

Junho 2021

**INFORME**

**O sistema prisional  
brasileiro fora da  
Constituição  
- 5 anos depois**

**Balanço e projeções a partir  
do julgamento da ADPF 347**

## **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)**

### **Presidente**

Ministro Luiz Fux

### **Corregedora Nacional de Justiça**

Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

### **Conselheiros**

Ministro Emmanoel Pereira

Luiz Fernando Tomasi Keppen

Rubens de Mendonça Canuto Neto

Tânia Regina Silva Reckziegel

Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

Candice Lavocat Calvão Jobim

Flávia Moreira Guimarães Pessoa

Ivana Farina Navarrete Pena

Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

André Luis Guimarães Godinho

Maria Tereza Uille Gomes

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

### **Secretário-Geral**

Valter Shuenquener de Araujo

### **Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica**

Marcus Livio Gomes

### **Diretor-Geral**

Johaness Eck

## **DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO E DO SISTEMA DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS (DMF)**

### **Supervisor DMF/CNJ**

Conselheiro Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

### **Juizes Auxiliares**

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador)

Antonio Carlos De Castro Neves Tavares

Carlos Gustavo Vianna Direito

Fernando Pessoa da Silveira Mello

### **Diretora Executiva**

Natalia Albuquerque Dino

### **Chefe de Gabinete**

Renata Chiarinelli Laurino

# SUMÁRIO

Apresentação	4
Quadro geral	6
1. Atualização quanto às causas do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional	8
1.1 Dignidade da pessoa humana e vedação da tortura	8
1.2 Acesso à Justiça	22
1.3 Direitos sociais – saúde, educação e trabalho das pessoas presas	25
2. Panorama sobre pedidos das alíneas ‘a’ a ‘h’ (deferidos e Indeferidos)	27
2.1 Audiências de custódia (alínea ‘b’, deferida)	27
2.2 Descontingenciamento Funpen (alínea ‘h’, deferida)	31
2.3 Cautelares e alternativas penais contra encarceramento (alíneas ‘a’, ‘c’ e ‘d’, indeferidas)	38
2.4 Circunstâncias de cumprimento de pena como critério de flexibilização da execução penal (alíneas ‘e’ e ‘f’, indeferidas)	40
2.5 Mutirões carcerários (alínea ‘g’, prejudicado – vinculado às alíneas ‘e’ e ‘f’)	41
3. Atualização sobre a atuação dos poderes no campo federal e da sociedade civil	42
3.1 Executivo	42
3.2 Legislativo	46
3.3 Judiciário	47
3.4 Sociedade civil	53
4. Fatores de risco para agravamento do estado de coisas inconstitucional	54
4.1 Queda da arrecadação do Fundo Penitenciário	54
4.2 Aumento da demanda de recursos para a custódia	55
4.3 Legislação de endurecimento	56
4.4 Covid-19	56
5. Fatores de enfrentamento do estado de coisas inconstitucional	57
5.1 Plano Nacional	57
5.2 Responsabilidade legislativa na área criminal e penal	58
5.3 Regulação das vagas prisionais e redução da superpopulação	58
5.4 Compensação penal	58
5.5 Saúde prisional	59
5.6 Espaços prisionais	60
5.7 Atuação presencial do Estado	60
5.8 Formações no sistema de justiça e nos serviços penais	61
Anexo 1 - Siglas	62
Anexo 2 - Sistemas e cadastros do sistema prisional	63
Anexo 3 - Referências bibliográficas	64

# O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois

## Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347

Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal concluiu a primeira etapa do julgamento da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**, capítulo fundamental para a **correta leitura da questão carcerária enquanto falha sistêmica então caracterizada como estado de coisas inconstitucional em nosso país**. A vocalização das mazelas de nossas prisões pelos diferentes atores que participaram do julgamento, em especial os ministros da Suprema Corte, evidenciou a gravidade operacional de um sistema historicamente formado à margem do conceito de política pública baseada em evidências, hermético ao mundo externo e com deficiências na produção de dados.

Naquela ocasião, foram analisados oito pedidos, dos quais dois foram concedidos em sede cautelar. **Em maio de 2021, a ADPF 347 foi retomada em julgamento no plenário virtual do STF** com voto do relator, ministro Marco Aurélio Mello. Entre outras medidas, ele determina que o governo federal elabore em até 90 dias a partir do fim do julgamento um plano nacional de três anos para a superação do estado de coisas inconstitucional. Até o fechamento deste informativo, o julgamento estava suspenso com pedido de vista do ministro Roberto Barroso.

**Este documento-síntese atualiza os principais pontos transversais ao julgamento cautelar**, indicando até onde foram os efeitos do entendimento da Suprema Corte nos pontos deferidos e indeferidos. Também  **sinaliza situações de risco de agravamento do cenário** de 2015, especialmente no contexto da pandemia de Covid-19, e possíveis caminhos para evitar esse quadro.





*Há relação de causa e efeito entre atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal, atacados nesta ação, e o quadro de transgressão de direitos relatado. O afastamento do estado de inconstitucionalidades, conforme se pretende nesta ação, só é possível mediante mudança significativa do comportamento do Poder Público, considerados atos de natureza normativa, administrativa e judicial. (...)*

*O quadro não é exclusivo desse ou daquele presídio. A situação mostra-se similar em todas as unidades da Federação, devendo ser reconhecida a inequívoca falência do sistema prisional brasileiro”.*

— **Marco Aurélio Mello**

Ministro do Supremo Tribunal Federal

**Relator**

Ao longo do documento, há falas de todos os dez ministros que participaram do julgamento cautelar da ADPF 347. A ordem de inserção das falas se deu por pertinência temática, buscando cobrir diferentes pontos relevantes abordados no julgamento que dialogam com este documento.

## Nota metodológica

Este informativo foi produzido a partir do ponto de vista do Judiciário, na figura do Conselho Nacional de Justiça, com o intuito de fomentar debate necessário acerca de temas que perpassaram o julgamento cautelar da ADPF 347, com análise em retrospecto cinco anos depois. Para esse objetivo, reuniu dados e informações de diferentes fontes, de natureza quantitativa e qualitativa, para permitir um mosaico mais amplo sobre a situação carcerária no país. Houve preferência por dados de abrangência nacional que permitissem comparação histórica, especialmente os sistematizados e divulgados pelo Executivo e pelo Judiciário (a lista completa das fontes está indicada no anexo ao final do documento).

Imperativo destacar, no entanto, que no mesmo sentido do que foi apontado pelos ministros no julgamento da ADPF 347, permanecem grandes barreiras para a obtenção de dados atualizados e confiáveis sobre o sistema prisional brasileiro, criando obstáculos para a elaboração de políticas públicas efetivas – até hoje, por exemplo, o Brasil não tem condições de apontar taxas de reincidência ou de casos de tortura. Entre as dificuldades encontradas, estão questões relativas à obtenção primária dos dados (registros não-rastreáveis, notificação despadronizada, inconformidade de metodologias de preenchimento de instrumentos e de análise), periodicidade irregular de divulgação, inconsistências no comparativo de dados divulgados por fontes diferentes, uso limitado de tecnologia da informação para o processamento de dados e dificuldades de alimentação, manutenção, evolução e integração dos sistemas existentes.

Até o fechamento deste informativo, em junho de 2021, não havia sido divulgado o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional com dados completos de 2020. Em alguns casos em que as análises ocorrem com dados anuais, foram usadas informações de 2019 ou de outras fontes.

### Encarceramento e lotação

Nos últimos dez anos, havia pelo menos **50% mais presos do que vagas existentes**, com pico de quase duas pessoas por vaga no primeiro semestre de 2016 (1,87 de ocupação). O **número de pessoas presas por 100 mil habitantes subiu 37,9% na década**. A população prisional aumentou continuamente desde os anos 1980, com desaceleração do crescimento desde 2016, mas com patamares ainda elevados e pequena redução em 2020, com o início da pandemia de Covid-19.

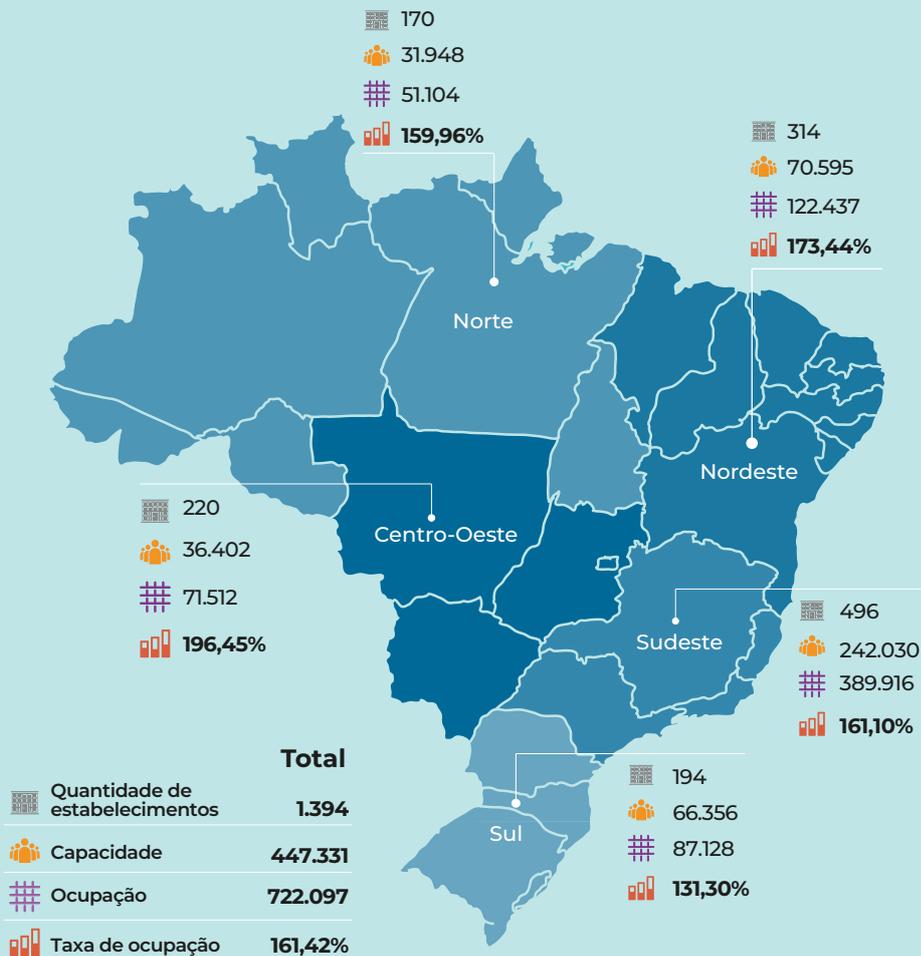
A população privada de liberdade  **aumentou 9,3%** entre 2016 e 2020 (incluindo pessoas monitoradas)

Houve **redução de cerca de 100 vagas** no sistema no mesmo período.

#### Taxa de ocupação

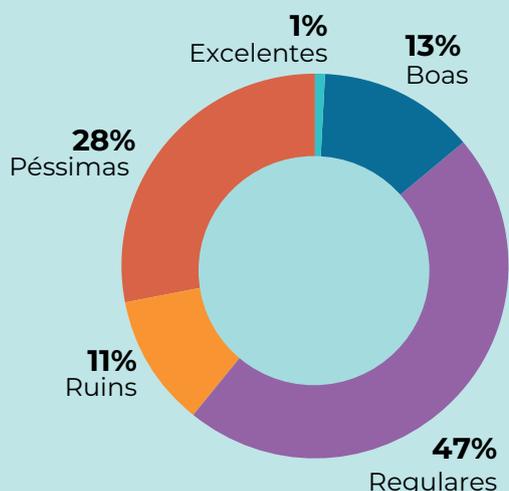
Em 1/2016: **1,87**  
Em 1/2020: **1,47**

Fonte: Infopen



Fonte: CNMP, 2019

### Estrutura dos estabelecimentos penais



Fonte: CNIEP

O quadro abaixo indica que, enquanto os indicadores oficiais de estrutura no sistema prisional melhoraram nos últimos anos, em sua maioria, **o percentual de acesso das pessoas privadas de liberdade aos serviços oferecidos caiu**.

