. 12. Año 2010 (209-227).
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal – Parte Geral**. Vol 1, 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BITTAR, Walter. **A criminologia no século XXI**. Rio de Janeiro: Lumen Juris & BCCRIM, 2007.
- BORGES, Samuel Silva. **“Críticos” desinformados e as APACs como dominação capitalista e religiosa**. (2018). Disponível em: <https://www.justificando.com/2018/05/07/criticos-desinformados-e-as-apacs-como-dominacao-capitalista-e-religiosa/>
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Série Ação Parlamentar n. 384. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 620p. (Série ação parlamentar; n. 384)

- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro**. Vol. IV, v. 188 p. il. Brasília: CNMP, 2020. p. 41-60.
- BRASIL Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de desafios para implementação da APAC**. Brasília: CNMP, 2018. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2018/07-06\\_Guia\\_APAC\\_FINAL\\_v2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2018/07-06_Guia_APAC_FINAL_v2.pdf).
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Sistema Nacional de Informação Penitenciária – InfoPen, 2008a.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. 2015**. Disponível em [https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano\\_nacional/PNPCP-2015.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2015.pdf).
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. 2020-2023**. Disponível em: [https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano\\_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, Dje 19/02/2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 641.320/RS**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, Dje 01/08/2016.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro. Vol. IV, v. 188 p. il. Brasília: CNMP, 2020. p. 41-60.
- BRITO, Alexis Couto de. **Execução Penal**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. Revista eletrônica Consultor Jurídico (Conjur), 2015. Disponível

em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Diss. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra, 1980.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. (4ª Reimpressão). Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Gabriela Ribeiro; SEIBEL, Erni José; MONTEIRO, Felipe Mattos; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 144-161, ago. 2013. Disponível em: [https://nipp.ufsc.br/files/2016/07/Artigo\\_Revista-do-fórum-brasileiro-de-seguranca-publica-1.pdf](https://nipp.ufsc.br/files/2016/07/Artigo_Revista-do-fórum-brasileiro-de-seguranca-publica-1.pdf). Acesso em: 28 nov. 2020.

CARVALHO, Tereza Cristina Soares da Fonseca. **Justiça restaurativa e seu alcance sócio-jurídico: um paradigma em construção nas tessituras do resgate da dignidade da pessoa humana e da inclusão social**. (2021). Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Maranhão. Disponível em <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/3342>.

CESTARI, Daniel Pheula. **A função constitucional da pena de prisão: do vértice punitivo ao hermenêutico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CUNHA, Rogério Sanchez. **Manual de Direito Penal, Parte Geral (Arts. 1º ao 120)**. Volume único. 5ª Edição. Salvador: Editora JusPodium, 2017.

DE LIMA, André Militão. **Teoria da armadilha (norte-americana) e seu reflexo na investigação criminal**. Associação Brasileira de Criminologia. V. 1, ano 4. Revista Olhar Criminal: Quixadá (CE), 2020.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Trad. Denise Radanovic Vieira. São Paulo: Manole, 2004.

DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor**. Trad. Marcelo Brandao Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: teoria do garantismo penal**. 3ª Edição. São Paulo: Editora RT, 2010.

- FONSECA, Reynaldo Soares da. **O Princípio Constitucional da Fraternidade: seu resgate no sistema de justiça**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987
- GUERRA, Maria Pia. **Constituição e segurança pública: os desafios do arranjo federal**. Jota, 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-seguranca-publica-31052018>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- GUERRA, Sidney. **Estado e direitos humanos em tempos de crise**. Curitiba: Instituto Memória Editora, 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea (001/2012) e respectivo Plano de Trabalho**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/716becd8421643340f61dfa8677e1538.pdf>>
- LEAL, César Barros. **Prisões: o rosto mais sombrio da justiça criminal**. Curitiba: Juruá, 2020.
- LEMGRUBER, Julita; CERQUEIRA, Daniel; MUSUMECI, Leonarda. **O sistema penitenciário brasileiro. Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 1-37, set. 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/80272/7670>.
- ROXIN, Claus. **Política Criminal e sistema jurídico-penal**. Trad. Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MENDONÇA, Paulo Victor Carvalho; LIMP, Tatiane Nardotto; CAMPOLINA, Suzana Palma. **Reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário**. (2021). Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reconhecimento-do-estado-de-coisas-inconstitucional-do-sistema-penitenciario-18052021?amp>.
- NUNES, Eder Antonio do Carmo. **A realidade do sistema penitenciário brasileiro diante do desafio de reintegrar o condenado na sociedade**. Revista Internacional

da Associação Brasileira de Criminologia, Vol. 1, Ano 4, 2020. Disponível em <http://abcriminologia.com.br/revistaoc/arquivos/revista-oc-iv.pdf#page=41>.

ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Trad. Luis Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; MAAS, Lucas Wan Der. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil. O caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 1-18, jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n94/0102-6909-rbcsoc-3294092017.pdf>.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas**. Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SAJÓ, András; UITZ, Renáta. **The Constitution of Freedom: an introduction to legal constitutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 1968.

SOLIMANI, Carlos Henrique; SILVA, Juvencio Borges. **A judicialização das políticas públicas e o ativismo judicial como meios de concreção dos direitos individuais, sociais e coletivos**. Revista do Direito Público, v. 14, n. 1, p. 160-178, 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, p. 20-45, 2006.

VARGAS, Laura Jimena Ordóñez. **Todo homem é maior que seu erro? Bases para uma reflexão sobre método alternativo de gestão carcerária APAC**. Entramado, vol. 5, núm. 2, julio-diciembre, 2009, pp. 134-151. Universidad Libre Cali, Colombia.

ZACKSESKI, Cristina; MACHADO, Bruno Amaral; AZEVEDO, Gabriela. **Dimensões do encarceramento e desafios da política penitenciária no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 2017, p. 02-22, 2017.