

**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Direito**

**PROJETO DE POLÍTICA CRIMINAL**  
**“COMBATE AO CRIME ORGANIZADO NO ESTADO DE SÃO PAULO”**

**Débora Stefani Rocha Pontes - 11289448**

**Denys Cardozo Alves - 9793499**

**Fernando Gabriel da Silva Pivetti - 7999891**

**Guilherme Santana Araujo - 11265712**

**Leticia Naomi Kanashiro Gonçalves - 11264937**

**Matheus Chebli de Abreu - 11264704**

**São Paulo**

**2020**

**PROJETO DE POLÍTICA CRIMINAL**  
**“COMBATE AO CRIME ORGANIZADO NO ESTADO DE SÃO PAULO”**

Trabalho final da disciplina Teoria Geral  
do Direito Penal I, ministrada pelo  
Professor Doutor Pierpaolo Bottini.

**São Paulo**  
**2020**

## RESUMO

A política de encarceramento em massa despendida pelas autoridades brasileiras enquanto mecanismo de combate à criminalidade e a violência ao longo das últimas décadas se mostrou um instrumento ineficaz de política pública. O crescimento dos índices criminais nas cidades, somado ao advento de organizações criminosas de grande porte e com extenso poder de atuação, mostram a necessidade cada vez mais latente de uma mudança estrutural quanto aos mecanismos sancionatórios do nosso Direito Penal, haja vista que as prisões se mostraram uma fonte de cooptação de indivíduos para o crime organizado. Não obstante, iniciativas de grande fomento às medidas alternativas ao cárcere têm se mostrado um caminho promissor nesse contexto, mas ainda carecem de aperfeiçoamento e musculatura para tomar grandes proporções. O presente trabalho caminha no sentido de dar relevância e amplitude às iniciativas alternativas ao cárcere, promovendo um foco de atuação estatal contra as organizações criminosas no Estado de São Paulo.

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	4
1.1.	O encarceramento em massa .....	4
1.2.	Panorama histórico do crime organizado .....	6
1.3.	Crime organizado e o mundo jurídico .....	7
1.3.1.	Medidas cautelares e audiências de custódia .....	8
1.4.	Estratégia falha .....	10
2.	PRIMEIRA PROPOSTA.....	10
2.1.	Modelos de transformação: o projeto das CEAPIS .....	11
2.1.1.	Atuação das CEAPIS .....	12
2.1.2.	O impacto das CEAPIS .....	14
2.1.3.	A CEAPIS hoje .....	15
2.2.	Política pública implementada no México: uma análise comparada .....	16
2.3.	Um novo horizonte .....	19
2.4.	Análise de constitucionalidade .....	21
3.	SEGUNDA PROPOSTA .....	26
3.1.	O papel da Defensoria Pública .....	26
3.1.1.	A necessidade de garantir o acesso à Justiça .....	26
3.1.2.	Evolução histórica da Defensoria Pública no Brasil .....	27
3.1.3.	Problemática atual .....	29
3.2.	Mutirões carcerários promovidos pela Defensoria Pública do Estado .....	32
3.3.	Análise de constitucionalidade .....	35
4.	Entrevistas.....	37
4.1.	Alessandra Cintra - Defensoria Pública do Estado de São Paulo.....	37
4.2.	M. M. - Prof. Dr. de Direito Constitucional e Defensora Pública do Estado de São Paulo.....	39
5.	Referências bibliográficas.....	40

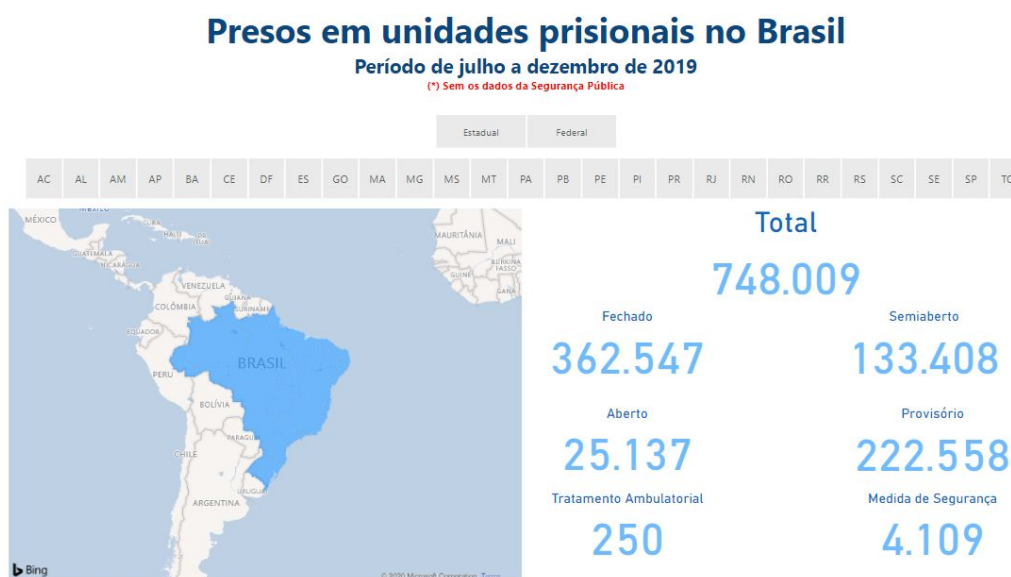
# 1. INTRODUÇÃO

Não raramente, o senso comum se baseia em visões superficiais de Segurança Pública e Criminalidade, levando a uma falsa noção sobre o funcionamento do crime organizado, das organizações criminosas e, principalmente, sobre a violência urbana. Diante disso, é fundamental que entendamos os pormenores dessa realidade, que levou à origem das organizações criminosas no Estado de São Paulo.

## 1.1. O encarceramento em massa no Brasil

É notório no sistema penal brasileiro a prevalência de uma política prisional rígida e cada vez mais extensiva. Debates sobre o encarceramento em massa já não mais são novidade nos ambientes acadêmicos de Direito Penal, e muitos deles questionam a eficácia da prisão quanto ao seu dever sancionador e/ou reparador dos indivíduos.

O inchaço da população carcerária do Brasil, alinhado ao despreparo do Estado para lidar com os desafios impostos pelo sistema prisional, resulta em uma realidade subumana as quais os presos são destinados, sem qualquer proteção mínima no que se refere a seus direitos fundamentais. Tal cenário torna-se cada vez mais evidente à sociedade, e os dados divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) denotam a gravidade da situação: em dezembro de 2019, o número total de presos no Brasil ultrapassava os 748 mil.



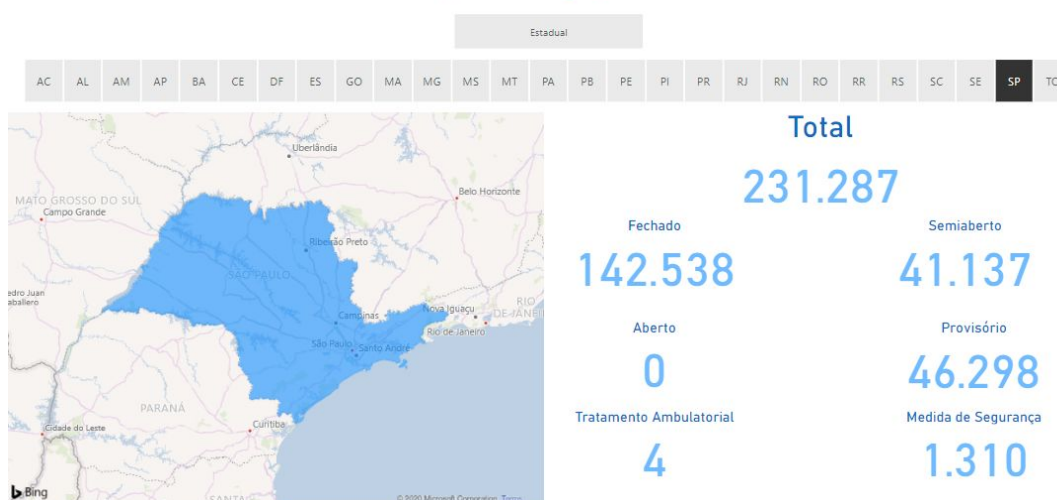
Total de encarcerados no Brasil - INFOPEN DEZ/2019

Desse total, cerca de 30% se concentrava no sistema prisional paulista. Ademais, chama atenção o grande número de prisões provisórias que o levantamento do exibe: no Brasil, elas representavam quase 30% do total (222.558, precisamente) em dezembro de 2019, enquanto em São Paulo alcançava os 20% (46.298 encarcerados aguardando julgamento), percentual maior do que o de presos em regime semiaberto que já haviam sido julgados (17%).

## Presos em unidades prisionais no Brasil

Período de julho a dezembro de 2019

(\*) Sem os dados da Segurança Pública



Total de encarcerados no Estado de São Paulo - INFOPEN DEZ/2019

Em 2016, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), em relatório<sup>1</sup> sobre prisões provisórias na região metropolitana de São Paulo, divulgou algumas estatísticas que possibilitam algumas reflexões interessantes acerca do perfil do preso provisório no Estado de São Paulo. Da amostragem de 410 indivíduos atendidos pelos advogados pro-bono do instituto quando do levantamento, cerca de 25% foram capturados pela polícia por crime de tráfico de drogas - principal atividade das organizações criminosas. E mais: dos casos acompanhados pelo instituto, 94,8% deles resultaram na sua conversão em prisão preventiva, e desses, apenas 109 (pouco mais de 26%) tiveram liberdade concedida pelo juiz em algum momento do processo. Fica evidente, portanto, a tendência ao cárcere do nosso sistema penal.

<sup>1</sup> Relatório “Liberdade em foco: redução do uso abusivo da prisão provisória na cidade de São Paulo”, publicado pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa em abril de 2016.

## 1.2. Panorama histórico do crime organizado

A gênese do crime organizado no Brasil se deu ao longo da década de 1970, um período com intensa urbanização nacional que causou vários fenômenos de inchaço nas cidades. Sem o devido respaldo do Estado à população hipossuficiente, a situação levou à marginalização e conseqüente vulnerabilização de uma grande parcela demográfica.

Tal processo de marginalização se deu principalmente sobre aqueles cujas oportunidades econômica, educacional e profissional eram precárias. Essa realidade, que abriu caminho para o surgimento de um número gigantesco de favelas, fez dessa parcela da população um contingente extremamente frágil em parâmetros socioeconômicos, território propício para a execução de crimes e desenvolvimento de organizações criminosas.

É fundamental esclarecer que a pobreza e a marginalização não explicam o crime, nem podem ser necessariamente ou diretamente relacionados a ele. Podemos sim, em uma certa ótica, pontuar que as organizações criminosas buscaram nessa parcela da população uma fonte de recrutamento, que soube explorar as vulnerabilidades existentes. Mas foi principalmente nas cadeias que esses grandes grupos encontraram combustível para sua expansão. A precariedade das condições básicas de vida dos presidiários, bem como o inchaço das cadeias foram fatores cruciais que levaram ao contexto referido. A população prisional buscou se unir e se organizar para lutar contra as violações de seus direitos, bem como de sua dignidade, efeito direto do descaso do Estado em prestar assistência e em cumprir seu dever legal nas instituições prisionais.

Além da questão penitenciária, outro fator que abriu caminhos para o *boom* da criminalidade no país foi a intensificação do tráfico de drogas. A garantia de lucratividade desses negócios passavam pela utilização da força armada, fator que contribuiu para o aumento da violência urbana e para o aumento dos homicídios. Nesse escopo, temos duas grandes vertentes de realidade. Por um lado, temos a falta de punição para os verdadeiros chefes do tráfico e do crime organizado no país, os quais possuem meios de defesa jurídica e acabam ficando impunes pelos seus crimes. Por outro, temos a corrupção ativa e passiva servindo como base de apoio para a manutenção da realidade no país, sobretudo com o desvio de verbas públicas por entidades criminosas.