%	2015	2020
Estabelecimentos com sala de aula	58%	65%
Pessoas que estudam	11%	12%
Estabelecimentos com sala de produção	17%	35%
Pessoas que trabalham	15%	13%
Estabelecimentos com estrutura médica	54%	63,69%
Atendimentos médicos realizados	11,4mil	7,7mil

Fonte: Infopen

## Audiências de Custódia

Pelos menos **690 mil** audiências realizadas desde 2015

**412 mil** conversões em preventiva (média de 59,8%)

**277,7 mil** conversões em liberdade (média de 40,2%)

**28,8 mil** encaminhamentos para proteção social (média de 4,17%)

**44 mil** relatos de tortura no ato da prisão (média de 6,4%)

**Economia potencial aos cofres públicos ao evitar criação de novas vagas:**

**R\$ 13,8 bilhões**

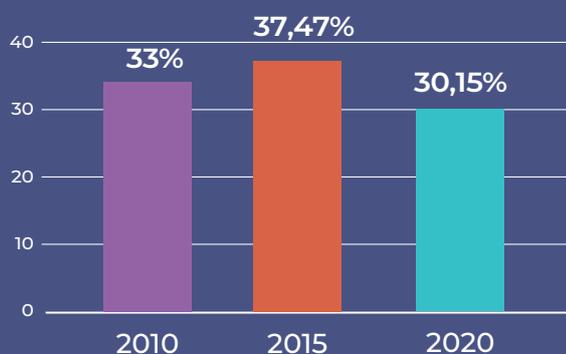
(Referência Depen: R\$ 50 mil<sup>1</sup> por vaga, sem considerar custeio)

**Projeção anual de custeio das novas vagas:**

**R\$ 10,3 bilhões**



## Presos provisórios



Fonte: Infopen

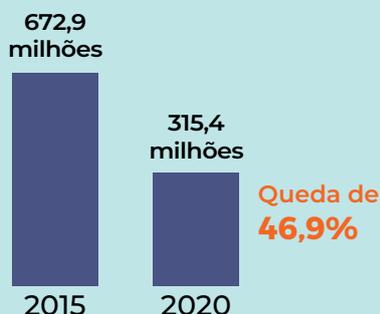
A pandemia de **Covid-19** resultou na **suspensão da realização das audiências** ou funcionamento irregular desde março de 2020. A maior parte dos dados registrados desde então relativos à porta de entrada do sistema estão na plataforma de análise dos autos de prisão em flagrante, que registrou 203 mil entradas com conversão de 49% em preventivas.

Fonte: Sistac

<sup>1</sup> O valor considerado por vaga é uma estimativa conservadora a partir de informações já divulgadas anteriormente, sem correção da inflação no período. Em relatório produzido em 2017, o Tribunal de Contas da União estimou custo de R\$49,3 mil por vaga. Em entrevista de 2019 ao jornal O Globo, o então diretor geral do Depen, Fabiano Bordignon, estimou o valor entre R\$ 50 mil a R\$ 80 mil.

## Funpen

### Arrecadação



### Gastos



Fontes: Portal da Transparência e Painel Interativo de Instrumentos de Repasse (Depen)

## Covid-19

Pelo menos **35 mil pessoas liberadas emergencialmente** do regime fechado após Recomendação CNJ nº 62/2020

**Pessoas privadas de liberdade**  
Número oficial de casos: 59.055  
Número oficial de mortes: 211

**Servidores**  
Número oficial de casos: 22.159  
Número oficial de mortes: 238

Fonte: CNJ, junho 2020

Fonte: Boletim Covid CNJ, 2 de junho de 2021



## 1. ATUALIZAÇÃO QUANTO ÀS CAUSAS DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA PRISIONAL

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelos ministros do STF foi um importante passo dado pelo Estado brasileiro para balizar o debate técnico e institucional quanto a medidas urgentes e necessárias para a superação desse quadro. **Durante o julgamento, foram inúmeras as violações citadas apontando a negação de direitos básicos** a pessoas que irão retornar ao convívio social após cumprirem suas penas. Considerando que essas pessoas se encontram sob tutela do Estado, as ações e omissões dos poderes públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal tornavam-se ainda mais graves pelos olhos do colegiado.

Cinco anos depois, para além de melhorias incrementais em algumas frentes, **não é possível dizer que esse quadro foi superado**, especialmente devido à complexidade de fatores causais que incluem desarranjos históricos em nossa sociedade e dinâmicas institucionais que tendem à inércia, incluindo a desarticulação federativa, problemas sociais e supervalorização de soluções em segurança pública. O quadro de fatores se agravou nas últimas três décadas. Embora com uma velocidade menor nos últimos anos, mantêm-se cenários como a superlotação e serviços insuficientes áreas de saúde, alimentação e segurança das pessoas privadas de liberdade.

Esta seção apresenta um panorama geral das condições que levaram o STF a entender que as prisões brasileiras operavam à margem da Constituição, atualizando para o recorte dos últimos cinco anos.



*Os estabelecimentos prisionais funcionam como instituições segregacionistas de grupos em situação de vulnerabilidade social. Encontram-se separados da sociedade os negros, as pessoas com deficiência, os analfabetos. E não há mostras de que essa segregação objetiva - um dia - reintegrá-los à sociedade, mas sim, mantê-los indefinidamente apartados, a partir da contribuição que a precariedade dos estabelecimentos oferece à reincidência”.*

— Edson Fachin  
Ministro do Supremo Tribunal Federal

## 1.1 Dignidade da pessoa humana e vedação da tortura

### Seletividade penal

O perfil das pessoas privadas de liberdade – pobres, negras, jovens, sem acesso a oportunidades, que cometeram crimes patrimoniais – segue o mesmo padrão ao longo dos anos, com poucas variações percentuais:

	2010	2015	2020
Negros	58,4%	63%	56,3%
Menos que 30 anos	54,3%	54%	42%
Ensino fundamental incompleto	60%	62%	57,4%
Presos por crime patrimonial ou tráfico de drogas	75%	73%	71%

Fonte: Infopen

Os percentuais da série histórica devem ser lidos com a ressalva das condições de preenchimento. No comparativo entre o Infopen 2/2019 e 1/2020, por exemplo, a quantidade de registros na categoria “Não Informada” para faixa etária subiu 43,6% (de 72,4 mil para 103,9 mil). No caso do grau de instrução, a categoria “Não Informada” subiu 52%, enquanto no quesito raça, a variação é de 8%.

## Superlotação

A superlotação é um dos efeitos, e não causa primeira, de desarranjos estruturais relacionados ao sistema penal e ao sistema de justiça criminal. Ainda assim, por meio da superlotação se **agravam as condições de gestão que impedem um tratamento digno à população carcerária**. No entanto, a resposta histórica do Estado quanto à crescente razão de presos por vaga é a construção de novas vagas, o que traz um duplo revés.

Em primeiro lugar, é preciso considerar o **custo social do encarceramento**, com reverberações não apenas na vida da pessoa sob custódia para muito além da duração da pena, mas na de sua família, podendo atingir cerca de 17 pessoas<sup>2</sup>. Além disso, há o **custo financeiro** aos cofres públicos com a construção e manutenção de vagas (ver mais na Seção 2.2 – *Descontingenciamento do Funpen*). Por fim, ao comparar o crescimento da população prisional com a criação de vagas na última década, nota-se que esta não é capaz de acompanhar a velocidade do encarceramento, tornando a superlotação endêmica e invalidando de forma pragmática o principal argumento para a superação do cenário.

Para a correta leitura do quadro geral é preciso ponderar com cautela os dados de 2020, ano atípico para o sistema prisional em função da pandemia de Covid-19, observando tendências e variações dos últimos anos. Os gráficos indicam o **aumento crescente da população prisional, da taxa de encarceramento e do quantitativo de estabelecimentos superlotados** – com queda de 11,6% na quantidade de estabelecimentos superlotados entre 2009 e 2014 e aumento de 15,6% entre 2014 e 2020 segundo o CNIEP, além de variações irregulares na razão de preso por vaga que não representam uma tendência clara de aumento ou diminuição.

<sup>2</sup> Godoi (2010) estima que, em pesquisa realizada em bairros periféricos de São Paulo, para cada pessoa presa, dezessete pessoas seriam afetadas direta ou indiretamente por esse encarceramento.

## Vagas

De acordo com dados publicados no painel dinâmico do Ministério da Justiça, entre 2016 e 2020, houve uma **discreta redução no número de vagas** no sistema prisional: em 2016 havia 446,8 mil vagas, enquanto em 2020 esse número caiu para 446,7 mil. Entre 2015 e 2020, foram repassados R\$ 1,8 bilhão para a criação de novas vagas, sendo que grande parte desses recursos veio do descontingenciamento do Funpen a partir de 2016.

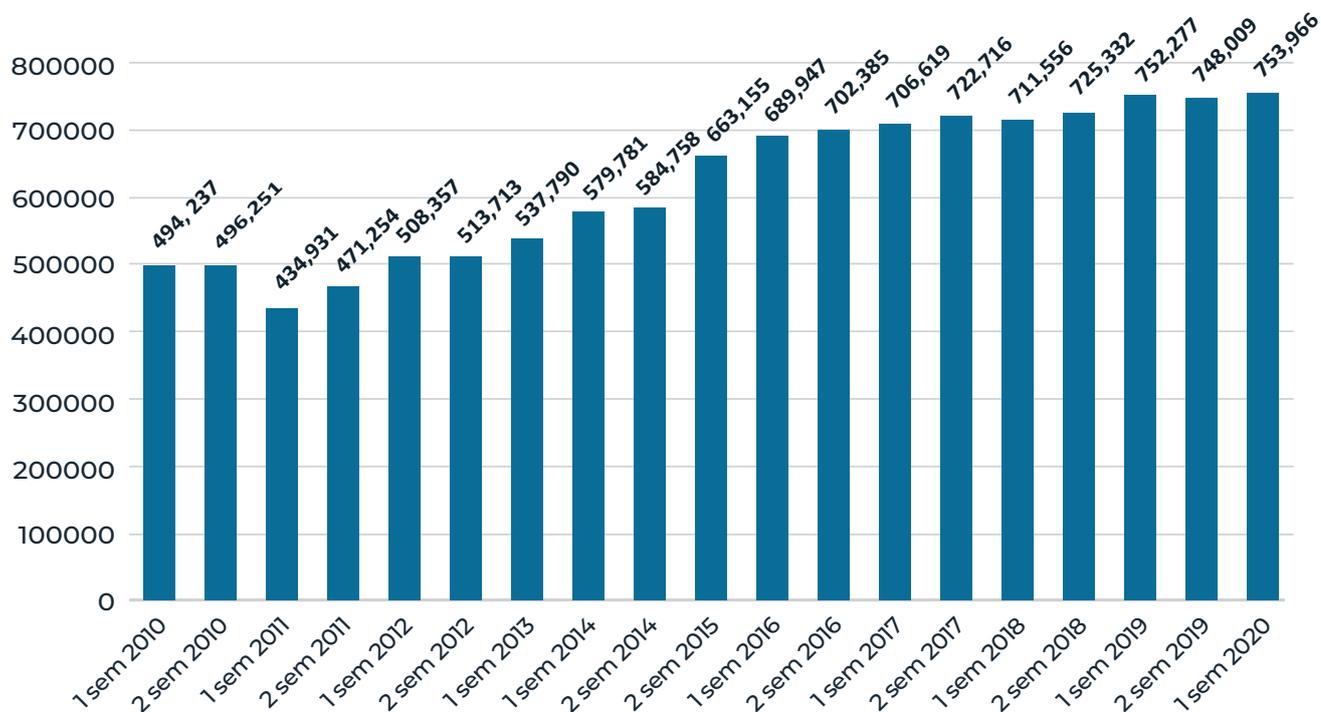
Vale ressaltar que o Depen, em resposta enviada em junho de 2021 a pedido de informações feito pelo CNJ, afirma que foram criadas 29.556 vagas entre 2016 e 2020, contabilizando as geradas exclusivamente com recursos estaduais e as que contaram com repasse federal. Os dados do Sisdepen, contudo, não acusam essa ampliação no número de vagas.