Já com a Globalização e o acelerado processo de inovação tecnológica, sobretudo nos setores de comunicação, o problema em questão cria linhas ainda mais complexas e perigosas. O advento da internet, dos computadores, celulares, dentre outros, foi intensamente incorporado por essas facções criminosas, as quais passaram por um processo de modernização que acompanhava as transformações da época. Essas mudanças foram precariamente interpretadas e acompanhadas pelo Estado, tornando, com o passar dos tempos, ainda mais difícil o combate e a compreensão do crime organizado e de seu funcionamento..

Em 2006, temos, no Estado de São Paulo, um acontecimento que entrou na história do crime no Brasil: o PCC, como uma forma de represália às ações e ao tratamento que o Estado providenciava em relação a alguns de seus membros, coordenou ataques a instituições públicas e privadas por toda a cidade de São Paulo, incluindo atentados contra policiais, que acabaram se manifestando em outras cidades do Estado com atuação dessa facção.

Com o passar dos anos, a perspectiva é de que a situação tende a piorar, dado o copioso descaso do poder estatal e o baixo investimento em políticas públicas adequadas para lidar com a situação. Para se ter uma ideia, em 2019 foram presos 35 suspeitos de cooptar membros para o PCC. De acordo com a Secretaria de Segurança, os suspeitos utilizavam do dinheiro do tráfico para oferecer auxílio para familiares de presos em troca de serviços para a facção, método recorrente de aliciamento de membros. É, portanto, facilmente perceptível como as organizações criminosas se aproveitam da fragilidade estatal em lidar com essas questões, tentando atuar em substituição às competências estatais nesses casos, o que garante o apoio e a continuidade de suas operações.

### **1.3. Crime organizado e o mundo jurídico**

Não há no ordenamento jurídico brasileiro uma definição consolidada para organização criminosa, ficando a doutrina responsável por estabelecê-la, ainda que de maneira extremamente vaga. A resposta sobre essa definição se baseia nas características trazidas pela própria ciência criminológica. Por meio dela, temos que as características mais marcantes do crime organizado seriam hierarquia estrutural, planejamento empresarial, objetivo fundamental de lucrar, uso de meios tecnológicos avançados, recrutamento de pessoas, divisão funcional de atividades, conexão estrutural ou funcional com o poder público, oferta



de prestações sociais, divisão territorial das atividades, alto poder de intimidação, alta capacitação para a fraude, conexão local, regional, nacional ou internacional com outras organizações, *etc.* Em muitos países essas organizações respondem pelo nome de “Máfia”, constituindo um problema global, que preocupa a grande parte dos países do Globo.

### **1.3.1. Medidas cautelares e audiências de custódia**

Uma mudança relevante nesse cenário se deu com a alteração dos dispositivos do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689 de 1941) pela Lei 12.403, de 4 de maio de 2011. Ali foram introduzidas uma série de reformas nos institutos relativos à prisão processual, à fiança, à liberdade provisória e às demais medidas cautelares. Dessa forma, mesmo mantendo-se inalteradas algumas características de determinados institutos, o regime das medidas cautelares processuais de natureza penal sofreu relevantes transformações, que estenderam-se, por sua vez, desde a hipótese de incidência de alguns institutos, até os próprios princípios que esses seguem no ordenamento jurídico penal brasileiro.

Contudo, indagou-se os motivos para tais alterações terem trazido, à época, mudanças relevantes para o combate ao crime organizado no Brasil. Sendo a prisão uma importante rota de aliciamento de indivíduos para o crime, e levando-se em conta uma série de motivos referentes à situação econômica e social em que estão inseridos, o cárcere se tornara, de forma indireta, um objeto auxiliador de desenvolvimento do crime organizado. Ao propor um fortalecimento das alternativas prisionais, o Estado poderia romper essa cadeia que durante décadas vinha se desenvolvendo.

Uma das mais relevantes mudanças que a Lei 12.403/11 trouxe nesse sentido é a alteração do sistema de medidas cautelares dentro do CPP, até então marcado pela oscilação entre os extremos de prisão preventiva e liberdade provisória. Nesse sistema, a decretação judicial de medidas cautelares processuais atípicas só eram possíveis quando se recorria ao mecanismo da analogia (art. 3º, CPP), *in bonam partem*. Já as novas medidas alternativas permitiram ao operador do direito o acesso a um mar de possibilidades alternativas ao cárcere, estabelecendo um meio termo entre a liberdade e o cárcere automático. As ações em questão estão majoritariamente previstas nos artigos 319 e 320 do CPP.

Conclui-se, então, que as alterações do código seriam capazes, através da ampliação e juridicização das medidas cautelares, de reduzir a população prisional, seja ao atenuar os rigores da prisão em flagrante, seja ao substituir a prisão preventiva. Todavia, a prática legal se mostrou bastante diversa daquela inicialmente projetada, e o próprio IDDD em 2016 demonstrou preocupação com o crescente percentual de presos que cumpriam pena provisórias, sem terem sido devidamente julgados. Para o instituto, tal situação indicava um flagrante desrespeito à legislação nacional, que prevê a excepcionalidade da prisão cautelar e o princípio constitucional da presunção de inocência.

Ainda que a Lei nº 12.403/11 tenha estabelecido diretrizes basilares para transformar a realidade das prisões provisórias no Brasil, o IDDD denunciou a falta de eficácia de tal dispositivo legal nos anos subsequentes à sua promulgação, o que fica comprovado inclusive pelas estatísticas divulgadas tanto pelo instituto como pelo DEPEN, já previamente explanadas.

No mesmo sentido estão os dados relacionado à efetividade das chamadas audiências de custódia enquanto garantia dos indivíduos quando da sua prisão. Em resumo, essas audiências são realizadas logo após a prisão em flagrante, na qual um juiz avalia os critérios que compõem sua legalidade e a necessidade de sua manutenção ao longo do processo. Esse procedimento é reconhecidamente essencial para a aplicação de medidas cautelares, de modo que o juiz se vê munido de uma alternativa ao cárcere. Nos resultados estatísticos do IDDD, percebe-se a baixa eficácia e aplicação das audiências de custódia, em uma realidade em que: (I) os próprios indivíduos sequer têm conhecimento desse direito à audiência; (II) os juízes, de uma maneira geral, enxergam as audiências de custódia apenas como método de investigação de abusos policiais quando do ato de detenção, deixando a aplicação de medidas cautelares em segundo plano.

Nesse aspecto, a Defensora Pública do Estado de São Paulo e professora de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, M. M.<sup>2</sup>, em entrevista realizada no dia 27 de maio de 2020 via plataforma Google Meets, apontou em entrevista que há uma distorção do papel das audiências de custódia à luz do que se enxerga como função prisional. Para ela, as prisões passaram a ser analisadas como objeto de garantia da ordem e

---

<sup>2</sup> Preserva-se aqui seu nome em virtude da não consecução de autorização sua para publicação em tempo hábil.

da segurança, quando na verdade esse papel caberia ao Poder Executivo enquanto das suas políticas de inclusão e desenvolvimento social, nas áreas de educação e da economia. Nesse espeque, o juiz penal deixa de ser um cumpridor da legislação e assume a função de garantidor da ordem pública e dos interesses de segurança da sociedade.

#### **1.4. Estratégia falha**

O fato é que a opção de encarceramento em massa adotada por décadas pelas autoridades nacionais e estaduais em nada contribuíram para objetivos de redução da violência e da criminalidade. Pelo contrário, assistimos a um crescente índice de criminalidade e, em escala ainda maior, ao surgimento de grandes e poderosos grupos como o Primeiro Comando da Capital (PCC), símbolo do crime organizado no estado de São Paulo.

As organizações criminosas souberam se aproveitar justamente desse sistema de encarceramento em grande escala e sem alternativas jurídicas para cooptar novos integrantes e assim se desenvolver ao longo das últimas décadas. Ao enxergar no indivíduo preso, tal como o encarcerado provisório cuja sentença sequer foi proferida e se encontra em uma situação socioeconômica degradante, uma potencial mão-de-obra para o crime, facções como o PCC passaram a promover os chamados “batismos” a uma velocidade semelhante ao aumento da população carcerária. A conta era simples: mais presos nas cadeias, mais potenciais membros do crime organizado.

Todavia, uma análise mais aprofundada dessa realidade evidencia como é complexo o combate a esse tipo de crime, muito por conta do modo de atuação das organizações criminosas, que utilizam da própria estrutura do Estado e de seus agentes para se desenvolver, levando o seu combate a ser um combate ao próprio sistema.

## **2. PRIMEIRA PROPOSTA**

À luz das dificuldades do sistema jurídico brasileiro de efetivamente implantar medidas cautelares alternativas à prisão preventiva, cabe ressaltar alguns projetos que atualmente rendem importantes frutos de fomento a esse tema. Um dos mais notórios são as Centrais de Alternativas Penais e Integração Social (CEAPIS).

## 2.1. Modelos de transformação: o projeto das CEAPIS

A Central de Alternativas Penais e Integração Social (CEAPIS) é um órgão vinculado à Secretaria de Administração Penitenciárias, e atua como um espaço de acompanhamento das alternativas penais, havendo enfoque nas medidas cautelares diversas à prisão<sup>3</sup> e no acompanhamento das audiências de custódia. Nesse sentido, promove reflexões sobre a utilidade e a adequação da utilização das medidas cautelares em face do sistema de justiça criminal, oferecendo opções que evitem o imediato encarceramento provisório e discutindo alternativas de judicialização do conflito penal, bem como o encaminhamento assistencial social necessário e, porventura, recomendado, contribuindo, portanto, com o papel dos juízes no meio jurídico.

Dessa forma, o órgão exerce o papel de proteção e cuidado das vulnerabilidades do preso preventivamente, buscando sua liberdade provisória e providenciando imediato e devido atendimento psicológico e social, sendo comum a necessidade de alimentação e o auxílio em questões de drogadição e alcoolismo.

Portanto, de acordo com Antonio Maria Patiño Zorz<sup>4</sup>, juiz coordenador do Departamento de Inquéritos Policiais (DIPO), *“Os CEAPIS são uma ferramenta essencial e uma garantia excepcional de que o Estado está acompanhando aquela pessoa, para que ela possa ser reintegrada à sociedade. O encaminhamento ao CEAPIS preenche essa lacuna para que ele (preso) não volte a reincidir.”*

Para a criação e implantação de uma instituição no modelo da Central de Alternativas Penais e Integração Social, seguiu-se um modelo de projeto básico de implantação de central integrada de acompanhamento de alternativas penais em determinado estado, proposto pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)<sup>5</sup>. Tal modelo contou com um detalhamento metodológico que se estende desde parcerias interinstitucionais até formulações de fluxos de trabalho.

---

<sup>3</sup> Secretaria da Administração Penitenciária. **Servidores da SAP participam de Workshop sobre “Audiências de Custódia, Medidas Cautelares e Rede de Cuidados”**. 2016.

<sup>4</sup> TJSP. **“Audiências de Custódia em São Paulo possibilitam reinserção social”**. 2016.

<sup>5</sup> DEPEN. **Projeto Básico: implantação da central integrada de acompanhamento de alternativas penais do Estado**. 2016.

Dessa forma, constituiu-se uma rede parceira entre instituições do sistema de justiça, como o poder executivo estadual e municipal e as instituições da sociedade civil. Nesse espeque, o Poder Executivo Estadual cumpriria o papel de institucionalização, estruturação, elaboração e preservação da central de alternativas penais, atuando nas competências referentes a sua gestão, articulação e execução de políticas em nível estadual, bem como na seleção profissional e na separação institucional e funcional, tendo sempre em mente as diretrizes da política nacional de forma a assegurar a disponibilização dos serviços da rede pública estadual. Por conseguinte, a Central Integrada de Alternativas Penais consideraria diferentes procedimentos relacionados ao serviço por ela prestado, que se resumem, basicamente, nas funções de acolhimento, encaminhamento, atendimento, acompanhamento, estudo e gestão dos casos e dos indivíduos neles envolvidos, elaborando diferentes medidas e desenvolvendo uma relação com o poder judiciário que permita a adaptação de suas atuações ante a sociedade civil e ao meio jurídico.

Também foi formada uma equipe de acordo com os critérios formulados pelo documento, em que as funções e capacitações profissionais eram minimamente ou estritamente estabelecidas, conforme as demandas e critérios específicos de cada região. Buscou-se, assim, a formação de uma equipe técnica interdisciplinar e transdisciplinar no acolhimento, atendimento e acompanhamento do público, que fosse capaz de executar metodologias relativas aos serviços de alternativas penais.

### **2.1.1. A atuação da CEAPIS**

Como dito anteriormente, a CEAPIS tem como principal função o acompanhamento dos casos, dos indivíduos e da aplicabilidade de alternativas penais. Seus procedimentos são marcados por um contato mais próximo e pessoal, de forma a identificar as demandas assistenciais, sociais e psicológicas do público atendido, sejam elas relacionadas ao não ao delito cometido.

Em uma atuação integral, após a identificação das demandas, ocorre o encaminhamento recomendado para o atendimento prioritário das necessidades específicas e seu acompanhamento durante o período determinado pela Justiça. É comum a cooperação ou convênio com outras instituições e, nesse caso, o atendimento pela Central de Assistência e

Serviços Sociais terá um enfoque restaurativo, corroborando com o atendimento para suprir as carências que levaram o indivíduo a cometer o delito<sup>6</sup>.

Sua atuação estende-se para fora do âmbito jurídico, como bem frisa Zorz<sup>7</sup>:

A maior necessidade das pessoas que chegam para atendimento é alimentação – foram 1.150 lanches fornecidos pelo órgão em 2015 -, além de vale-transporte para voltarem para casa. Dos atendidos, 620 foram encaminhados para tratamento de drogadição e 430 de alcoolismo, enquanto 28 conseguiram empregos, por meio de parcerias firmadas entre o CEAPIS e programas de emprego do governo estadual.

De forma mais específica, o trabalho da CEAPIS pode ser seccionado em 11 diferentes competências e atribuições. Primeiramente, o encaminhamento pelo judiciário consiste na decisão judicial sobre a necessidade de comparecimento da pessoa à Central, conforme as disposições condicionais do acompanhamento, de acordo com os critérios de prestação do serviço previamente pactuados com o Sistema de Justiça. Em seguida, passa-se à elaboração da medida, de acordo com as particularidades do acolhimento - inicialmente, ocorre o atendimento psicossocial, sendo avaliadas a situação física e psicológica do indivíduo e o recolhimento de dados referentes ao seu cenário socioeconômico, preenchendo uma espécie de “formulário de primeiro atendimento”, construindo um espaço não só de orientação, mas principalmente de oportunidade de ser ouvido.

Forma-se, a partir do segundo retorno da pessoa à Central, um grupo de iniciação, sendo registradas as horas de cumprimento da medida ou pena e orientando-se o indivíduo juridicamente e inserindo-o em dinâmicas de grupos - não são essas obrigatórias, mas as experiências no Brasil demonstraram que um espaço coletivo é importante para um entendimento crítico sobre os processos de criminalização, desestigmatização, dentre outros. É aí que também se elabora a medida restritiva, mensurando as necessidades e demandas adequadas ao caso específico, apreciando-se cada particularidade capaz de afetar a aplicação da medida.

Postumamente à elaboração da medida, o encaminhamento é feito, seja ele para o cumprimento da pena ou medida aplicada, seja para a inclusão social do indivíduo. Os retornos têm sua periodicidade estabelecida durante a elaboração da medida, sendo recomendável o retorno mensal à Central para o atendimento de rotina, podendo esse ser em

---

<sup>6</sup> 7ª Conferência Estadual de Direitos Humanos. **Relatório de Governo**. 2017.

<sup>7</sup> TJSP. “**Audiências de Custódia em São Paulo possibilitam reinserção social**”. 2016.

grupo ou individual, fazendo parte da “carga horária” de cumprimento da pena. Nessa etapa, ressalta-se que, para cada um dos serviços de alternativas penais, há um Modelo de Gestão específico.

A relação entre o judiciário e a central é estabelecida seguindo-se um fluxo ágil e célere, sendo não só recomendável mas também necessário o agendamento de reuniões com o intuito de discutir-se a adequação dos serviços e o fluxo dos casos. É comum também o envolvimento de demais órgãos, como secretarias dos juizados ou varas, nesse processo.

A metodologia de Estudos de caso são periódicas e feitas a partir de um escopo interdisciplinar, adequando-se a cada caso concreto, havendo autonomia da instituição e da equipe para atuar dentro das parcerias, convênios e medidas estatutárias julgadas como necessárias. No caso de incidentes, isto é, de situações que interfiram no cumprimento regular da alternativa penal, associa-se um procedimento adequado que inclui desde o atendimento personalizado até medidas processuais ou judiciárias, conforme a espécie e a proporção do incidente.

Por derradeiro, o grupo de finalização, que deve reunir-se mensalmente com os indivíduos que estão finalizando a medida ou pena, encarregará-se de promover uma visão sistêmica sobre a integralidade do cumprimento, considerando-se o trabalho realizado pela central e as questões relacionadas ao conflito ou violência na qual o indivíduo está imerso. A gestão da informação é a parte final de todo o processo feito pela Central, sendo crucial a informatização e atualização dos dados coletados, devendo os documentos serem devidamente arquivados a partir de metodologias eficientes.

### **2.1.2. O impacto da CEAPIS**

A sua atuação tende a contribuir com o fortalecimento das políticas de alternativas penais e com a redução da população carcerária no Estado, e atua na prevenção de violências e da criminalidade a partir da intervenção direta e indireta em fatores de risco. Dessa forma, não só presta auxílio aos vulneráveis, mas também promove proteção social do atendido e a manutenção dos laços familiares e sociais do cumpridor de alternativas penais.

Os atendidos trazem inúmeras demandas. Muitas vezes o encaminhamento se dá pela questão de entorpecentes, mas as necessidades iniciais são relacionadas à alimentação (os

atendidos encontram-se famintos), ao transporte (para retorno a seu local de residência) e à questão de drogas (aceitação ou solicitação de acompanhamento para questão relacionada às drogas - por volta de 14% de acordo com os dados apresentados por Marcia Antonietto durante seminário sobre audiência de custódia<sup>8</sup>). Apesar de grande parcela possuir residência, muitos encontram-se em situação de rua ou alojam-se em albergues assistenciais.

Ademais, os convênios e parcerias entre CEAPIS e demais órgãos permitiram grande impacto socioeconômico. Além das cooperações estabelecidas com o Projeto Redes, coopera-se também com o Fundo de Solidariedade do Estado de São Paulo, com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Assistência social, com o programa “Via Rápida Emprego”, com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e com a Secretaria Estadual de Emprego e Relações do trabalho. Tais convênios permitem o fornecimento de vestimentas, a participação em programas de transferência de renda (tais como ação jovem e renda cidadã) e em cursos de capacitação, com aula teórica e prática e com possibilidade de recebimento de bolsas.

De acordo com os dados obtidos a partir da Secretaria da Administração Penitenciária<sup>9</sup>, em 2019 havia 25 CEAPIS em funcionamento no Estado de São Paulo, sendo que, desde o início do programa, em 2015, 7.119 indivíduos foram cadastrados, havendo 546 novos cadastros em 2019 e 3.623 casos sendo acompanhados.

### **2.1.3. A CEAPIS hoje**

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) proferiu a Resolução nº 101, de 15 de dezembro de 2009, que *“definiu a política institucional do Poder Judiciário na Execução das Penas e Medidas Alternativas à prisão, que, dentre outras deliberações, tornou as Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas órgão oficial de apoio e acompanhamento ao cumprimento de penas alternativas”*.<sup>10</sup> Tal Resolução foi também alterada pela Resolução nº 288 de 25/06/2019, que traz novamente as alternativas penais, notando-se uma crescente relevância e reconhecimento da matéria no âmbito jurídico.

Dessa forma, tem-se, com tal reconhecimento e crescente relevância, um maior prestígio da instituição e compreensão da importância de seu papel. Todavia, a central ainda

---

<sup>8</sup> Agência Focruz de Notícia. “**Focruz promove seminário nacional sobre audiência de custódia**”. 2017.

<sup>9</sup> Secretaria da Administração Penitenciária. “**Dados dos programas - Junho/2019**”. 2019.

<sup>10</sup> SANTOS, Duane Gomes. **As centrais de apoio e acompanhamento às penas e medidas alternativas e a resolução do CNJ nº 101 de 15 de dezembro de 2009**. 2010



passa por diferentes problemas e questões relacionadas ao exercício de suas funções, e, como bem explicitado por Márcia Antonietto, Diretora do Departamento de Penas e Medidas Alternativas e Coordenadora Substituta da CRSC em 2016, em Workshop da FioCruz, há uma grande dificuldade na criação do vínculo com a pessoa - como não há obrigatoriedade de comparecimento como nas prisões cautelares, a maioria dos atendidos acaba não retornando, o que dificulta a criação do vínculo entre profissional e atendidos.

Nesse espeque, a equipe tem se empenhado e realizado reuniões com as coordenadorias regionais de saúde e coordenações da assistência e desenvolvimento social, e os capacitados e responsáveis pelas visitas domiciliares, busca ativa, pontos de cidadania e atendimento a pessoas em situação de rua têm se comprometido com a localização e inserção dessas pessoas em políticas públicas de acesso a direitos básicos relativos à socialização e inserção.<sup>11</sup>

Contudo, apesar do papel e da contribuição ativa das CEAPIS no Estado de São Paulo, seu potencial não está integralmente consolidado, sendo necessária a implementação de medidas auxiliares para complementar sua atuação e legitimar sua causa de maneira firme e consolidada no âmbito jurídico e social. Como previamente dito, suas funções e finalidades são propostas pelo projeto básico elaborado pelo DEPEN, mas, no Estado de São Paulo, não há o cumprimento integral dessas previsões - seja pela falta de cooperação com o poder judiciário, seja pelas falhas e obstáculos de execução metodológica, que muitas vezes são expressão da falta de reconhecimento da importância da Central de Alternativas Penais ou de aplicação de penas inadequadas ao caso concreto, impedindo o atendimento e o alcance do público adequado pela instituição..

## **2.2. Política pública implementada no México: uma análise comparada**

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 2017, publicou o “Relatório sobre medidas destinadas à redução do uso da prisão preventiva na América”, preocupada especialmente com a aplicação arbitrária e ilegal da prisão preventiva na América, que configura um problema crônico. Nesse sentido, falou, à época, o Relator sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, Comissionado James Cavallaro:

---

<sup>11</sup> BITENCOURT, Mauro Rogério; ANTONIETTO, Márcia. **Central de Alternativas Penais e Inclusão Social - CEAPIS**. 2018

O uso excessivo da prisão preventiva constitui um problema estrutural inaceitável em uma sociedade democrática que respeita o direito de toda pessoa à presunção de inocência e representa uma prática contrária à própria essência do estado de direito e aos valores que inspiram uma sociedade democrática.<sup>12</sup>

O México, país inserido na problemática discutida, foi elogiado e trazido como exemplo, não poucas vezes, pelo denominado “Guia prático - como reduzir a prisão preventiva”<sup>13</sup>, parte do referido Relatório, por suas destacadas iniciativas no tocante à aplicação das medidas cautelares. Dessa forma, trazemos aqui os projetos e ações mexicanas quanto ao tema.

Na Cidade do México, estabeleceu-se a chamada “Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso”. Trata-se de uma unidade do Tribunal Superior de Justiça da cidade (TSJCDMX) que subdivide-se em dois eixos: o de supervisão e o de avaliação, tanto no recorte das medidas cautelares, quanto de acompanhamento do processo. No tocante à área de avaliação das medidas cautelares, que interessa à nossa proposta, a informação obtida no site oficial<sup>14</sup> é a seguinte, evidenciando também a legislação nacional na qual se ampara:

A área de avaliação de riscos processuais da Unidade de Supervisão de Medidas de Precaução e Suspensão Condicional do Processo realiza a avaliação do risco que o acusado representa em termos do processo criminal [...] Da mesma forma, é realizada uma avaliação de risco das pessoas em detenção preventiva relacionado ao procedimento iniciado antes da entrada em vigor do Sistema de Procedimento Penal Acusatório, conforme disposto no Artigo 5º, Transitório para o Código Nacional de Procedimientos Penais Publicado em 17 de junho de 2016, o objetivo desta avaliação é fornecer ao juiz informações sobre o caso que lhe permita ponderar a viabilidade de substituir a medida de custódia por uma liberada. (tradução própria)

Tal avaliação parte de uma análise dos dados socioambientais da pessoa imputada, a fim de determinar se ela apresenta um risco à investigação, à integridade das vítimas, das testemunhas ou da comunidade, assim como se verificam as demais circunstâncias que ensejaram na aplicação de medidas cautelares ou na prisão preventiva. Dessa forma, a metodologia de sua realização se divide nas seguintes etapas:

---

<sup>12</sup> Organização dos Estados Americanos (OEA). **CIDH apresenta Relatório sobre medidas destinadas à redução do uso da prisão preventiva**. 2017

<sup>13</sup> Organização dos Estados Americanos (OEA). **Guia prático para reduzir a prisão preventiva**. 2016

<sup>14</sup> Poder Judicial de la Ciudad de México. **Evaluación de riesgos procesales**. 2019

Primeiro, é realizada entrevista entre o avaliador e o acusado, para avaliar as suas circunstâncias sociais e ambientais que poderiam determinar um risco processual. Pode ser realizada no centro de detenção ou na própria unidade, a depender de se a pessoa já está detida. No mais, os dados obtidos são tratados com confidencialidade.