Já o estudo Monitor da Violência (G1/FBSP e NEV-USP) aponta crescimento de 17 mil vagas entre fevereiro de 2020 e maio de 2021, data do levantamento mais recente. É importante compreender se esse aumento, de fato, vem da construção e ampliação de estabelecimentos prisionais ou de reformas que não aumentam o espaço de custódia, mas acrescentam leitos.

**O conceito de vaga não se encerra na existência de um leito em uma cela.** Deve englobar o acesso a assistências que são garantidas por lei às condições de vida, que reverterão positivamente tanto para pessoa presa, como para os servidores e para a sociedade. Desse modo, o acréscimo de leitos a uma cela não constitui criação de vaga. Vale lembrar, ademais, que, segundo a resolução nº 09/2011 do CNPCP, o número de vagas em cela coletiva não deve exceder oito pessoas.

No ano passado, o CNPCP voltou a discutir o uso de contêineres para abrigar a população privada de liberdade no contexto da pandemia do novo coronavírus. A ideia acabou descartada após diversos posicionamentos contrários de atores públicos e privados. A nova resolução aprovada, no entanto, deu autorização para que os órgãos de administração penitenciária construíssem instalações excepcionais para a triagem de detentos e o isolamento dos que integram grupos de risco.

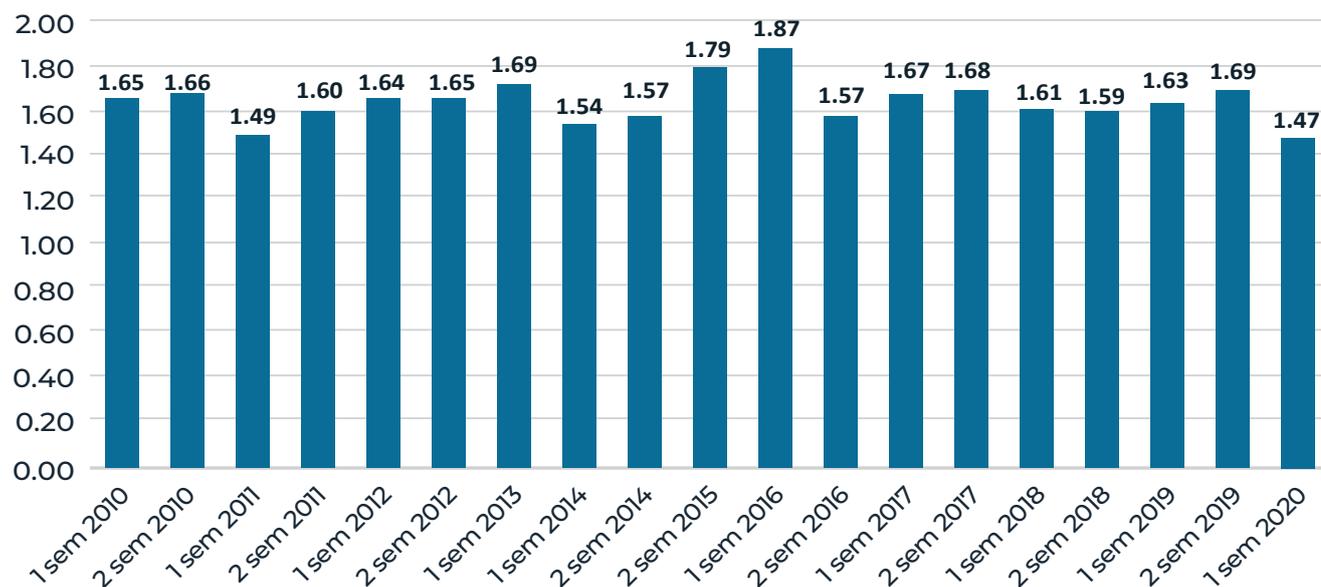
## População carcerária por semestre 2010 a 2020



Fonte: SISDEPEN

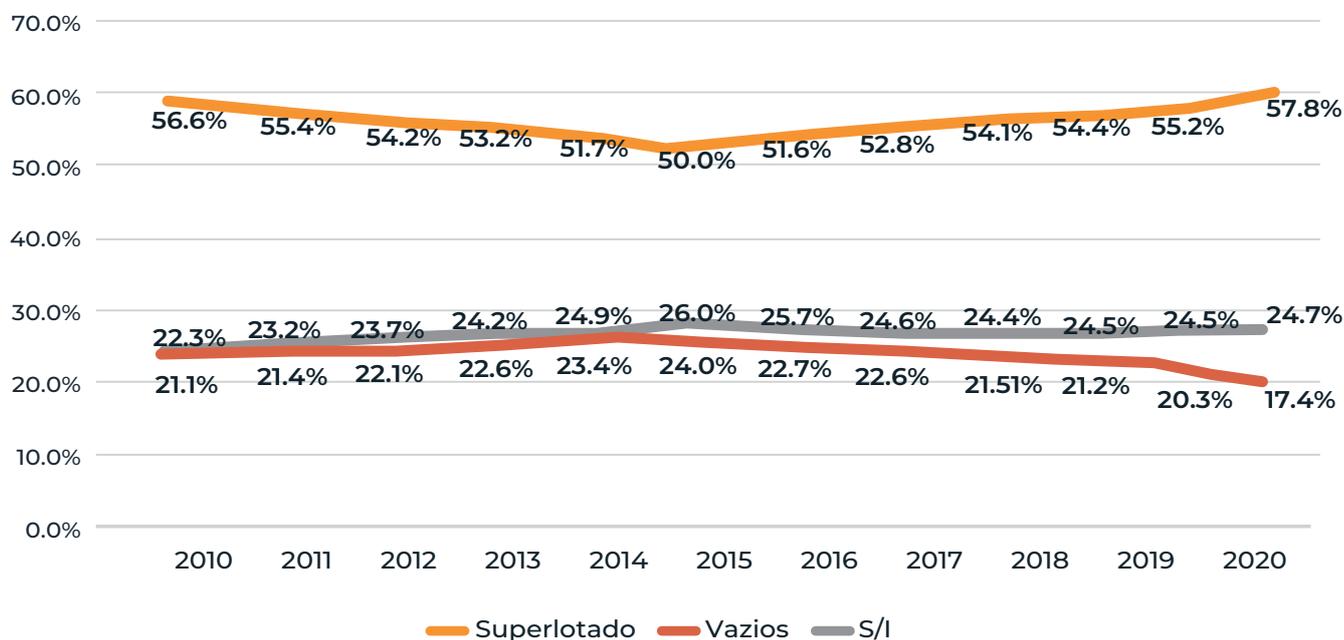
\* Exclui os presos custodiados nas polícias e segurança pública. Nos últimos anos, o Depen começou a divulgar de forma separada os dados de pessoas em monitoração eletrônica, que cresce a cada ano. Para manter a lógica da análise da série histórica, uma vez que o número não foi subtraído dos anos anteriores, o gráfico acima mantém para o ano de 2020 a população privada de liberdade somada às pessoas em monitoração.

## Razão preso/vaga 2010 a 2020



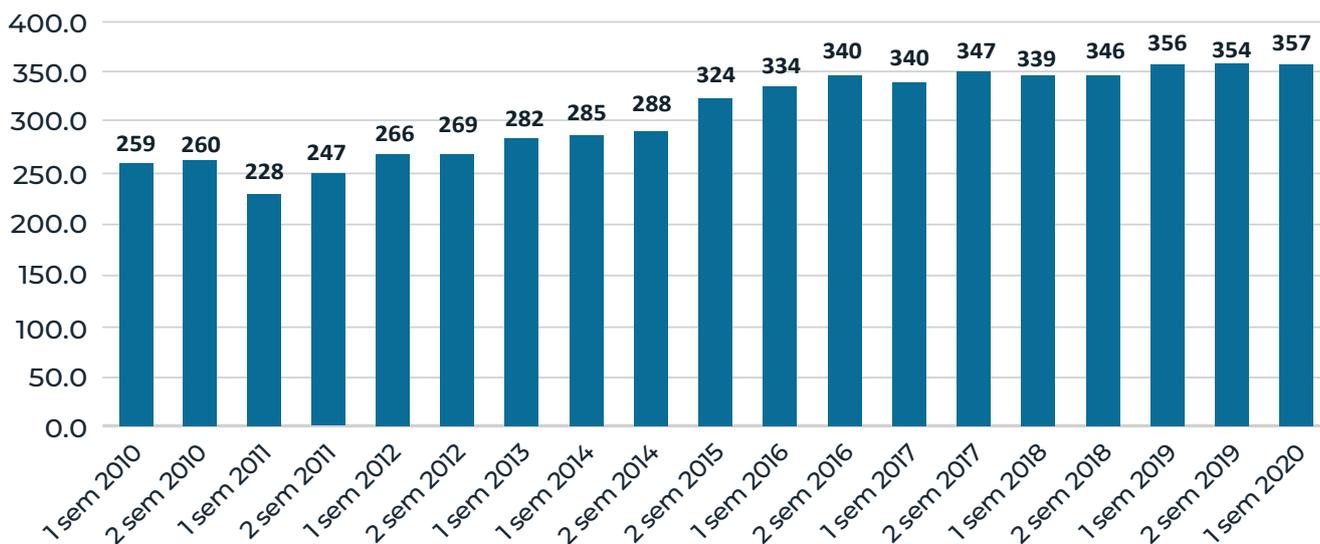
Fonte: SISDEPEN

## Superlotação dos estabelecimentos 2009 a 2020



Fonte: CNIEP

## Taxa de encarceramento por semestre (por 100 mil habitantes) 2010 a 2020



Fonte: SISDEPEN



## Estrutura e condições degradantes

São três as principais fontes alimentadas periodicamente sobre estrutura do sistema prisional que deveriam permitir uma radiografia das condições de cumprimento de penas – Sisdepen (MJSP); CNIEP (CNJ); e Sistema Prisional em Números (CNMP) (*Mais informações no Anexo 2 deste documento*). No entanto, além de terem diferenças metodológicas em sua concepção e operação, o cruzamento de dados resulta em **discrepância de informações, impedindo uma leitura precisa sobre a situação prisional no Brasil**.

Dois exemplos ilustrativos: estabelecimentos com sala de aula no CNIEP representam 35,5% do total, enquanto no Infopen são 65%. Já em relação a estabelecimentos com consultório odontológico, o CNIEP registra a existência de estrutura em 27,1% dos estabelecimentos, enquanto o Infopen registra em 45,3%. Também há diferenças na quantidade de estabelecimentos penais cadastrados: CNMP (2019): 1.398 / CNIEP (2020): 2.512 / Sisdepen (2020): 1.403.