Próximo passo é a coleta de dados quanto à acusação, com base na investigação, no banco de dados e nos “Sistemas de Información pública”. Com isso em mãos, verifica-se as informações obtidas pela entrevista, como as referentes a dados pessoais e familiares.

Posteriormente à verificação e coleta de informações, avalia-se, com os critérios estabelecidos no “Código Nacional de Procedimientos Penales” e na “Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México”.

Por fim, elabora-se parecer técnico, entregue ao defensor da pessoa acusada, ao Ministério Público e ao juiz, que não possui caráter vinculante, mas será base para a discussão sobre os riscos que a pessoa apresenta e, conseqüentemente, para a necessidade de prisão preventiva ou demais medidas cautelares.

Qualquer um dos três agentes citados, seja o juiz, o membro do ministério público que represente a acusação ou o representante da defesa, pode solicitar à Unidade que seja realizada tal avaliação de riscos. Dessa maneira, interessa à acusação como base de sustentação perante o juiz, para o defensor, como ferramenta de argumentação em favor da pessoa imputada e ao próprio juiz, pois enseja uma discussão melhor fundamentada, refletindo na qualidade da avaliação e decisão do juiz, que o poderá fazer com maior segurança.

Além das claras vantagens à qualidade do processo e à atuação dos agentes envolvidos, possibilita-se uma avaliação mais completa, interdisciplinar e humana do sujeito imputado, que respeita, pela própria legislação na qual tem fulcro, inúmeros critérios relacionados à dignidade da pessoa humana.

Isso tudo, como já dito, possui base em legislação nacional e clara preocupação do governo. Em 2016, o governo do México, em seu blog, publicou um artigo intitulado “Fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso”, tratando da relevância do sistema que entraria em vigor

e afirmando que com ele, permite-se uma racionalização das medidas preventivas. Em âmbito estadual, constrói o texto, de tradução própria:

As Unidades Estaduais de Supervisão de Medidas de Precaução e Suspensão Condicional do Processo (UMECAS) têm especialistas encarregados de fazer um perfil da pessoa acusada com base em informações de seu histórico socioeconômico, histórico processual e comportamento, para determinar o risco que ela representa para a vítima, a sociedade e o processo. A referida informação é fornecida ao Ministério Público e à Defesa, que apresentará perante o Juiz de Controle a necessidade ou não de impor uma medida preventiva. Depois de ouvir o argumento de cada uma das partes, o juiz decidirá se deve ou não impor uma medida e, caso decida fazê-lo, a UMECA acompanhará e supervisionará o devido cumprimento disso, bem como as condições estabelecidas para suspendendo o processo se essa saída alternativa for acessada.<sup>15</sup>

Além disso, declara que um de seus principais benefícios é evitar o uso excessivo de prisão preventiva como medida cautelar, uma realidade que se aplica perfeitamente à brasileira, conforme evidenciamos na introdução da problemática.

### **2.3. Reestruturação das políticas em São Paulo: a proposta**

O desenvolvimento de uma proposta mais efetiva de fomento às medidas cautelares passa por diversos temas penais supracitados. Considerando: o encarceramento em massa e do esquecimento estatal no tocante às prisões; o conseqüente ganho de influência das organizações criminosas nesse espaço, sobretudo diante das carências da população prisional e violações de seus direitos básicos, levando não raramente à cooptação ao crime organizado; a assombrosa porcentagem de presos preventivos no panorama apontado, evidenciando, de diversas maneiras, a falta manejo do Judiciário com a questão delicada das medidas cautelares e a superveniência da prisão preventiva, mesmo que diante de inovações processuais penais - como a audiência de custódia e a lei Lei nº 12.403/2011 - e não poucos apontamentos da sociedade civil atenta, nas mais distintas entidades, como aqui citado o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, intervindo na questão, muitas vezes, o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e, por fim, o exemplo aqui trazido do México, citado como exemplo pela CIDH, apresentamos:

Sinteticamente, a proposta elaborada trata de ampliar o escopo de atuação das CEAPIS no Estado de São Paulo, importando ao órgão, com as adequações necessárias à realidade e ao ordenamento vigente, a função de avaliação própria das UMECAS, e no caso

---

<sup>15</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública - Gobierno de México. **Fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso.** 2017

concreto destrinchado, da “Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso” da Cidade do México. Dessa forma, faria-se necessária a criação de um novo núcleo de composição da CEAPIS, voltado para a avaliação interdisciplinar da pessoa detida, com o objetivo central de avaliar os riscos gerados por ela que ensejem a necessidade de aplicação de medida cautelar, nos termos do artigo 282 do Código de Processo Penal brasileiro.

O resultado da avaliação, tal qual o exemplo mexicano, seria a elaboração de parecer técnico, condicionado à solicitação pelo juiz ou o representante da acusação - Ministério Público - ou defesa do imputado; sem qualquer caráter vinculante, mas de mera instrução. Tal processo seria integralizado à audiência de custódia, podendo ser solicitado dentro de tempo hábil, por exemplo, por parte da defesa. Outro momento no qual o requerimento do parecer elaborado pela equipe de avaliação seria possível é o de revisão das prisões preventivas, nas situações que sigam o artigo 316 do Código de Processo Penal, incluindo seu parágrafo único, que determina a periodicidade de noventa dias para reavaliação das prisões preventivas, pelo qual se lê:

Art. 316. O juiz poderá, de ofício ou a pedido das partes, revogar a prisão preventiva se, no correr da investigação ou do processo, verificar a falta de motivo para que ela subsista, bem como novamente decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem.

Parágrafo único. Decretada a prisão preventiva, deverá o órgão emissor da decisão revisar a necessidade de sua manutenção a cada 90 (noventa) dias, mediante decisão fundamentada, de ofício, sob pena de tornar a prisão ilegal. (BRASIL, 2019)

Tal inovação seria de relevância ímpar para o cenário das prisões preventivas no Estado de São Paulo, auxiliando a todas as partes do processo, de modo a gerar determinações judiciais tecnicamente mais preparadas e direcionadas, oferecendo suporte, segurança e fundamentação à decisão do juiz. Além disso, o sistema disporia de uma avaliação mais completa e, como já evidenciado, multidisciplinar da pessoa do imputado, levando-se em conta um número maior de fatores e maior individualização da medida cautelar ao caso concreto, respeitando-se diretrizes de normas constitucionais, infraconstitucionais e extralegais.

Faz-se necessário, portanto, para investigação mais aprofundada da proposta, em face de sua implementação ao sistema legal brasileiro, uma análise à luz da Constituição Federal de 1988.

## 2.4. Análise de constitucionalidade

M. M., professora Doutora de Direito Constitucional em São Paulo e Defensora Pública do Estado de São Paulo<sup>16</sup>, foi questionada acerca da harmonia entre a emissão dos pareceres (isto é, entre a proposta supracitada) e a Constituição de 1988. Na visão dela, confirma-se a constitucionalidade da política proposta, escorando-se nas ideias de, principalmente, autonomia do Poder Judiciário e do magistrado, bem como na ideia de ampla defesa e direito ao contraditório. Nesse sentido, parte-se para uma análise detalhada dos princípios constitucionais preservados e/ou impulsionados pela política pública proposta.

Primeiramente, o preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil fixou como enunciado a institucionalização de um Estado Democrático. Isso significa que, de acordo com as garantias previstas ao longo de seu texto, estará o poder público encarregado e destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais previstos constitucionalmente, preservando e promovendo a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e livre de ameaças decorrentes de preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, buscando-se sempre a solução pacífica das controvérsias.

Nesse sentido, a emissão dos pareceres a fim de promover melhor aplicação das alternativa penais cumpre o objetivo da CEAPIS no que se refere à integração social. Funciona, então, como uma via de promoção da (i) liberdade, ao reforçar o papel da prisão como medida extrema e como último recurso penal, da (ii) segurança, permitindo maior efetividade na prevenção de futuros delitos a partir da remoção (mesmo que parcial) do indivíduo de suas vulnerabilidades, do (iii) bem-estar, que decorre de seus demais efeitos, da (iv) igualdade, também ao reinserir o indivíduo na sociedade e proporcioná-lo novas perspectivas que possam removê-lo de sua marginalização ou atenuar suas vulnerabilidades, da (v) justiça, ao buscar o devido processo legal, a proporcionalidade de aplicação das medidas ou penas e ao lutar pelo devido acesso à justiça *lato sensu*, e a (vi) harmonia social e (vii) solução pacífica de controvérsias, evitando-se a inserção no cárcere e possibilitando a

---

<sup>16</sup> Em entrevista realizada no dia 27 de maio de 2020 via plataforma Google Meets.

reinserção na sociedade como membro devidamente reconhecido pelo seu papel ativo e contribuinte.

Ademais, o texto constitucional garante, em seu art. 5º, uma série de garantias processuais. A primeira delas a ser comentada é a garantia ao devido processo legal, prevista no inciso LIV, que estatui que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Há, nesse contexto, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que deixa expresso o reconhecimento do devido processo legal na Constituição em seus dois aspectos: tanto processual quanto material:

Abrindo o debate, deixo expresso que a Constituição de 1988 consagra o devido processo legal nos seus dois aspectos, substantivo e processual, nos incisos LIV e LV do art. 5º, respectivamente. [...] *Due process of law*, com conteúdo substantivo – *substantive due process* – constitui limite ao Poder Legislativo, no sentido de que as leis devem ser elaboradas com justiça, devem ser dotadas de razoabilidade e de racionalidade, devem guardar segundo W. Holmes, um real e substancial nexos com o objetivo que se deve atingir. Paralelamente, *due process of law*, com caráter processual – *procedural due process* – garante às pessoas um procedimento judicial justo, com direito de defesa (ADI 1.511 MC, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, 16-10-1996)

Ainda nesse escopo, o devido processo legal abraça uma série de outras garantias constitucionais, sendo interessante para o projeto de política criminal destacar algumas delas, como o direito ao contraditório, à ampla defesa, imparcialidade do juiz e à igualdade entre as partes. Segundo o Supremo Tribunal Federal, “o tratamento igualitário das partes é a medula do devido processo legal, descabendo, na via interpretativa, afastá-lo, elaticendo prerrogativa constitucionalmente aceitável” (HC 83.255/SP, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 5-11- 2003)<sup>17</sup>. Já no que se refere ao aspecto material ou substantivo, também conhecido como princípio da razoabilidade, os atos proferidos pelo poder público, que não forem razoáveis, serão considerados como inconstitucionais.

Destarte, garantindo-se o acesso aos demais direitos constitucionais e preservando-se a razoabilidade e o tratamento justo e igualitário das partes processuais, garante-se também o direito ao devido processo legal. Nesse espeque, com a extensão do papel da CEAPIS através da medida proposta, não só se conserva a proporcionalidade da pena, o que garante também a

---

<sup>17</sup> MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. 2019

preservação da razoabilidade e o tratamento justo do réu, mas também permite o reconhecimento de uma espécie de “função social do processo” (que, por sua vez, foi prevista no art. 6º do projeto do novo CPC) e o tratamento do indivíduo de acordo com a sua realidade, vulnerabilidades e marginalizações, aproximando-o de um sistema de mais aplicável justiça, e não de um ordenamento meramente executivo no âmbito normativo.

Parte-se, então, para a contextualização da medida nos conformes do princípio do contraditório e da ampla defesa, ambos garantidos pelo art. 5º, inc. LV da CF, que estabelece “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral” o asseguramento de “contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Opta-se, neste trabalho acadêmico, pela interpretação desse artigo de acordo com a proposta doutrinária e jurisprudencial<sup>18</sup> de reconhecimento de duas distintas e diversas garantias constitucionais quando se fala em direito de defesa e direito de contraditório, de modo que ambas se completam. Portanto, considerar-se-á a ampla defesa como uma consequência do contraditório, mas ainda assim deve-se preservar suas características próprias e tendo em mente o acesso a esse direito pelo indivíduo como acusado no processo.

Contudo, afirmar que ao autor cabe o direito de ampla defesa abre uma nova perspectiva do inciso LV do art. 5º da CF, identificando o exercício do poder de reação do autor à ameaça ou lesão a direito (perpetrado pelo réu) a partir do termo “defesa”. Nesse âmbito, a defesa não está contida no texto constitucional em seu sentido tradicional, mas no sentido de defender direitos e interesses no processo. Portanto, o direito à ampla defesa resulta no fato de que o Poder Judiciário não deve se contentar a simplesmente franquear acesso à justiça aos interessados, mas deve promover a possibilidade ampla para que as partes defendam seus interesses a partir dos meios e recursos inerentes à defesa. Conclui-se, então, afirmando que não há nada de errado na escolha feita pelo ordenamento jurídico brasileiro em enunciar mais de uma garantia constitucional (direito de ação e de defesa, ao contraditório, à isonomia, dentre outras), para tutelar o mesmo bem jurídico (devido processo legal), havendo preferência pelo excesso, o que é mais que bem vindo em um país com escassa tradição democrática.

---

<sup>18</sup> SICA, Heitor Vitor Mendonça. **O Direito de Defesa no Processo Civil Brasileiro: Um Estudo sobre a Posição do Réu**. 2011



No que tange ao contraditório, também chamado de audiência bilateral, é esse a soma da “comunicação obrigatória” com a “reação possível”. Nelson Nery Jr. propõe que o direito de ação está contraposto ao direito de ampla defesa, e que o exercício de ambos viria informado pelo princípio do contraditório: isto é, o contraditório é a garantia que socorre a ambos litigantes, não apenas ao réu - mas cabendo, no processo penal, principalmente ao réu. Assim, ambos o réu e o autor podem articular-se de forma a produzir suas provas com oportunidades idênticas, devendo-lhes ser franqueada a comunicação dos atos processuais e assegurada a possibilidade de reação respectiva - o direito ao contraditório sintetiza-se, então, no binômio “informação e reação”, sendo aplicado a ambas as partes processuais, nesse caso representadas majoritariamente pelo indivíduo e pelo Ministério Público.

De certa forma, o juiz passou a ser também sujeito do contraditório, havendo inovações manifestadas no seu poder de direção do processo, no exercício de iniciativa probatória, e no diálogo entre o juiz e as partes, na chamada “colaboração ou cooperação”, em que propõe-se a prévia discussão das soluções de questões cognoscíveis de ofício.

Não obstante, assim como qualquer outro direito fundamental, contraditório e ampla defesa não são absolutos, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal: “As garantias do contraditório e da ampla defesa não são absolutas quando considerado o caráter de urgência do pedido liminar, podendo o relator despachar a medida antes da oitiva das partes interessadas (MS 28.417 AgR/AP, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 27-2-2014). Mas ressalta-se que a violação do contraditório e da ampla defesa gera no processo nulidade absoluta, insanável, portanto. A Súmula 523 do Supremo Tribunal Federal afirma que, *“No processo penal, a falta de defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo para o réu”*”.

Ademais, considerando-se o princípio de inafastabilidade da apreciação jurisdicional, previsto pelo art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, os pareceres técnicos emitidos pelo novo núcleo a ser criado pela CEAPIS possuirão efeito semelhante frente a esse instituto. Esse dispositivo denota a chamada “a segunda onda renovatória do acesso à Justiça”, nomenclatura famosa dada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, na obra *“Acesso à Justiça”*. Nesse contexto, lembra-se que a Constituição permite que qualquer indivíduo tenha acesso ao Poder Judiciário, a partir da invocação de uma lesão ou ameaça a direito e sujeitando-se a uma tutela

jurisdicional que, por sua vez, poderá ser preventiva, repressiva ou reparatória. Todavia, não basta apenas o acesso, mas também o poder de influência na decisão judicial, de forma a de fato “ser ouvido” durante o trâmite processual, tendo suas considerações devidamente apreciadas.

Nesse contexto, pode-se dizer que a extensão do papel da CEAPIS, apesar de não apresentar um papel vinculante e estritamente jurídico, também contribui para a extensão e promoção da verdadeira amplitude do direito de defesa em seu sentido constitucional, da preservação e aplicação do contraditório e da inafastabilidade da apreciação jurisdicional, pois leva a uma maior provocação de atividade do Poder Judiciário, que parte a não se contentar apenas com a disponibilização de acesso à justiça, mas também com a disponibilização do *devido* acesso à justiça. Impulsiona, assim, a inserção do indivíduo de maneira democrática no ordenamento jurídico, possibilitando-o usufruir de maneira consentânea e conforme foi originalmente proposto pelo direito de ampla defesa e de contraditório, visto que a legitimidade dos pareceres e seu conteúdo, ao fazer parte do processo legal, permite a influência no processo de decisão judicial, que agora passaria a ater-se à realidade socioeconômica e ao estado psicossocial do indivíduo vulnerável ou marginalizado, tornando-se inevitavelmente mais justo.

Por fim, cabe versar sobre a garantia de preservação da autoridade magistral quando da emissão de pareceres técnicos no âmbito deste projeto. Enquanto documento legal não vinculante, os pareceres trariam ao juiz não mais do que embasamentos técnicos mais aperfeiçoados da condição do indivíduo julgado, mantendo o poder de decisão nas mãos do magistrado. Dessa forma, respeita-se a autonomia das decisões judiciais prevista tanto no Código de Processo Civil (art. 371) como na Constituição Federal, no âmbito do artigo 93, que trata da autonomia do Judiciário quando das suas medidas e decisões.

Diante do exposto, comprova-se que a proposta de política criminal de ampliação do escopo de atuação das CEAPIS não apenas respeita os dispositivos constitucionais como também fomenta a efetivação das garantias fundamentais dos indivíduos.

### **3. SEGUNDA PROPOSTA**

#### **3.1. O papel da Defensoria Pública**

O estudo do trabalho desenvolvido dentro das Defensorias Públicas no Brasil passam, primordialmente, pela análise dos motivos da jurisdicionalização da sociedade, sua importância, seus reflexos sociais e também os problemas relacionados ao Direito e à sociedade.

##### **3.1.1. A necessidade de garantir o acesso à Justiça**

A história demonstra que o ordenamento jurídico surgiu com o objetivo de pacificar, tornar mais justa e melhorar a vida das pessoas, porém, devido a diferentes razões – sendo a principal delas a desigualdade social e a dificuldade de acesso à renda pela população marginalizada – os indivíduos não possuem a mesma capacidade de fazer os direitos que lhes são formalmente garantidos. Enquanto aqueles que possuem maior poder aquisitivo têm o acesso facilitado aos órgãos julgadores, os mais pobres, além de terem seus direitos básicos diariamente desrespeitados (a saúde, a educação, o saneamento básico, entre outros) são também privados de levar seus litígios e descontentamentos aos órgãos administradores ou judiciários, por lhes faltar conhecimento e/ou recursos que possibilitem o fraco acesso ao judiciário ou executivo.

Diante disso, Antônio Carlos de Araújo Cintra<sup>19</sup> dispõe sobre a função da jurisdição na atualidade:

[...] hoje, prevalecendo as ideias do Estado social, em que o Estado se reconhece a função fundamental de promover a plena realização dos valores humanos, isso deve servir, de um lado, para pôr em destaque a função jurisdicional pacificadora como fator de eliminação dos conflitos que afligem as pessoas e lhes trazem angústia; de outro, para advertir os encarregados do sistema, quanto à necessidade de fazer do processo um meio efetivo para a realização da justiça.

Considerando o cenário descrito é que visualizamos a relevância de meios facilitadores de acesso à Justiça, mais especificamente a Defensoria Pública que deve contribuir para a melhoria das condições daqueles que necessitam de auxílio para que seus direitos sejam respeitados. Diante do exposto, é possível afirmar que existe um abismo entre

---

<sup>19</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 2003, p. 25.

os indivíduos que são efetivamente tutelados pelo Estado e recebem todos os benefícios a que têm direitos e a grande massa dos excluídos.

### **3.1.2. Evolução histórica da Defensoria Pública no Brasil**

A Defensoria Pública se baseia no objetivo de promoção do acesso à Justiça aos mais necessitados da sociedade, e para entender como este órgão funciona, é preciso conhecer a sua história.

A ideia de prestar assistência àqueles que não possuem recursos para propor uma ação é antiga. Desde as Ordenações de Filipinas (1841), era fornecido às pessoas mais pobres o direito de entrar em juízo independente da renda possuída, com a finalidade de garantir o acesso à justiça.

Ao longo dos anos, a Ordem dos Advogados do Brasil mostrou-se favorável e reconheceu a importância de fornecer o acesso à justiça àqueles que não tinham condições de pagar, tanto que fornecia este tipo de atividade de maneira gratuita. Entretanto, esta atividade desenvolvida não conseguia alcançar a todos e fazendo com que não houvesse acesso à justiça institucionalizado e amplo. Nesse sentido, nasce o esforço da União de criar uma instituição que promovesse esse serviço de maneira universal aos brasileiros.

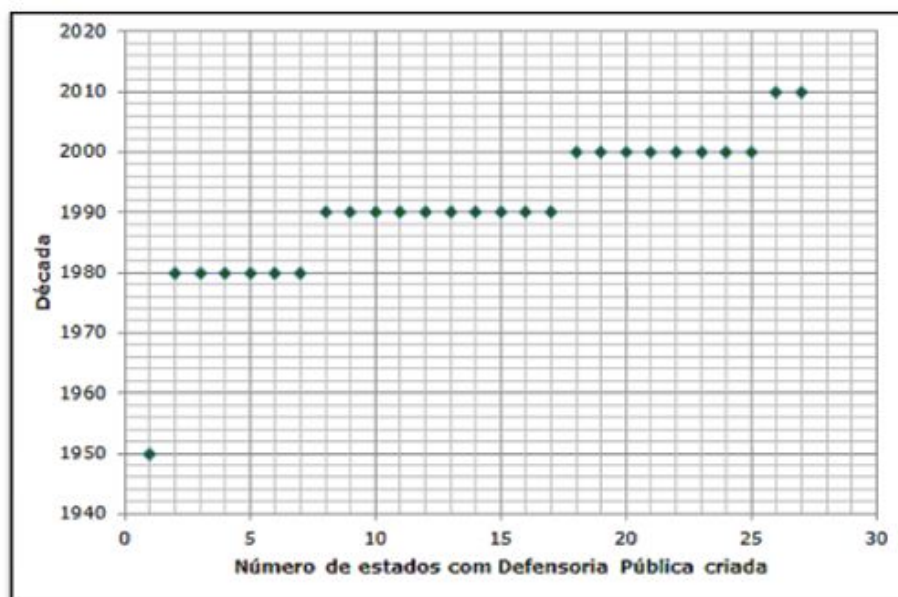
A Constituição de 1988 é um marco na luta pelo acesso à justiça, tanto com a instituição da justiça gratuita quanto com a definição da Defensoria Pública como função essencial à Justiça.