O CNIEP reúne informações sobre 2.512 estabelecimentos de privação de liberdade ativos, sendo que em apenas 1.808 a última inspeção realizada foi entre 2020 e 2021. Em 275 estabelecimentos ativos, não há registro de inspeção.



*A situação de penúria do sistema prisional do país é tão notória, que o que quer que se diga, será expletivo e, claro, vergonhoso para todos nós. E como tenho destacado, nós não temos, no âmbito do Judiciário, sequer a desculpa de dizer que isso é culpa da Administração, porque somos administradores do sistema. (...) Não podemos mais continuar a falar da existência desse sistema prisional como se estivéssemos a reclamar do frio ou do calor, como se não tivéssemos nenhuma influência na lamentável situação a que chegamos”.*

— **Gilmar Mendes**

Ministro do Supremo Tribunal Federal

## Estrutura



## Mulheres e populações específicas

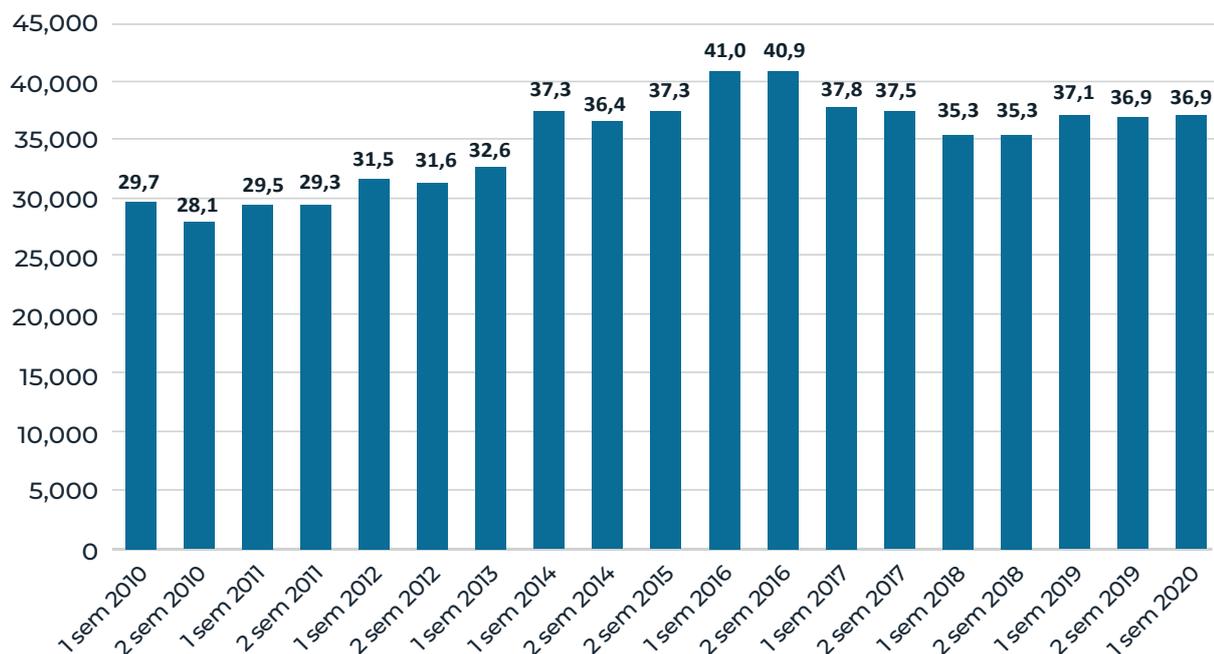
Após um pico de aprisionamento em 2016, com 41 mil mulheres privadas de liberdade, **houve aparente estabilização da escalada do encarceramento feminino** que vinha sendo observada desde os anos 2000, quando cerca de seis mil mulheres eram contabilizadas. Atualmente, quase 37 mil mulheres integram a população prisional brasileira, representando 4,9% do total, com 17,5 mulheres presas a cada 100 mil habitantes.

Se há dez anos havia uma defasagem de vagas elevada em relação à população feminina, com razão de 1,67, os números se situam próximos a 1 desde o segundo semestre de 2016, caindo para 0,83 no primeiro semestre de 2020.

Em 2018, a **decisão do STF no HC 143.641 para a substituição de prisão preventiva por domiciliar para presas grávidas e mães de crianças de até 12 anos representou importante avanço**, mas os desafios permanecem para situações específicas. De acordo com o último Infopen (2020), apenas 16,5% das unidades prisionais que recebem mulheres tinham espaço reservado para gestantes e lactantes e apenas 4,1% dos estabelecimentos dispunham de berçário e/ou centro de referência materno-infantil, totalizando 50 unidades.

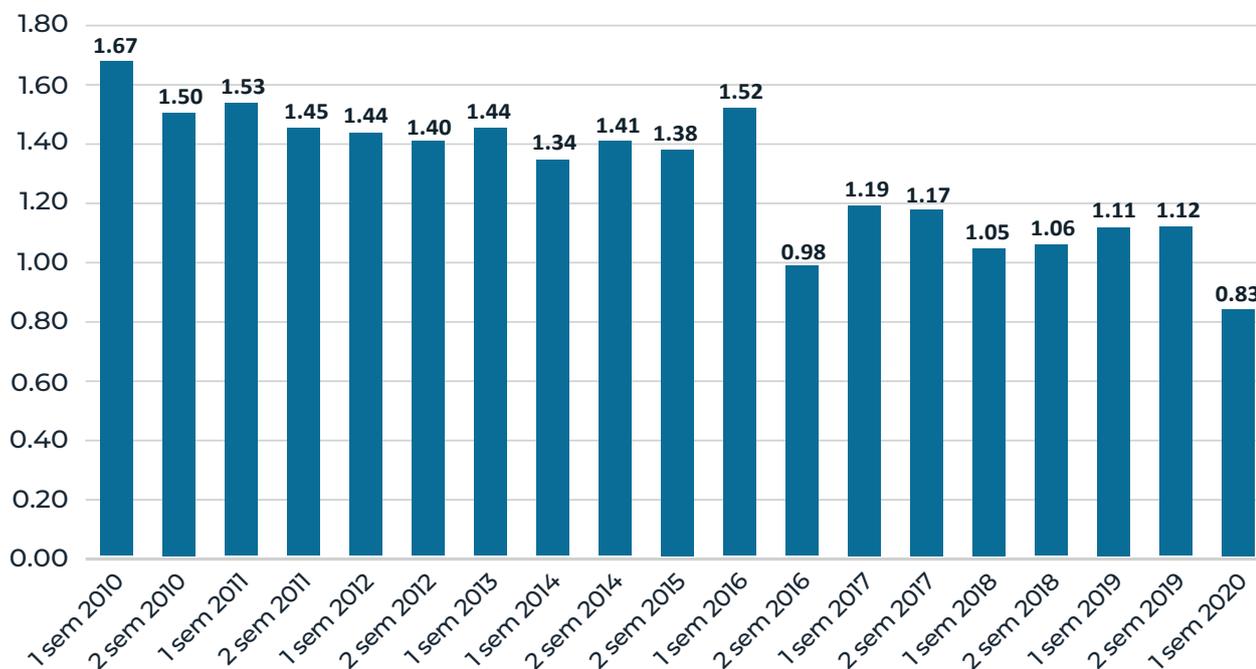


## População carcerária feminina por semestre 2010 a 2020



Fonte: SISDEPEN

## Razão presa / vaga - população feminina 2010 a 2020



Fonte: SISDEPEN

Determinados grupos de indivíduos requerem espaços exclusivos para garantir sua segurança, mas **a grande maioria dos estabelecimentos não possui infraestrutura que permita a separação de grupos mais vulneráveis**. Segundo dados do Infopen de junho de 2020, 87% dos estabelecimentos não tinham ala ou celas para pessoas que se declarassem lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Quanto à população idosa, 88% dos estabelecimentos não dispunham de espaço exclusivo para abrigá-la, enquanto 98% dos estabelecimentos não tinham ala ou cela destinada exclusivamente para população indígena. Essa insuficiência também corresponde à fragilidade de fluxos e procedimentos na custódia prisional, que deveriam levar em conta as especificidades desses grupos.

### Casos

Em reunião do CNPCP em agosto de 2020, foi noticiado que os presos do estado de Roraima estão vivendo sem roupas, só de cuecas, em celas com temperaturas que chegam a até 50°. Em abril de 2021, a Defensoria de São Paulo denunciou o Estado brasileiro à Comissão Interamericana de Direitos Humanos alegando que 86% dos presídios vistoriados racionam água e 93% estão superlotados, mas o Executivo nega. O Rio de Janeiro foi objeto de duas cautelares da CIDH recentemente pelas condições dos presídios. A Penitenciária Evaristo de Moraes apresentava superlotação de 252,17% e alto número de óbitos, enquanto a Cadeia Pública Jorge Santana, que recebe presos após operações policiais, tinha entre seus 1.833 internos (todos em preventiva) pessoas com ferimentos à bala em celas com quase o triplo de sua capacidade de ocupação e sem acesso a qualquer atividade.



## Mortes e agravantes de saúde, rebeliões e fugas

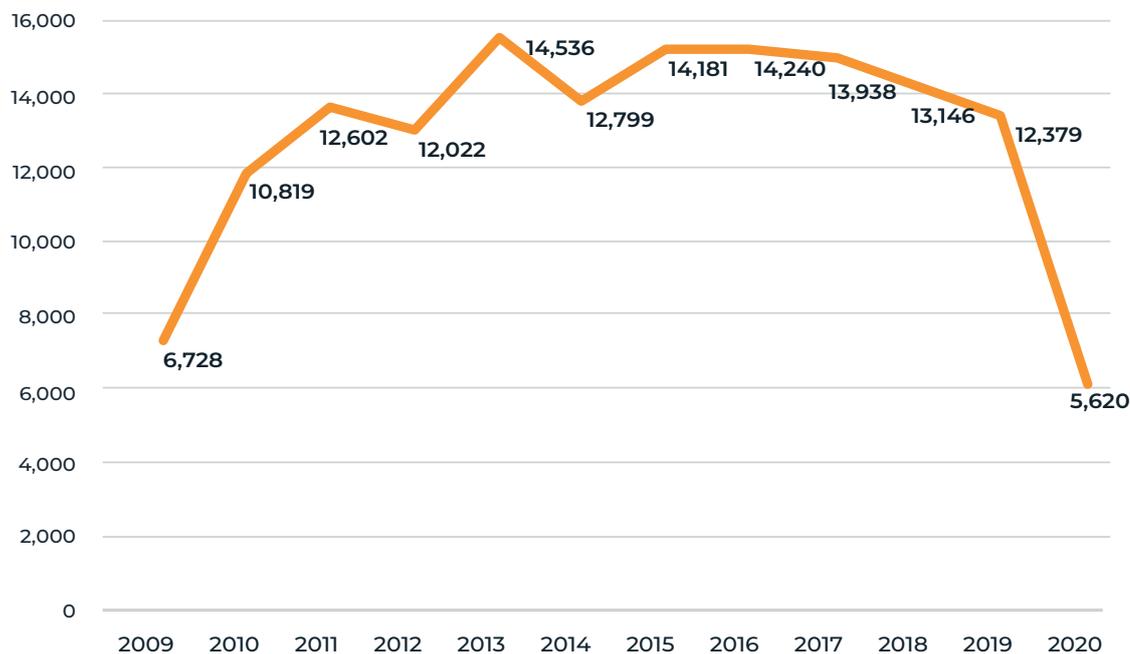
Nos últimos cinco anos, foram registrados reiterados **episódios de descontrole e insegurança interna** nos estabelecimentos prisionais, sendo pelo menos 12 eventos de maior repercussão. Esses episódios resultaram na morte de ao menos 278 pessoas e tiveram maior concentração nas regiões Norte e Nordeste. Em 2018, relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) indicou que mais de um ano e meio após as rebeliões de janeiro na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em Roraima, e na Penitenciária de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte, 32 presos seguiam

desaparecidos. Relatório publicado pelo TCU em 2017 indicou que, dos 18 estados/DF fiscalizados, 11 (61%) declararam ter enfrentado algum tipo de rebelião em unidades prisionais no período de outubro de 2016 a maio de 2017.

Segundo o CNIEP, até o início da pandemia de Covid-19, a média de fugas e de evasões se manteve entre 12 e 14 mil por ano, reduzindo para 5,6 mil em 2020. Já a quantidade de rebeliões anuais apresentou queda a partir de 2017 (de 323 em 2016 para 208 em 2017), voltando a subir apenas em 2020 (de 107 em 2019 para 170 em 2020).

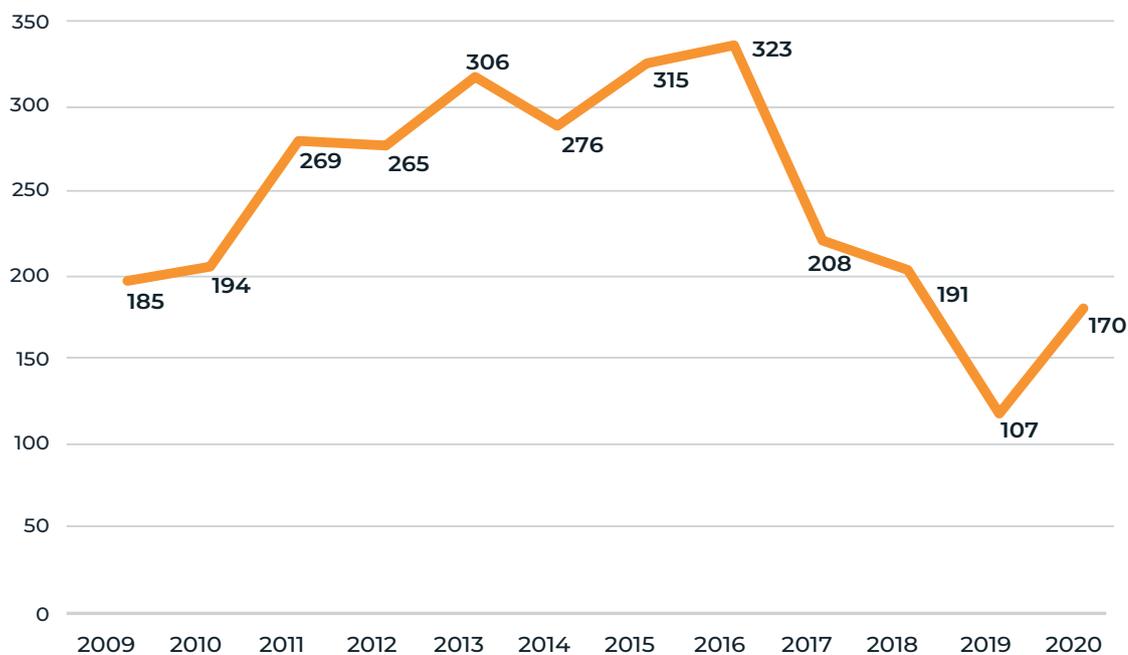
Data	UF	Local	Vítimas
21 e 22 de maio de 2016	CE	Vários presídios da Região Metropolitana de Fortaleza	<b>14 mortes</b>
16 de outubro de 2016	RR	Penitenciária Agrícola de Monte Cristo - Boa Vista	<b>10 mortes</b>
17 de outubro de 2016	RO	Penitenciária Ênio dos Santos Pinheiro - Porto Velho	<b>8 mortes</b>
1 de janeiro de 2017	AM	Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj) - Manaus	<b>60 mortes</b>
15 de janeiro de 2017	RN	Presídio de Alcaçuz - Nísia Floresta	<b>26 mortes</b>
Novembro 2017	Nacional	Presos de ao menos 34 presídios estaduais e federais de sete estados do país se rebelaram em novembro de 2017 contra as condições do sistema prisional. Alguns chegaram a fazer greve de fome para reivindicar mudanças.	<b>2 mortes em Cascavel (PR)</b>
1 de janeiro de 2018	GO	Complexo Prisional de Aparecida	<b>9 mortes e 14 feridos</b>
Abril 2018	PA	Centro Penitenciário de Recuperação do Pará, no Complexo Santa Izabel. Entre os mortos estava um agente prisional, 16 detentos e cinco homens que estavam do lado de fora da prisão.	<b>22 mortes</b>
28 de setembro de 2018	TO	Presídio de Barra da Grota	<b>9 mortes</b>
Maio 2019	AM	15 presos morreram durante uma rebelião no Complexo Prisional Aníbal Jobim (Compaj), em Manaus. Menos de 24 horas depois, outros 40 detentos foram encontrados mortos em outros três presídios da capital amazonense.	<b>55 mortes</b>
29 de julho de 2019	PA	Centro de Recuperação Regional de Altamira	<b>57 mortes</b>
17 de maio de 2020	PR	Cadeia de Ibiporã	<b>6 mortes</b>

## Fugas e evasões



Fonte: CNIEP

## Rebeliões por ano



Fonte: CNIEP

## Facções e grupos criminais

Atentar-se para as condições de cumprimento de pena torna-se imperativo para enfrentar o papel exercido pelos grupos criminais. Conforme narram estudiosos do tema em publicações especializadas, esses grupos se organizam em coletivos para enfrentar o Estado quanto às condições de cumprimento de pena impostas por ação ou omissão, se associando para buscar confrontar as violações a direitos que este deveria assegurar. Alguns desses grupos também atuam em atividades criminosas dentro e fora das prisões.

A existência desses grupos não é recente nem exclusiva da realidade brasileira, mas seu **surgimento, consolidação, expansão e diversificação a partir dos estabelecimentos penais** é um componente intrínseco à gestão das prisões no Brasil. Os fatores internos da realidade prisional brasileira, sobretudo a superlotação e a escassez de serviços e assistências, devem ser entendidos como elementos produtores da auto-organização das pessoas presas.

Atualmente, desconhece-se a real dimensão representada por tais grupos, assim como é incerta a identificação de quantos e quais são as chamadas facções criminosas. Apenas no sistema penitenciário federal, levantamento realizado pelo Depen a pedido do veículo El País identificou mais de 30 grupos distintos, com um quantitativo superior a 500 pessoas recolhidas nas unidades prisionais federais.

É fato, também, que muitas decisões administrativas colaboram para o fortalecimento das facções: as constantes transferências de presos nos territórios estaduais, a identificação incerta das lideranças que são levadas ao sistema penitenciário federal, a automação das unidades prisionais e o imperativo do contato mínimo entre servidores penais e pessoas presas, fazendo com que cada vez mais os profissionais desconheçam quem são os custodiados e os fatores de equilíbrio das forças internas, assim como seja dificultada as relações de confiança com a administração.



*Há situações como essa, em que sabemos que grupos de criminosos dominam os presos e fazem dos presos verdadeiros sabujos, numa hierarquia em códigos de honra que nada têm a ver com o Estado, têm a ver com tribos, em situação não de tribos civilizadas, com seus marcos civilizatórios, mas com marcos de perversidade que são gravíssimos”.*

— **Carmem Lúcia**

Ministra do Supremo Tribunal Federal

## Agravantes em saúde

Segundo indica a tabela ao lado, uma pessoa presa tem cerca de 2,5 vezes mais chances de ser morta do que alguém fora do cárcere e 28 vezes mais chance de contrair tuberculose. Há cerca de 1.301 casos de tuberculose a cada cem mil presos, enquanto a sociedade, em geral, registra 31 novos casos a cada cem mil pessoas. Segundo dados do Ministério da Saúde (2021), entre 2015 e 2020, a variação de casos na população prisional foi de 5.860 a 8.978.

O número de casos entre a população privada de liberdade é maior do que a soma dos casos nas demais populações consideradas vulneráveis pelo Ministério – na qual também se enquadram imigrantes, população em situação de rua e profissionais de saúde.

O número de casos de HIV e Aids nas cadeias é duas vezes maior do que aquele registrado na população. No primeiro semestre de 2020, houve 7.769 registros da doença.



Taxa por 100 mil habitantes, com dados de 2019

	Assassinato	Tuberculose	HIV
Brasil	19,65	31,6	434,4
Prisões	50,38	1.301	1030,4

Fonte: Ministério da Saúde, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Infopen

Com o início da pandemia de **Covid-19**, a quantidade de óbitos registrada no sistema passou a ganhar especial atenção, especialmente em razão da **possibilidade de subnotificações**. Notícias da imprensa e de organizações da sociedade civil apontam situações de pessoas que foram hospitalizadas e que não foram registradas na estatística oficial, ou ainda, que pela baixa testagem, o contágio e eventual morte não estão sendo associados à Covid-19. Nesse sentido, o Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro publicou em 2020 relatório que apontava uma morte de pessoa presa a cada dois dias no primeiro semestre,

com um percentual de testagem da população encarcerada que não chegava a 3%.

Com a restrição de visitas em razão da pandemia, **a situação de insegurança alimentar se agravou**. Em abril de 2021, relatório do Ministério da Saúde concluiu que ao menos seis pessoas morreram desnutridas na Cadeia Pública de Altos no Piauí após quase um terço dos presos serem atendidos com sintomas e dezenas serem internados. No Rio de Janeiro, um interno do Presídio Evaristo de Moraes morreu em abril de 2021 tendo como *causa mortis* provável anemia severa, conforme informação do SIPEN-SEAP/RJ.

## População carcerária por tipo de óbito

### 2º sem 2019 / 1º sem 2020

Os óbitos cresceram 20% entre os dois semestres. Esse crescimento se deveu ao aumento dos suicídios (30%) e sobretudo aos óbitos com causa desconhecida, que cresceram 360%, passando de 68 para 312 de janeiro a junho.