Esta lei é o vetor pré-processual que assegura aos pobres o acesso à jurisdição pelo fato de tornar gratuito o processo, além de dispensar o pagamento de honorários de advogado e de peritos.<sup>20</sup>

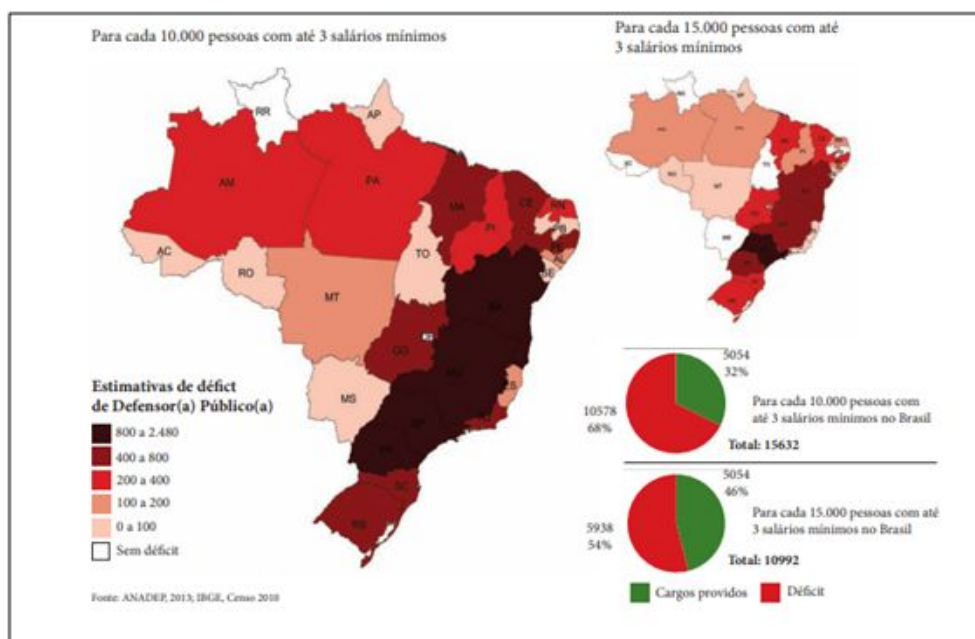
A Defensoria Pública é a mais nova instituição jurídica. Ela começou a ser instituída, em 1980, no Estado de Minas Gerais, entretanto, os Estados de Santa Catarina, Paraná e Goiás só obtiveram as DPEs, nos moldes da Constituição Federal de 1988, nos anos 2010, conforme dispõe o gráfico a seguir:

---

<sup>20</sup> MORAES, Humberto Peña; SILVA, José Fontenelle Teixeira. **Assistência judiciária: sua gênese, sua história e função protetiva do Estado**. 1984, p. 93



Fonte: III Diagnóstico Defensoria Pública do Brasil/MJ e Leis Orgânicas das Defensorias Públicas de Goiás, Paraná e Santa Catarina<sup>21</sup>



Sobre a situação atual da Defensoria Pública, o Ministério da Justiça se expressa:

Em todas as unidades da Federação, o número de defensores é menor que o de magistrados, As Defensorias Públicas com as situações mais críticas no que se refere ao número de integrantes nos seguintes Estados: Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso, Piauí, Rondônia e Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal.

<sup>21</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Mapa da defensoria pública no Brasil.**

Em todos esses casos, o número de defensores não chega a representar 40% do número de juízes de primeiro grau.

Se considerarmos o número total de defensores em relação à população brasileira, concluímos que há no Brasil 1,86 defensores para cada 100.000 habitantes, enquanto dispomos de 7,7 juízes para cada grupo de 100.000 habitantes.<sup>22</sup>

### **3.1.3. Problemática atual**

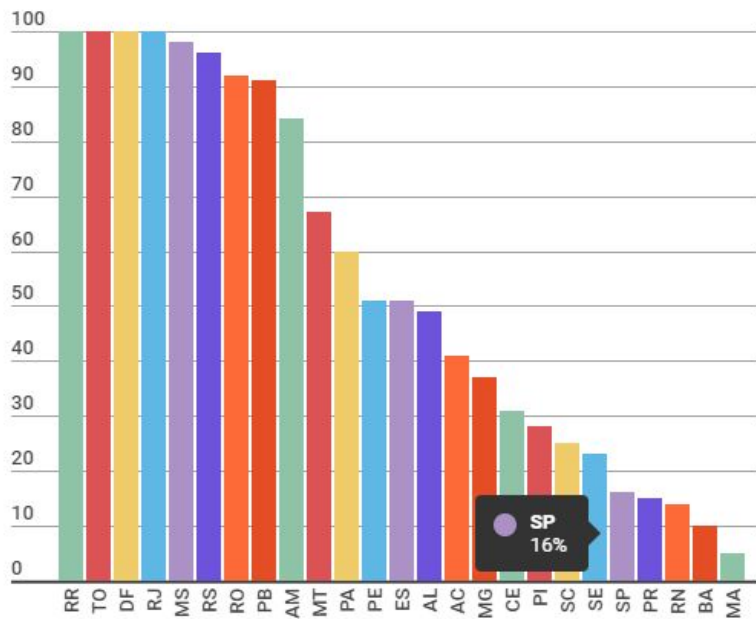
Apesar da importância da Instituição da Defensoria Pública reconhecida no ordenamento jurídico, ela se encontra em uma situação difícil, necessitando de valorização e investimento. Os problemas acerca da defensoria são diversos, porém, visando uma maior precisão para o que se propõe este trabalho, serão analisadas as problemáticas centrais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Em primeiro lugar, se faz necessário tratar do déficit de defensores públicos. Segundo o artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. A definição é pouco delimitada, mas a própria Instituição, buscando maior objetividade na análise de informações, define como público-alvo a população maior de dez anos de idade com rendimento mensal de até três salários mínimos. Nesse sentido, e com base nos gráficos divulgados pela ANADEP, é notável o quanto a situação do Estado de São Paulo é deficitária.

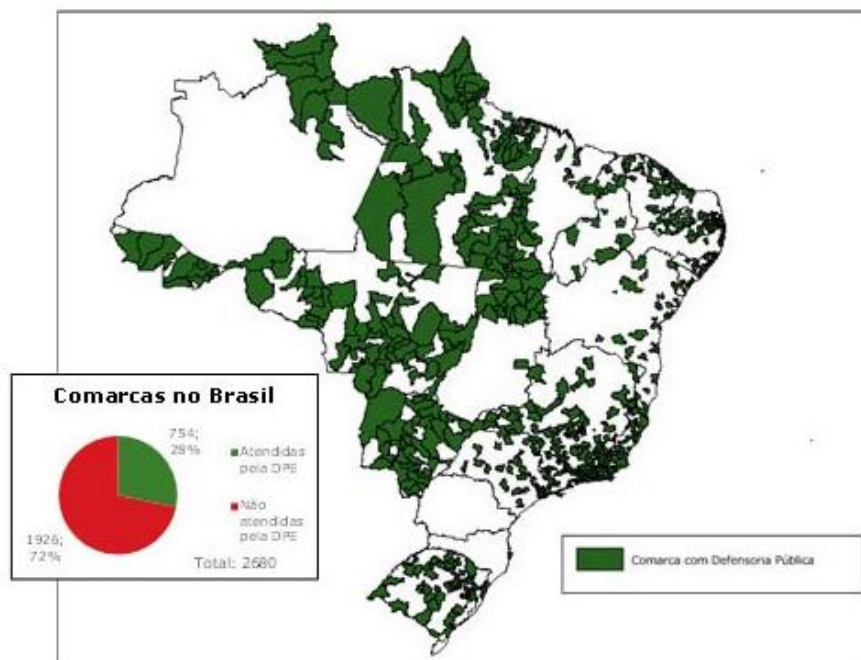
A situação no Estado de São Paulo como um todo se encontra com números deficitários, entretanto no interior do Estado a situação é ainda mais agravada. Dados do ConJur demonstram que apenas 16% das Comarcas do Estado paulista são atendidas pela DPE, e ainda, o levantamento dos dados da localidade das comarcas que são atendidas pela defensoria evidenciam que grande parte do interior não possui atendimento.

---

<sup>22</sup> BRASIL, Ministério da Justiça. **Estudo diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil**. 2004.



FONTE: ConJur, 2016



FONTE: ANADEP, 2013

Além da falta de atuação de profissionais da DPE em localidades afastadas das capitais e da região metropolitana, cabe ressaltar em quais áreas do direito a defensoria é maior demandada.

Segundo a pesquisa mais atualizada da ANADEP feita em 2013, as duas áreas do direito mais demandadas pela defensoria são a área cível, mas precisamente em casos referentes a família, e a área criminal com aproximadamente 32%.

À luz dos altos índices de encarceramento observados em São Paulo, com o Estado representando cerca de 30% de todo o contingente de presos nacional, observamos a importância que as Defensorias Públicas têm enquanto promotores do amplo acesso à Justiça. A Lei 13.245, de 12 de janeiro de 2016, que altera o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8.906/94), introduz novas prerrogativas aos advogados e aos defensores públicos. De acordo com a nova redação do artigo 7º, inciso XXI, da Lei 8.906/94, estaria inaugurando uma nova função institucional de atuação na fase de investigação policial, cabendo a Defensoria Pública atuar em todos os depoimentos e inquirições a serem feitos quando não houver a presença de um advogado, sob pena de nulidade desses atos.

Artigo 7º. São direitos do advogado:

XXI – Assistir a seus clientes investigados durante a apuração de infrações, sob pena de nulidade absoluta do respectivo interrogatório ou depoimento e, subsequente, de todos os elementos investigatórios e probatórios dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente, podendo, inclusive, no curso da apuração:

a) Apresentar razões e quesitos;

Ainda sobre a necessidade da presença de defensores públicos durante a apuração de infrações, visto que o dispositivo legal poderia a vir causar confusão por estar diretamente ligado a Ordem dos Advogados do Brasil e legisla sobre e para advogados, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se para afastar a possível omissão no caso dos defensores públicos no seguinte sentido:

É nula, por violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, a audiência de instrução realizada sem a presença da Defensoria Pública, não intimada pessoalmente para o ato, máxime quando a prova acusatória nela colhida tiver embasado a condenação do paciente. A atuação da Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado (art. 134, CF), não pode ser considerada fungível com a desempenhada por qualquer defensor *ad hoc*, sendo mister zelar pelo respeito as suas prerrogativas institucionais. (HC 121.682, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 30/09/2014, Primeira Turma, DJE de 17/11/2014. No mesmo



sentido: **HC 125.270**, rel. min. Teori Zavascki, julgamento em 23/06/2015, Segunda Turma, DJE de 03/08/2015.

Após a instauração deste dispositivo legal, e apesar de não haver dados levantados por órgãos como a ANADEP, a Defensora Pública do Estado de São Paulo, Alessandra Cintra, acredita que o número de aproximadamente 30% dos casos da Defensoria Pública serem da área criminal (dados levantados pela ANADEP em 2013), encontra-se defasado. Nesse sentido, uma vez que é papel da Defensoria Pública atuar em todos os casos criminais em que o réu não tem advogado, ela afirmou durante a entrevista realizada no dia 22 de maio de 2020 via plataforma Google Meets: “A gente trabalha em todos os presídios com a execução criminal e em todos os locais que têm Defensoria Pública na área criminal, então me parece equivocado este número.”.

Ao acompanhar a sua evolução histórica da Instituição o que observamos é que apesar da percepção da sua indispensabilidade para alcançar a Justiça, ela nunca foi tratada com urgência que o assunto merece, sendo o cenário agravado ainda mais na região do interior do Estado.

### **3.2. Mutirões carcerários promovidos pela Defensoria Pública do Estado**

Ainda que seja ilógico imputar todo o desenvolvimento do crime organizado no Estado de São Paulo ao sistema prisional, é inegável que grande parte dessas práticas encontram terreno fértil dentro do cárcere. A falta de atenção do Estado aos direitos civis dos detentos, os quais carecem de satisfação de necessidades básicas de humanidade dentro do sistema prisional, faz com que esses indivíduos adentrem ao crime organizado como forma de sobrevivência. Além disso, cabe reconhecer também como fator determinante para o desenvolvimento do crime organizado nos presídios, em uma perspectiva muito mais generalista e abrangente, a ineficácia do Estado no que diz respeito à distribuição de renda e garantia do pleno emprego, o que leva grande parte da população a condições de extrema pobreza, a qual muitas vezes é enfrentada por essas pessoas, na luta pela sobrevivência, a combatê-la através do crime, como forma de sustento para as famílias.

Cabe aqui atenção ao papel da Defensoria Pública no combate às injustiças do direito penal. Segundo dados de 2018 do STJ, 45% dos habeas corpus e 40% dos recursos

apresentados no tribunal foram feitas pela Defensoria Pública. Dessa forma, uma vez que a justiça gratuita atua especificamente em favor da população mais pobre, que é também a que sofre com a seletividade penal do Poder Judiciário, por exemplo nas prisões preventivas por tráfico de drogas que apresentam um recorte estritamente econômico e racial, é imprescindível que esse órgão público tenha sua atuação ampliada e difundida por todo o Estado, que é o limite de ação compelido a eficácia dessa proposta.

Assim, nessa lógica de encarceramento em massa, a qual utiliza das prisões preventivas como instrumento para seletividade penal, lotando os presídios e estabelecendo condições de vida desumanas aos detentos, situação que fomenta o “batismo” pelo crime organizado dentro do cárcere, em consonância com a atuação da Defensoria Pública como instrumento de combate a esse processo punitivista, surge nossa proposta de política criminal : **mutirões carcerários promovidos pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. A ideia consiste na realização de estudos feitos pelo órgão público acerca dos dados e estatísticas das penitenciárias de todo o Estado, a fim de que, a partir da observação de um padrão de injustiça quanto aos casos de prisões preventivas, a Defensoria teria arsenal para organização de ações coletivas de impetração de habeas corpus para soltura dos detentos que poderiam esperar julgamento em liberdade, mas que o esperam dentro de instituições carcerárias, e que lá, mormente devido à necessidade de sustentar suas famílias, são “batizados” e adentram para o crime organizado.

A proposta é uma adaptação do que já foi realizado pela Defensoria Pública de Pernambuco, em parceria com a Secretaria Executiva de Ressocialização (Seres), vinculada à Justiça e Direitos Humanos (SJDH), que criou, em 2009, a iniciativa dos mutirões carcerários, a qual, meses depois, foi ampliada pela criação de um Núcleo de Habeas Corpus. No ano de sua criação, o mutirão, após um mês de funcionamento e 4.218 pedidos de revisão de processos de prisão preventiva, permitiu a concessão de 1.068 alvarás de soltura (25,32% dos casos verificados). Desde então, os mutirões vêm atuando fortemente para o combate às injustiças cometidas pelo Judiciário pernambucano.

Desse modo, a proposta visa uma ampliação da atuação da Defensoria pública através dessas ações coletivas como forma de diminuir o encarceramento. Um dos principais motivadores da realização desse tipo de política criminal é que ações coletivas podem chegar

a instâncias superiores de julgamento, como o Superior Tribunal Federal – v.g. o HC coletivo das presas gestantes e lactantes, de 22 de maio de 2020 -, que, por sua vez, pode declarar o exagero nas prisões preventivas dos requerentes, enquanto promotor do desumano encarceramento em massa, como estado de coisas inconstitucional, concedendo sua soltura. Além disso, a atuação da Defensoria Pública nesse tipo de política é imprescindível, visto que o órgão público tem capacidade de atuação internacional, na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a qual, apesar de não ter competência para aplicação de sanções ao Brasil, possui grande relevância a nível de política externa, fazendo com que a inércia do Estado brasileiro quanto ao julgamento deste órgão traria uma imagem ruim ao país, o que mostra-se, na prática, um incentivo a uma maior atenção às matérias julgadas pela Corte.

Ademais, no tocante à atuação da Defensoria Pública em maior escala, é preciso entender que, atualmente, a quantidade de defensores públicos no Estado de São Paulo é insuficiente para suprir as demandas da população, o que impede a justiça gratuita de atingir sua plenitude. Para Alessandra Cintra, defensora pública do Estado de São Paulo, apesar da capital conseguir atender às demandas dos paulistanos, o interior do Estado sofre com a escassez de defensores, ao ponto que em certas comarcas não há sequer um defensor para atuar em nome da população carente. Dessa forma, a proposta aqui tratada pressupõe um aumento no número de concursos públicos para Defensoria Pública, com regulamentos que determinem um maior número de aprovados, de forma que seja possível atuação da Defensoria Pública em todas as comarcas do Estado, e, portanto, a realização dos mutirões carcerários em todas elas, assim combatendo o excesso de prisões preventivas o qual é responsável pelos “batismos” nas penitenciárias, marco inicial do indivíduo dentro do crime organizado.

Dessa forma, os mutirões carcerários realizados pela Defensoria Pública de São Paulo nas penitenciárias do Estado, em consonância com a ampliação fática da atuação desse órgão através do aumento do número de defensores e sua interiorização, garantindo melhor distribuição pelas comarcas do Estado, permitiriam a organização de uma rede de dados sobre os processos de prisão preventiva que levaram ao encarceramento de milhares de indivíduos de maneira desnecessária, a qual poderia servir de matéria para ações coletivas as quais teriam como pedido a soltura desses detentos. Assim, com a eficácia dessa atuação da Defensoria Pública, milhares de indivíduos esperariam por julgamento em liberdade, fora do sistema

prisional, o que evitaria a ocorrência dos “batismos” e, portanto, combateria o aumento do crime organizado no Estado.

### **3.3. Análise de constitucionalidade**

Em entrevista, a Professora Doutora de Direito Constitucional e Defensora Pública do Estado de São Paulo, M. M., foi precisamente questionada quanto à constitucionalidade da medida de mutirões carcerários. A resposta recebida foi que não há impedimento constitucional para a propositura da medida pública supracitada.

A partir desta conversa, temos como diretrizes para a análise de constitucionalidade da medida: (i) autonomia funcional da defensoria pública; e a (ii) independência funcional dos defensores públicos.

Num primeiro momento, se faz necessário diferenciar as duas diretrizes de análise. “A autonomia funcional é a independência de um órgão em relação aos demais entes públicos ou privados, dessa forma, em matérias que dizem respeito exclusivamente à Defensoria Pública não poderá haver interferência de outros entes. Já a independência funcional, por sua vez, possui como titular o Defensor Público e não a instituição”<sup>23</sup>

Sobre o primeiro quesito, a autonomia da defensoria pública, seja ela funcional, administrativa ou financeira, é uma característica mínima de prerrogativas conferidas à Defensoria Pública, cabe ressaltar que sua previsão legal encontra-se no artigo 134, §2º, da Constituição Federal de 1988 (alterada pela Emenda Constitucional de nº 24/2004) :

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, com expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial, extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º deste Constituição Federal.

[...]

§2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa, e a sua iniciativa de sua proposta orçamentária dentro do limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, §2º.

A partir do artigo, e da sua própria definição, entende-se que a autonomia funcional pressupõe a desnecessidade de autorização de qualquer outro órgão do Estado que seja

---

<sup>23</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 2005

estranho à Defensoria Pública, para a realização de algum ato, não afastando, em hipótese alguma, a legalidade de tal ato.

Resta claro que tratamos de uma medida constitucional, visto que a medida de mutirões de habeas corpus propõe a implementação pela própria Defensoria Pública do Estado, ou seja, partindo da sua liberdade e autonomia funcional (juntamente com a administrativa e financeira, em diferentes planos) é que a medida seria proposta e implementada.

Já no que tange o segundo quesito, sobre a independência funcional do defensor público, o artigo 88, inciso I, da Lei Complementar nº 84/90 dispõe:

Art. 43. São garantias dos membros da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios:

I - A independência funcional no desempenho de suas atribuições

A autonomia funcional tem por objetivo assegurar a liberdade de convicção e o livre exercício das funções institucionais do Defensor Público. É um instituto que protege a atuação profissional livre de ingerências internas e externas<sup>24</sup>. A autonomia funcional se decompõe em duas frentes: o plano interno e o plano externo. No plano interno, esse princípio prevê que não exista hierarquia entre os membros, enquanto no plano externo, a previsão está relacionada na intervenção de qualquer autoridade ou órgão público no exercício das atribuições do Defensor Público.

Uma vez que a proposta é uma medida a ser implementada pela própria defensoria pública, não haveria qualquer risco de interferência na autonomia funcional no plano externo. Por conta disso, resta a análise de uma possível intervenção no plano interno. A determinação de mutirões de habeas corpus não infringe a atuação individual do defensor público, vez que ele apenas dispõe sobre a forma de trabalho, deixando o livre convencimento dos defensores para imputar os métodos durante os mutirões, sendo indicado a impetração de habeas corpus, objetivando, no caso disposto da segundo proposta aqui apresentada, a diminuição da superlotação das prisões estaduais.

---

<sup>24</sup> MATIAS, Elen. **Princípios institucionais da defensoria pública: independências e autonomia funcional**. 2018

Inclusive, a imputação da atuação da defensoria pública em determinados mutirões já existe, como é o caso ocorrido em Pernambuco<sup>25</sup> (com o propósito de combater a superlotação) além do caso de São Paulo<sup>26</sup> (com o propósito de resguardar a saúde das encarceradas grávidas e lactantes durante a pandemia do COVID-19).

Em suma, a determinação de mutirões não afeta a funcional uma vez que ela apenas determina a atuação da defensoria em determinados casos, cabendo as defensores, de forma individualizada e, portanto, autônoma decidir a partir do seu livre conhecimento se é ou não o caso de impetrar o pedido de habeas corpus.

Portanto, resta claro que a medida proposta não afeta a autonomia funcional da organização tampouco a independência funcional dos defensores públicos, já que a proposta partiria da própria DFE e os defensores continuariam tendo o seu livre convencimento sobre o caso para a propor as demais ações no processo, averiguando se é ou não o caso de realizar o pedido de habeas corpus.

## **4. ENTREVISTAS**

Com o objetivo de trazer para as propostas de medidas públicas, foram entrevistadas Alessandra Cintra, Defensora Pública do Estado de São Paulo, e M. M.<sup>27</sup>, Professora Doutora de direito constitucional e Defensora Pública do Estado de São Paulo.

### **4.1 Alessandra Cintra - Defensora Pública do Estado de São Paulo**

A entrevista com Alessandra Cintra ocorreu no dia 22 de maio de 2020, por meio da plataforma Google Meets.

A conversa teve como cerce entender a factibilidade do projeto, ou seja, extrair, a partir das respostas do entrevistado, como o projeto deveria ser moldado para atender os principais problemas da defensoria pública do estado. Cabe ressaltar que, no momento em que ocorreu a entrevista, o grupo possuía três frentes de trabalho sendo elas: (i) a formulação de

---

<sup>25</sup> Diário de Pernambuco. **Direitos Humanos promove segundo mutirão jurídico na Penitenciária de Itaqui**. 2019

<sup>26</sup> Universa. **Defensoria pede que STF emita habeas corpus a grávidas e lactantes presas**. 2020

<sup>27</sup> Preserva-se aqui seu nome em virtude da não consecução de autorização sua para publicação em tempo hábil.

pareceres jurídicos que incentivem medidas alternativas às prisões preventivas; (ii) mutirões carcerários; e (iii) convênio entre a OAB e a Defensoria Pública do estado para minimizar o déficit de defensores em São Paulo.

A terceira opção de proposta veio a ser descartada pelo grupo após esta entrevista. Por conta disso, não serão apresentados as perguntas referentes a este tópico no trabalho, apesar delas estarem presentes na gravação da entrevista na íntegra.

Nesse sentido, passamos a descrever, de maneira sintética, as opiniões da entrevista sobre os temas que tiveram prosseguimento no trabalho.

Sobre a primeira proposta, em primeiro lugar, a entrevista pontuou sobre a importância das audiências de custódia visto que elas humanizam o acusado dando uma escuta ativa àquela pessoa a considerar a visão dela, o posicionamento dela, a realidade dela e não apenas do policial militar. Pois este é um dos grande problema que existe no sistema brasileiro: prende-se apenas com o relato da polícia militar, com a argumentação de que é funcionário público e possui fé pública. Por conta disso, a audiência de custódia perde seu intuito. Seu objetivo seria a adequação das medidas cautelares com a realidade do acusado, o exemplo dado foi a de um acusado que realiza seus trabalhos durante o período noturno e, por conta disso, não poderia ter a sua reclusão obrigatória neste período. Todavia, segundo a Alessandra Cintra, não é isso que ocorre na prática principalmente por conta da própria estrutura do DIPO ou daqueles que guiam as audiências de custódia, uma vez que eles são indicados pelo tribunal, ou seja, são escolhas políticas. Por conta disso, a entrevistada acredita na efetividade e no benefício que ela traria, visto que seria uma forma a mais de embasar os pedidos de outras medidas cautelares que não a prisão preventivas, porém, apresenta uma ressalva quando a constitucionalidade da medida alegando que a política pública não pode ferir a autonomia e o livre convencimento do judiciário e, portanto, não pode possuir o caráter vinculante.