	2º sem 2019	1º sem 2020	% crescimento
Total de óbitos	1091	1309	19,98%
Óbitos naturais/óbitos por motivos de saúde	738	752	1,90%
Óbitos criminais	188	136	-27,66%
Óbitos suicídios	80	104	30,00%
Óbitos acidentais	17	5	-70,59%
Óbitos com causa desconhecida	68	312	358,82%

Fonte: Infopen

## Informações de saúde

### 2º sem 2019 / 1º sem 2020

Atendimentos de saúde caíram (exceto vacinas, com crescimento significativo – 65%)

Informações da área de saúde - consultas, exames, etc.	2º sem 2019	1º sem 2020	% crescimento
Consultas médicas realizadas externamente	167.546	102.455	-38,85%
Consultas médicas realizadas no estabelecimento	662.815	587.454	-11,37%
Consultas psicológicas	340.652	279.501	-17,95%
Concultas odontológicas	309.310	199.414	-35,53%
Quantidade de exames e testagem	385.828	289.744	-24,90%
Quantidade de intervenções cirúrgicas	42.455	22.002	-48,18%
Quantidade de vacinas	349.620	576.807	64,98%
Quantidade de outros procedimentos, como sutura e curativo	1.726.379	1.263.024	-26,84%

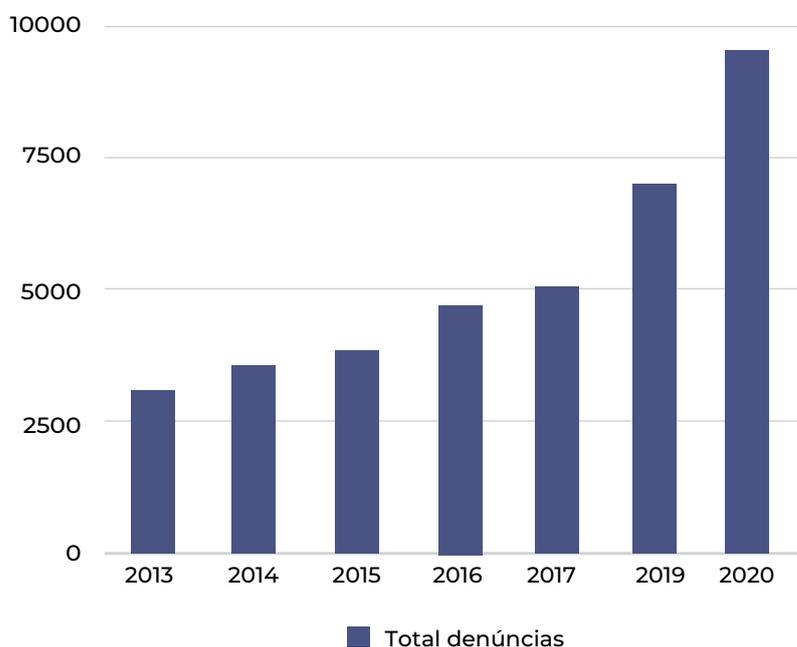
Fonte: Infopen

## Tortura

O registro de tortura e maus-tratos dentro e fora do sistema prisional é **historicamente marcado pela subnotificação** em razão da rotina das unidades policiais e prisionais e do alcance limitado das instâncias de controle para apuração de fatos. Também há falhas no encaminhamento adequado das denúncias, tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil.

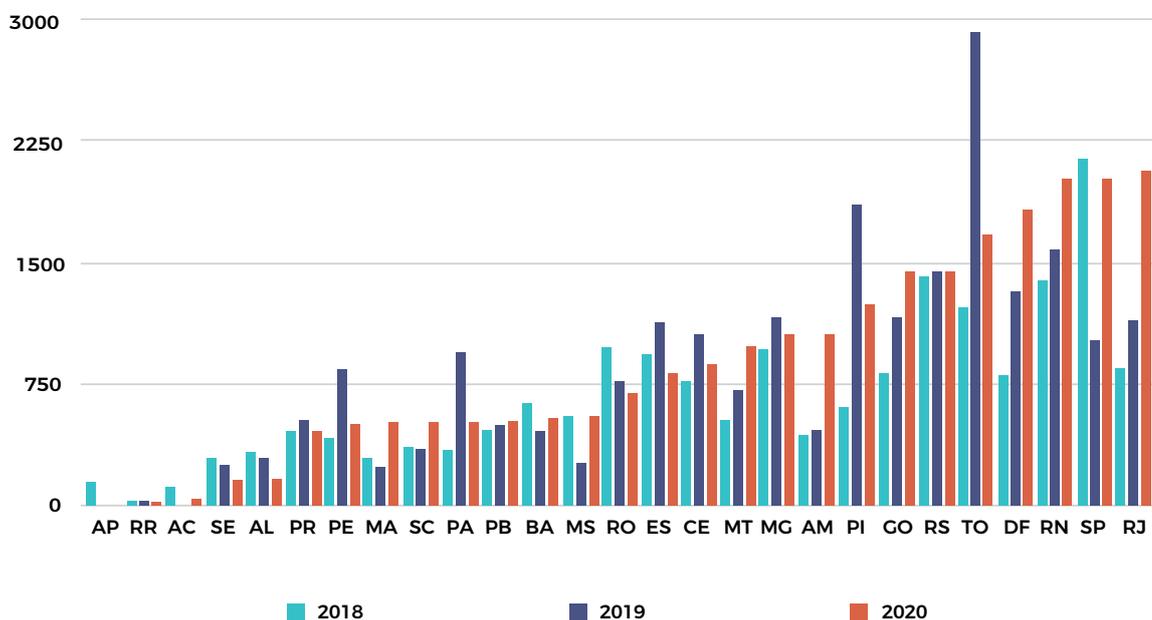
De acordo com dados de 2019 do CNMP, **em apenas 31 dos 1.398 estabelecimentos penais cadastrados houve registro interno de maus-tratos a presos** praticados por servidores, ou seja, 2,2% do total. Por outro lado, o mesmo relatório aponta que em 223 estabelecimentos houve registro interno de lesões corporais a pessoa presa praticado por servidores no mesmo período, ou seja, 15,9% do total de estabelecimentos.

Já os **registros do Disque 100 indicando violações a essa população triplicaram desde 2013**, passando de 3.031 para 9.479 registros, um aumento de 213%.



Fonte: Disque 100

## Disque 100: taxa de denúncias (por 100 mil habitantes) de violações de direitos humanos a pessoas privadas de liberdade por UF



Fonte: Disque 100

O baixo registro de denúncias em algumas unidades da federação deve ser analisado sob a perspectiva de **possibilidade de subnotificação**. Abaixo, dois exemplos de estados com baixos índices no Disque 100, mas que sinalizam pontos de preocupação:

- **Roraima** – em seu relatório bianual 2018-2019, o MNPCT registrou a situação de sete presos desaparecidos. A equipe encontrou fortes indícios de que tenham sido torturados e retirados da Penitenciária Agrícola de Monte Cristo por agentes do próprio Estado.
- **Pará** – de acordo com o MNPCT, desde a entrada de força-tarefa na unidade feminina, foram identificadas situações caracterizadas como tratamentos desumanos e degradantes, como castigos coletivos e uso de spray de pimenta. Há ainda registro de chacinas no Centro de Recuperação Regional de Altamira e encarceramento em celas contêineres.



Em 2016, após visita ao Brasil, o relator especial da ONU sobre Tortura Juan Mendez apontou que “tortura, maus-tratos e, por vezes, assassinatos, por parte da polícia e do pessoal penitenciário continuam a ser ocorrências assustadoramente regulares”. Segundo Mendez, os casos de tortura e maus-tratos são consideravelmente subnotificados no país porque as pessoas apresentam medo de sofrer represálias por formalizar uma denúncia e descrença na eficiência da apuração dos fatos.

## Tortura na porta de entrada

Os registros de denúncia de tortura e maus-tratos praticados no ato da prisão **cresceram substancialmente desde a implementação das audiências de custódia**. Em 2015, houve registro em apenas 2,4% dos casos. Em 2019, esse número subiu para 6,2%. Com a pandemia de Covid-19, as audiências de custódia foram suspensas em todo o Brasil, sendo retomadas gradualmente e de forma intermitente desde então. Por essa razão, dois indicadores devem ser considerados para os indícios de tortura e maus-tratos a partir de março de 2020:

### Sistac

**7% do total**

(dados desde 2015)

### Análise dos autos de prisão em flagrante

**1,68% do total**

(dados a partir de abril 2020)

Os indicadores oficiais, no entanto, **não correspondem ao percentual relatado por organizações e atores públicos e privados a partir de observação empírica**. De acordo com pesquisa de 2017 da Conectas Direitos Humanos, por exemplo, em que foram acompanhadas 393 audiências entre julho e novembro de 2015 em **São Paulo**, a tortura foi relatada em 363 delas. Em outras 27 audiências, os custodiados apresentavam lesões visíveis, contudo não relataram a violência em audiência. Destes relatos, 26% não tiveram encaminhamento para apuração. Em relatório publicado em 2019, o Instituto de Defesa do Direito à Defesa (IDDD) apresentou resultados de levantamento nas audiências de custódia de abril a dezembro 2018 em 12 cidades do Brasil. Dentre os casos analisados, 23,8% das pessoas afirmaram ter sofrido violência por parte dos agentes policiais, 63,3% disseram que não e 12,9% não foram perguntadas a respeito e nada disseram. O relatório informa que, para além de ¼ das respostas acusarem prática de violência policial, há possibilidade de subnotificação pela forma que a pergunta é realizada.

Já levantamento da Defensoria Pública do Estado do **Rio de Janeiro** aponta que, de 11.689 pessoas custodiadas que passaram pela audiência de custódia entre 2015 e 2017 na capital fluminense, 35% afirmaram ter sofrido agressões e, dentre essas, 15,4% alegaram ter sido vítimas de tortura. Na **Bahia**, dados colhidos pela Defensoria Pública estadual em audiências de custódia realizadas em Salvador entre 2017 e 2019 indicam que cerca de 23,5% das pessoas custodiadas apresentavam lesões aparentes indicativas de tortura ou maus-tratos. De acordo com dados do Tribunal de Justiça do **Mato Grosso**, de 2015 a 2017, foram realizadas 6.589 audiências de custódia em Cuiabá e houve alegação de violência no ato da prisão em 14,9%.

## 1.2 Acesso à Justiça

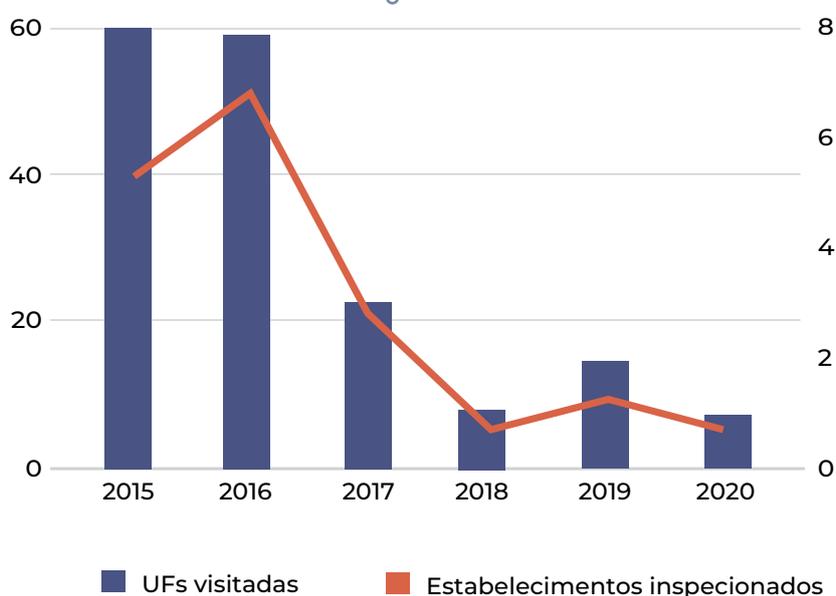
A dificuldade de acesso à justiça para pessoas privadas de liberdade pode ser exemplificada com dados dos **mutirões carcerários realizados pelo CNJ ao longo da última década**. Os esforços concentrados resultaram na análise de cerca de 400 mil processos com mais de 80 mil benefícios concedidos, como progressão de pena, liberdade provisória, direito a trabalho externo, entre outros. **Pelo menos 45 mil presos foram libertados** por terem cumprido suas penas (*ler mais na Seção 2.5 – Mutirões carcerários*).

Dados sobre inspeção e controle indicam que é necessária atenção institucional, especialmente no contexto de Covid-19 – números do Infopen apontam que no **primeiro semestre de 2020, 11% dos estabelecimentos penais no país não foram inspecionados, contra 6% no segundo semestre de 2019**. Dados do CNIEP indicam que, após crescimento acentuado das inspeções registradas pelo Judiciário até 2014, com a quantidade quase triplicando, passa a ocorrer uma redução constante entre 2014 e 2020.

Se forem estratificados os dados de inspeção em delegacias – onde houve importante redução no número de pessoas encarceradas entre 2015 (cerca de 35 mil) e 2020 (cerca de 5 mil) segundo o Infopen – verifica-se que desde 2014 o número de inspeções reduziu consideravelmente, ano a ano: as visitas realizadas em 2020 não chegam a 9% do quantitativo de inspeções em 2014, passando de 2.372 para apenas 208 carceragens inspecionadas. Nas cadeias públicas, esse quadro se repete: o número de inspeções em 2020 reduziu para 13% dos valores de 2014.

No Ministério Público, os últimos dados públicos do Sistema Prisional em Números do CNMP são do terceiro trimestre de 2019. Segundo mostra o gráfico abaixo, o CNPCP passou de oito inspeções estaduais em 2015 e outras oito em 2016, visitando, respectivamente, 40 e 51 estabelecimentos prisionais, para apenas uma inspeção estadual em 2018, com seis estabelecimentos visitados, quadro que se repete em 2020.

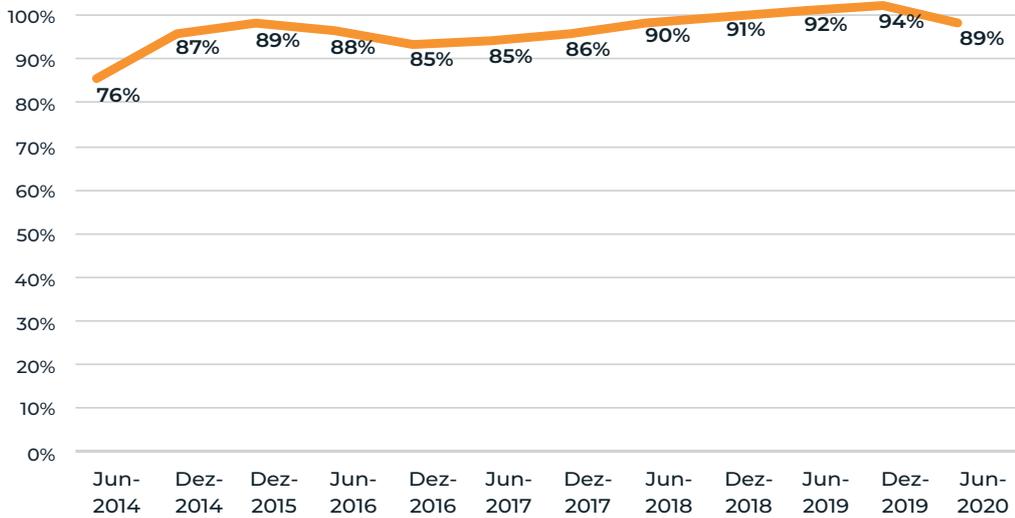
### Inspeções CNPCP



Fonte: Relatórios de Inspeções do CNPCP (2015-2020)

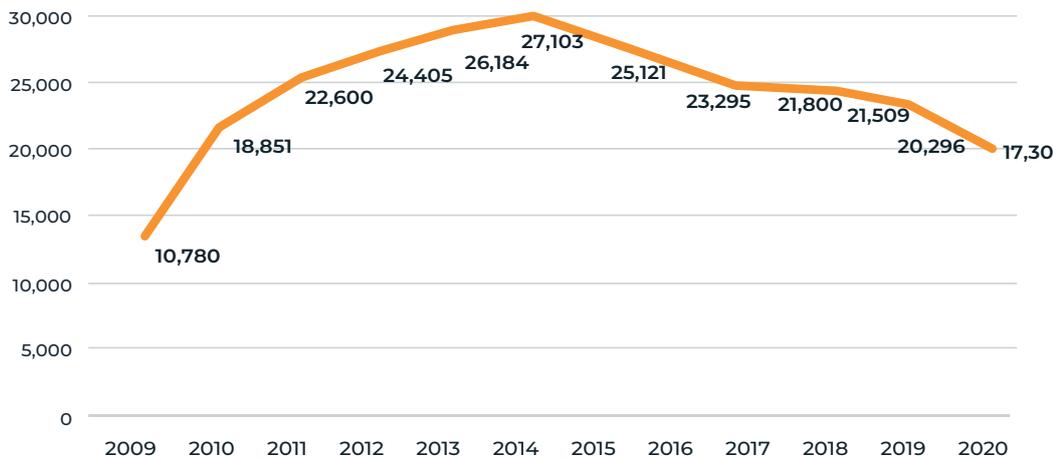
O MNPCT, desde 2018, atua com número reduzido de peritos por demora na nomeação de profissionais selecionados. A isso foram acrescentadas situações de violação das prerrogativas do órgão, contingenciamento de recursos materiais e de servidores, e por fim, a alteração do Decreto Presidencial 8.154/2013, pelo Decreto Presidencial 9.831/2019, para condicionar a atuação dos peritos e peritas do MNPCT à função pública relevante não remunerada, impactando a viabilidade das ações do órgão. O MNPCT continua sua atuação com base em uma liminar que suspendeu o Decreto 9.831/2019, porém, esse processo de instabilidade e exposição comprometeu sua capacidade operacional.

## Estabelecimentos que receberam visitas de inspeção de algum dos órgãos da execução penal no semestre



Fonte: SISDEPEN

## Quantidade de inspeções judiciais por ano



Fonte: CNIEP

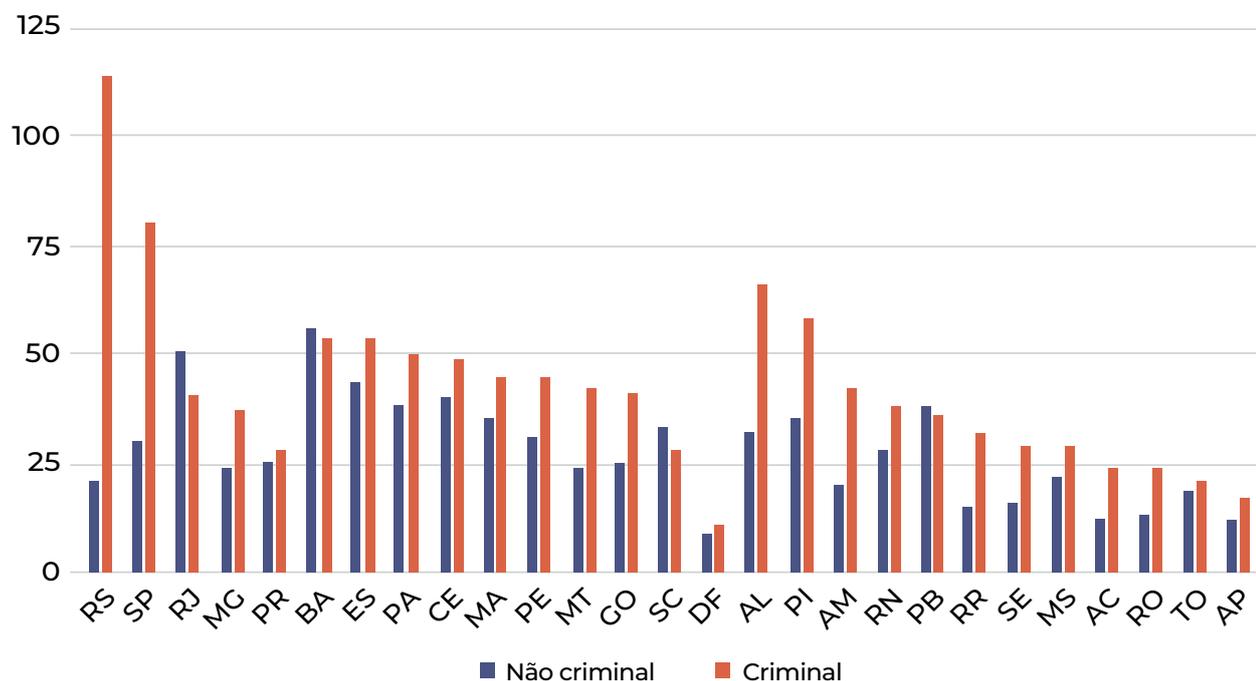
No campo da assistência jurídica, de acordo com o Infopen, em junho de 2020 apenas 25% das unidades dispunham de sala de atendimento jurídico exclusiva, 33% dos estabelecimentos contavam com sala de atendimento jurídico compartilhada com outros serviços, enquanto **15% das unidades não tinham espaço destinado ao atendimento jurídico**. Ainda há 17% de estabelecimentos sem prestação sistemática de assistência jurídica gratuita.

O desempenho do Judiciário na apreciação de processos criminais e de execução penal reforça as barreiras de acesso à justiça para esse público. De acordo com dados do relatório Justiça em Números (CNJ, 2020), **em 2019 o tempo médio**

**de tramitação de um processo criminal na primeira instância das varas estaduais era de aproximadamente 3,5 anos** (42 meses), cerca de 8 meses a mais em relação à 2016, quando o tempo médio era de 2,8 anos (34 meses). Para fins de comparação, nas varas não criminais, também em 2019, o tempo de tramitação dos processos na primeira instância era de 2,3 anos (27,7 meses), ou seja, prazo 51,6% menor.

Em 2019, havia cerca de 5 milhões de casos pendentes nas varas criminais do país, cerca de 1,15 milhão a menos do registrado em 2016. O volume de casos novos também diminuiu: em 2019 o Brasil só teve 94% dos casos em comparação com 2016.

## Tempo 1ª instância: não Criminal vs Criminal



Fonte: Justiça em Números

Além dos dados que evidenciam desafios estruturais para a justiça criminal como um todo, não são raros casos noticiados pela imprensa de **pessoas presas por engano, excesso de prazo em prisão preventiva ou de pessoas que permanecem presas após o cumprimento da pena**. Em 2018, por exemplo, o ministro Sebastião Reis Junior do STJ afastou aplicação da Súmula 691 do STF, que proíbe a impetração de HC contra decisão liminar de relator de instância inferior, para relaxar prisão preventiva que durava nove meses sem instrução no Ceará. Em abril de 2020, a Justiça mineira reconheceu que um homem deveria ser indenizado por ficar preso 114 dias além do prazo após expedição do alvará de soltura. Em 2021, no Ceará, foi identificada a prisão arbitrária por mais de 15 anos de um homem acusado de tentativa de homicídio sem título judicial que justificasse sua privação de liberdade. Foi solto após um companheiro de cela ter pedido ajuda a seu advogado, relatando que ele nunca tinha tido qualquer audiência ou informação acerca de eventual processo.