Já em relação a segunda proposta, a de mutirões carcerários, a entrevista apresenta uma preocupação quanto a periodicidade da medida visto que não há um número de defensores públicos que torne a medida factível, por exemplo, para um período de três meses. Mas o que tornaria a medida de fato inaplicável seria a sua obrigatoriedade, visto que a proposta viria a ferir a autonomia funcional do defensor público de conduzir o processo.

A entrevista foi demasiadamente importante para formulação do trabalho, principalmente no processo de maturação das próprias propostas, ela não foi voltada à análise da constitucionalidade, apesar de contribuir para este debate.

#### **4.2 M. M. - Prof. Dr. de Direito Constitucional e Defensora Pública do Estado de São Paulo**

A entrevista com M. M.<sup>28</sup> ocorreu no dia 27 de maio de 2020 por meio de plataforma do Google Meets.

A conversa teve como principal objetivo extrair a opinião de uma profissional tão qualificada sobre o assunto, devido a sua grande experiência acadêmica, além da sua vivência como integrante da Defensoria Pública do Estado.

Num primeiro momento foram apresentados com maior detalhamento os projetos das medidas públicas e o objetivo da entrevista: a opinião quanto a análise de constitucionalidade das propostas.

Sobre a primeira proposta, medidas alternativas às prisões preventivas, a professora doutora de direito constitucional enxerga a medida como constitucional, nos seguintes termos:

Eu acho que não (*fere a constitucionalidade*). [...] O juiz continua tendo a sua autonomia de decidir e de livre convencimento garantida. E até se for pensar, o próprio advogado, defensor público, quem estiver atuando na defesa dessa pessoa pode juntar na sua defesa um parecer, um estudo, um artigo... Nós temos a garantia a ampla defesa e do contraditório para restringir a liberdade de alguém, isso é um direito constitucional. Então qualquer coisa que seja juntada por alguém que está ali na defesa para auxiliar a defesa não pode, não vejo como, isso ser taxado de inconstitucional.

Destarte, a proposta é considerada constitucional, na opinião da professora, visto que as garantias constitucionais de liberdade de formação de opinião dos magistrados e a autonomia não são feridas.

Já sobre a segunda proposta, quanto os mutirões de habeas corpus, a defensoria pública alega não ver problema ou qualquer inconstitucionalidade e ainda ressalta a sua importância num cenário como o atual - em que 30% dos encarcerados do país cumprem suas

---

<sup>28</sup> Preserva-se aqui seu nome em virtude da não consecução de autorização sua para publicação em tempo hábil.



penas nas penitenciárias do Estado de São Paulo, e aproximadamente 20% destes são encarcerados que aguardam seus julgamentos, somados com o fato da falta de atendimento da defensoria pública em diversas comarcas do estado, em especial, naquelas localizadas no interior de São Paulo.

Eu, a princípio não vejo problema algum na existência de mutirões. Principalmente diante desse cenário. Os mutirões ainda seriam interessantes mesmo num quadro em que houvesse defensores suficientes, em cada comarca no Brasil, em cada presidio, talvez, ainda sim seria interessante algum tipo de mutirão.

Entretanto, a entrevistada realiza uma ressalva quanto a constitucionalidade da medida:

Pra mim, o mutirão é uma coisa (*que deve ser*) sempre pontual, para alguma situação específica. Ele não pode se converter num método de trabalho, porque o que a Constituição determina em relação a defensoria e o acesso a justiça é que ele seja público, por uma instituição pública, permanente, cujos os integrantes são selecionados através de concurso público, de provas e títulos... Então, houve aí uma por parte do constituinte, não só uma preocupação de garantir o direito de acesso à justiça, mas também com a forma pela qual se atenderia este direito, isso não ficou em aberto.

Portanto, o mutirão nunca poderá ser uma solução de caráter permanente, mas sim um remendo. É útil em circunstâncias especiais, mas não trata da raiz do problema.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros:

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília, DF: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.

BRASIL, Ministério da Justiça. *Estudo diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2004.

BRASIL, Secretaria de Reforma do Judiciário – Ministério da Justiça. *IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2015.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel, GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do Processo*, 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005

HARVEY, David. *O enigma do Capital: e as crises do capitalismo*; tradução de João Alexandre. São Paulo, São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*, 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019

MORAES, Humberto Peña; SILVA, José Fontenelle Teixeira. *Assistência judiciária: sua gênese, sua história e função protetiva do Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1984

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. *A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça*. 40º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS. 2016.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. *O Direito de Defesa no Processo Civil Brasileiro: Um Estudo sobre a Posição do Réu*. São Paulo: Atlas, 2011

### **Conteúdo online:**

Agência Fiocruz de Notícia. *Fiocruz promove seminário nacional sobre audiência de custódia*. 2017. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/fiocruz-promove-seminario-nacional-sobre-audiencia-de-custodia>  
Acesso: 25/05/2020

BARBOSA, Igor de Andrade. *A necessidade da autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública da União*. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66912/a-necessidade-da-autonomia-funcional-administrativa-e-financeira-da-defensoria-publica-da-uniao/3> Acesso em: 30/05/2020

BATISTA, Pollyana. “*Crime organizado no Brasil; origem e modo de operação*”. 2018. Disponível em: <https://www.estudopratico.com.br/crime-organizado-no-brasil/>. Acesso em: 26/05/2020

BITENCOURT, Mauro Rogério; ANTONIETTO, Márcia. *Central de Alternativas Penais e Inclusão Social - CEAPIS*. 2018. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/9081/print> Acesso em: 20/05/2020

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Levantamento nacional do sistema penitenciário brasileiro (INFOPEN). Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen>. Acesso em: 22/05/2020.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Mutirão carcerário de Pernambuco cria central de habeas corpus*. 2009. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/mutirao-carcerario-de-pernambuco-cria-central-de-habeas-corpus/> Acesso em: 31/05/2020

Consultório Jurídico (ConJur). *Apenas quatro estados têm defensoria pública em todas as comarcas*. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-21/apenas-quatro-estados-defensoria-todas-comarcas> Acesso em: 23/05/2020

Consultório Jurídico (ConJur). *Participação da Defensoria na fase inquisitorial é obrigatória*. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-10/tribuna-defensoria-participacao-defensoria-fase-inquisitorial-obrigatoria> Acesso em: 23/05/2020

DALAPOLA, Kaique. *“Operação prende 35 suspeitos de cooptar membros para o PCC”*. 2019. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/operacao-prende-35-suspeitos-de-cooptar-membros-para-o-pcc-03072019>. Acesso em: 21/05/2020

DANTAS, Dimitrius. *Defensoria pública é responsável por quase metade dos recursos apresentados em instâncias superiores*. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/brasil/defensoria-publica-responsavel-por-quase-metade-dos-recursos-apresentados-em-instancias-superiores-24048594> Acesso em: 31/05/2020

Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). *Projeto Básico: implantação da central integrada de acompanhamento de alternativas penais do Estado*. 2016. Disponível em: [tais-de-fomento/modeloprojetocentraisintegradas20161.pdf](https://tais-de-fomento/modeloprojetocentraisintegradas20161.pdf) Acesso em: 20/05/2020

Diário de Pernambuco. *Direitos Humanos promove segundo mutirão jurídico na Penitenciária de Itaquitinga*. 2019. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/12/direitos-humanos-promove-segundo-mutirao-juridico-na-penitenciaria-de.html> Acesso em: 31/05/2020

Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD). *“Liberdade em foco: redução do uso abusivo da prisão provisória na cidade de São Paulo”*. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/RELATORIO-LIBERDADE-EM-FOCO.pdf>. Acesso em: 20/05/2020.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Mapa da defensoria pública no Brasil*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/a-defensoria-publica> Acesso em: 23/05/2020

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Mapa da defensoria pública - Déficit de defensores*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/deficitdedefensores>. Acesso em: 23/05/2020

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Mapa da defensoria pública - Defensores nos Estados*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/defensoresnos estados> Acesso em: 23/05/2020

MATIAS, Elen. *Princípios institucionais da defensoria pública: independência e autonomia funcional*. 2018. Disponível em: <https://rumoadefensoria.com/artigo/principios-institucionais-da-defensoria-publica-independencia-e-autonomia-funcional> Acesso em: 31/05/2020

Organização dos Estados Americanos (OEA). *CIDH apresenta Relatório sobre medidas destinadas à redução do uso da prisão preventiva*. 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/136.asp> Acesso em: 20/05/2020

Organização dos Estados Americanos (OEA). *Guia prático para reduzir a prisão preventiva*. 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/GUIA-PrisaoPreventiva.pdf>. Acesso em: 20/05/2020

Poder Judicial de la Ciudad de México. *Evaluación de riesgos procesales*. 2019. Disponível em: [https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/medidas\\_cautelares/evaluacion-3/](https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/medidas_cautelares/evaluacion-3/). Acesso em: 15/05/2020

Politize!. *Defensoria Pública: os desafios na garantia do direito à igualdade*. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/defensoria-publica/>. Acesso em: 23/05/2020

RODRIGUES, João Gaspar. “*Crime organizado, o que é isso?*”. 2016. Disponível em: <https://jgaspar2013.jusbrasil.com.br/artigos/265386227/crime-organizado-o-que-e-isso>. Acesso em: 21/05/2020

SANTOS, Dyanne Gomes. *As centrais de apoio e acompanhamento às penas e medidas alternativas e a resolução do CNJ nº 101 de 15 de dezembro de 2009*. 2010. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/20104/as-centrais-de-apoio-e-acompanhamento-as-penas-e-medidas-alternativas-e-a-resolucao-do-cnj-no-101-de-15-de-dezembro-d-e-2009> Acesso em: 20/05/2020

Secretaria da Administração Penitenciária. *Servidores da SAP participam de Workshop sobre “Audiências de Custódia, Medidas Cautelares e Rede de Cuidados”*. 2016. Disponível em: <http://www.reintegracaosocial.sp.gov.br/noticia.php?noticia=531> Acesso em 20/05/2020

Secretária da Administração Penitenciária. *Dados dos programas - Junho/2019*. 2019. Disponível em: <http://www.reintegracaosocial.sp.gov.br/db/crsc-kyu/archives/59d698315987a3c6bcdb3bab0e56b5fe.pdf> Acesso em: 29/05/2020

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública - Gobierno de México. *Fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso*. 2017. Disponível em: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/fortalecimiento-de-las-unidades-estatales-de-supervision>

-a-medidas-cautelares-y-suspension-condicional-del-proceso?idiom=es Acesso em: 20/05/2020

Supremo Tribunal Federal. “*A Constituição e o Supremo*”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1297> Acesso em: 29/05/2020

TJSP. “*Audiências de Custódia em São Paulo possibilitam reinserção social*”. 2016. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=29292&Id=29292>. Acesso em 25/05/2020

Universa. *Defensoria pede que STF emita habeas corpus a grávidas e lactantes presas*. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2020/05/26/defensoria-pede-que-stf-emita-habeas-corpus-a-gravidas-e-lactantes-presas.htm> Acesso em: 31/05/2020

VALENTE, João Bosco Sá. “*Crime organizado: uma abordagem a partir do seu surgimento no mundo e no Brasil*”. 2016. Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/centros-de-apoio-sp-947110907/combate-ao-crime-organizado/doutrina/418-crime-organizado-uma-abordagem-a-partir-do-seu-surgimento-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 20/05/2020

7ª Conferência Estadual de Direitos Humanos. *Relatório de Governo*. 2017. Disponível em: <http://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/Relat%C3%B3rio20de20Governo1.pdf> Acesso em: 20/05/2020