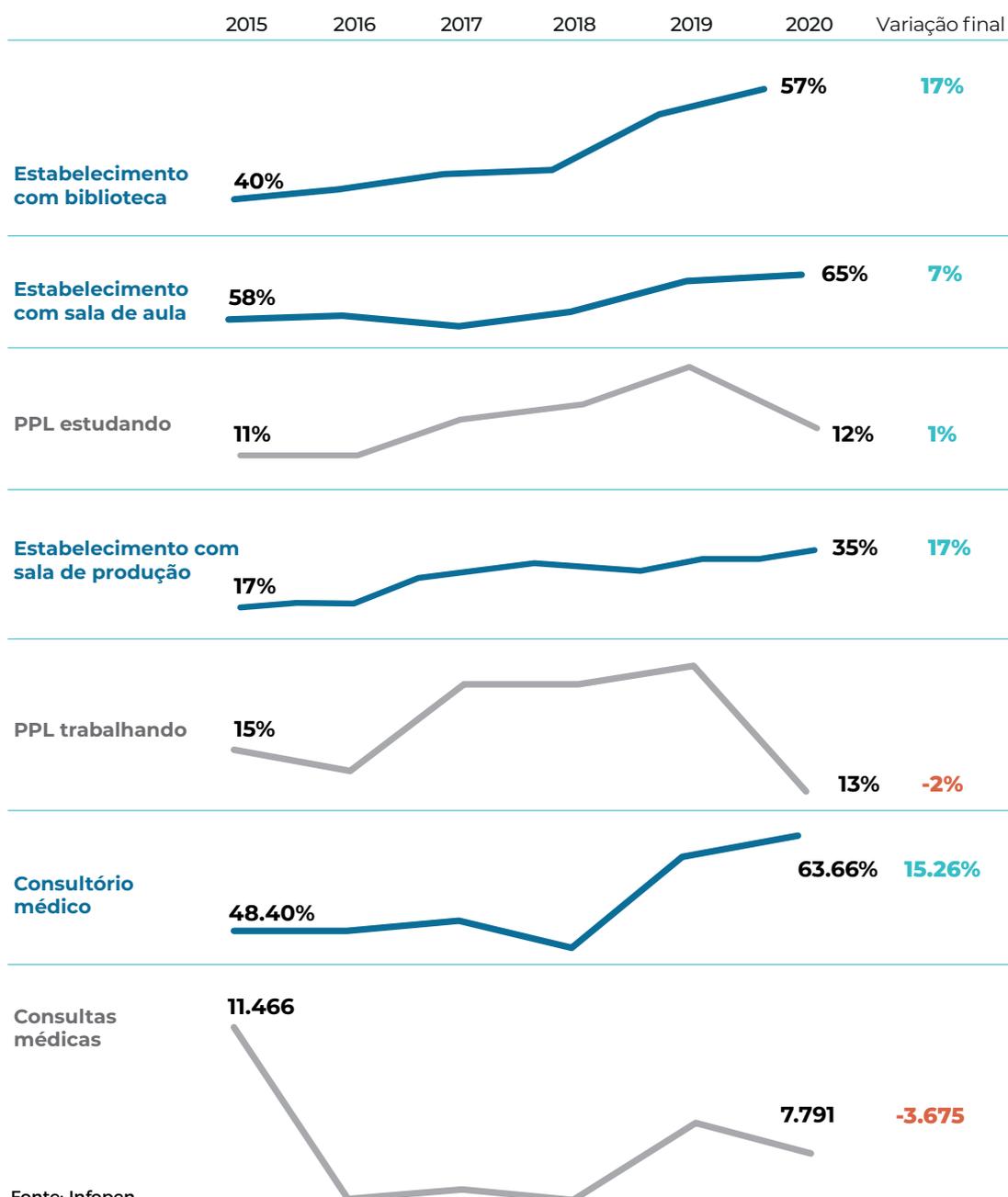
Outro aspecto relevante a ser observado trata da qualidade das provas e do rito processual. Pesquisa NEV-USP publicada em 2017 verificou percentual de 74% de autos de prisão em flagrante sem a palavra de testemunhas que não os policiais envolvidos. Já a pesquisa *Tráfico e sentenças judiciais – uma análise das justificativas na aplicação de Lei de Drogas no Rio de Janeiro (2018)* apontou que, em 53,79% das condenações por tráfico de drogas no estado, a palavra dos policiais foi a única prova usada pelo juiz para fundamentar sua decisão. E em 71,14% eles foram as únicas testemunhas dos processos.

## 1.3 Direitos sociais – saúde, educação e trabalho das pessoas presas

As estatísticas comprovam que pessoas que entram no sistema prisional tiveram pouco acesso a direitos sociais e oportunidades ao longo da vida. A situação se agrava quando passam a integrar as estatísticas do sistema de justiça criminal **com efeitos para além da pena, com danos colaterais a seus entes e familiares** em razão do estigma sofrido por esse grupo. Enquanto a sociedade espera que essas pessoas se ocupem para reintegração pós-

cárcere, a ausência de estrutura física e de recursos humanos nas unidades prisionais segue como um dos principais entraves para que esse ideal se concretize.

Os índices de saúde, trabalho e educação listados abaixo **indicam que a aparente melhoria em estruturas não significou um avanço expressivo no acesso das pessoas a esses direitos.**





Percebe-se avanço gradual no percentual de estabelecimentos com infraestrutura para atividades educacionais, **mas o percentual de pessoas presas envolvidas em atividades educacionais continua pouco expressivo**. Nota-se, ainda, uma redução no índice de PPLs envolvidas em atividades educacionais, no primeiro semestre de 2020. **A pandemia de Covid-19 pode explicar essa ocorrência.**

A despeito do incremento de estabelecimentos com sala de produção (estruturas que compõem as oficinas de trabalho), **o percentual de PPLs envolvidas em atividades laborais permanece pouco expressivo**, e apresentou queda entre o segundo semestre de 2019 e o primeiro semestre de 2020. Cabe ressaltar que, no último levantamento do Depen (junho 2020), mais da metade dos presos envolvidos em atividades laborais estava alocada em vagas disponibilizadas pela administração prisional como apoio ao próprio estabelecimento.

A quantidade de estabelecimentos com consultório médico teve importante variação positiva no período, mas o próprio Depen registra que ainda persiste uma grande carência no primeiro semestre de 2020, com **36,4% dos estabelecimentos sem consultórios médicos** (e 47,7% não possuíam consultórios odontológicos). Depois de um pico no registro da série histórica pelo Depen, houve expressiva queda nos atendimentos notificados no período analisado neste informativo.

## Covid - 19

A pandemia de Covid-19 representa um desafio específico para a população privada de liberdade considerando que a própria natureza das prisões brasileiras – superlotadas, insalubres e com poucos recursos –, são barreiras para a adoção das principais medidas incentivadas pelas autoridades: distanciamento social e uso de máscaras. O Judiciário e o Executivo Federal replicam dados divulgados pelas autoridades locais, enquanto organizações da sociedade civil apontam para inconsistências e risco de subnotificações.

A discrepância entre os números de pessoas presas que faleceram pela Covid-19 e que contraíram a doença no sistema prisional assinala para um problema que o Infovírus denuncia há mais de um ano: a falta de consistência nos dados oficiais sobre a pandemia nos presídios brasileiros – Boletim Infovírus, 25 de maio de 2021.

## 2. PANORAMA SOBRE PEDIDOS DAS ALÍNEAS ‘a’ A ‘h’ (DEFERIDOS E INDEFERIDOS)

Para além do reconhecimento da situação inconstitucional dos presídios brasileiros, o colegiado analisou cautelarmente oito pedidos, **deferindo os relativos à realização das audiências de custódia e ao descontingenciamento do Funpen**. Nos demais, embora reconhecendo a relevância de temas como o fortalecimento das alternativas penais e condições de cumprimento de pena como agravante, as alíneas foram indeferidas em sede cautelar.

Esta seção atualiza o panorama das razões de pedir a partir de considerações trazidas pelo colegiado com a perspectiva do que ocorreu cinco anos após o julgamento.

### 2.1 Audiências de custódia (alínea ‘b’, deferida)

Em 2015, ainda que respaldadas por atos normativos internacionais internalizados pelo Brasil, as audiências de custódia eram consideradas um projeto. Começaram a funcionar gradualmente, a partir de fevereiro de 2015, por meio de acordos firmados entre o CNJ, o Ministério da Justiça, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa e poderes públicos locais – à época da conclusão do julgamento cautelar da ADPF 347 em setembro de 2015, haviam sido pactuadas em 16 unidades da federação. Com o julgamento da ADI 5240 e da ADPF 347, o instituto foi consolidado nacionalmente e posteriormente regulamentado pela Resolução CNJ nº 213/2015. No Legislativo, foi confirmada pela chamada Lei Anticrime (Lei nº 13.964/2019).

As audiências de custódia vêm sendo realizadas em todas as unidades da federação e são apontadas como um dos fatores que contribuem para a **redução da taxa de 11% de presos provisórios** no país nos últimos cinco anos, segundo dados do Infopen. Foram pelo menos 689 mil audiências realizadas com o envolvimento de pelo menos 3 mil magistrados de forma fixa ou em rodízio, garantindo decisões mais qualificadas sobre a necessidade de prisão preventiva. Cerca de 277,7 mil prisões foram evitadas, resultando em **economia de pelo menos R\$ 13,8 bilhões aos cofres públicos** pela eliminação da necessidade de novas vagas, sem considerar o custeio.

A pandemia de Covid-19 resultou em um momento atípico para as audiências de custódia, uma vez que foram suspensas em grande parte do país no início de 2020 com retomada intermitente e gradual desde

então. As mudanças são evidenciadas nos gráficos seguintes, obtidos da base de dados do Sistema de Audiência de Custódia (Sistac). Relevante parte das unidades da federação adotou a realização de **análise qualificada dos autos de prisão em flagrante, prevista na Recomendação CNJ nº 62/2020**, que resultou em dados adicionais, os quais devem ser lidos de forma conjunta com as estatísticas do Sistac para um panorama completo da porta de entrada da justiça criminal no período em relação à prisão em flagrante delicto.

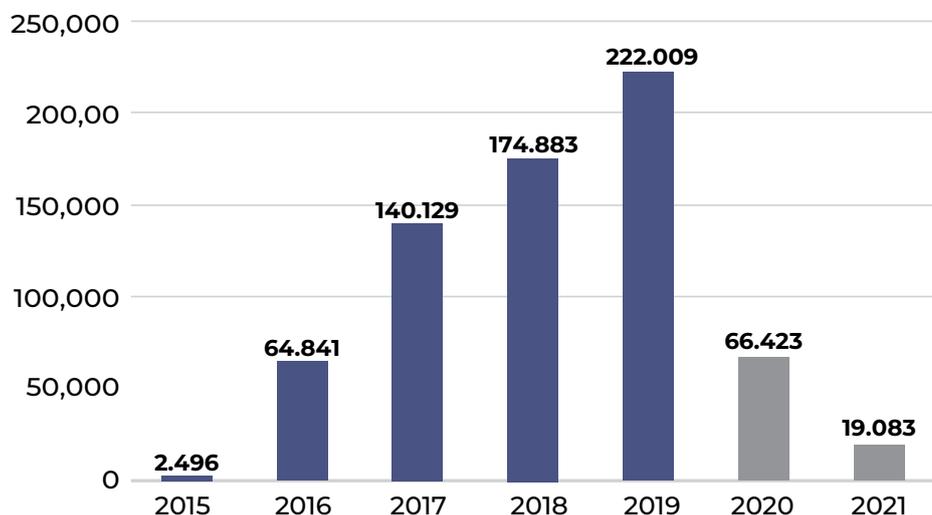
Até 2019, o Sistac tinha preenchimento reduzido no Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima e Santa Catarina. Em março de 2020, apenas Roraima se mantinha nesta condição.

#### Casos

Em 2019, magistrado do Paraná proferiu e publicou em sistema eletrônico decisão a cinco custodiados que teriam suas audiências realizadas apenas no dia seguinte, sem entrevista ou escuta do Ministério Público e da defesa. No Amapá, documentos registraram denúncia de tortura policial contra três jovens por tentativas de afogamento – embora comprovadas em laudo de corpo de delito, o magistrado argumentou que a defesa promovia acusações gratuitas, indeferindo apuração dos fatos. Em Sergipe, há relato de expedição de medidas cautelares inexecutáveis, como impossibilidade de saída de comarca no contexto em que a circulação entre cidades é demandada em atividades laborais.

O gráfico abaixo mostra consolidação do instituto com pico de audiências realizadas em 2019. A partir de março de 2020, há **drástica redução com a suspensão das audiências presenciais em razão da pandemia de Covid-19** e início da análise judicial de autos de prisão em flagrante. Em 2021, há retomada gradual com oscilações.

## Quantidade de audiências de custódia



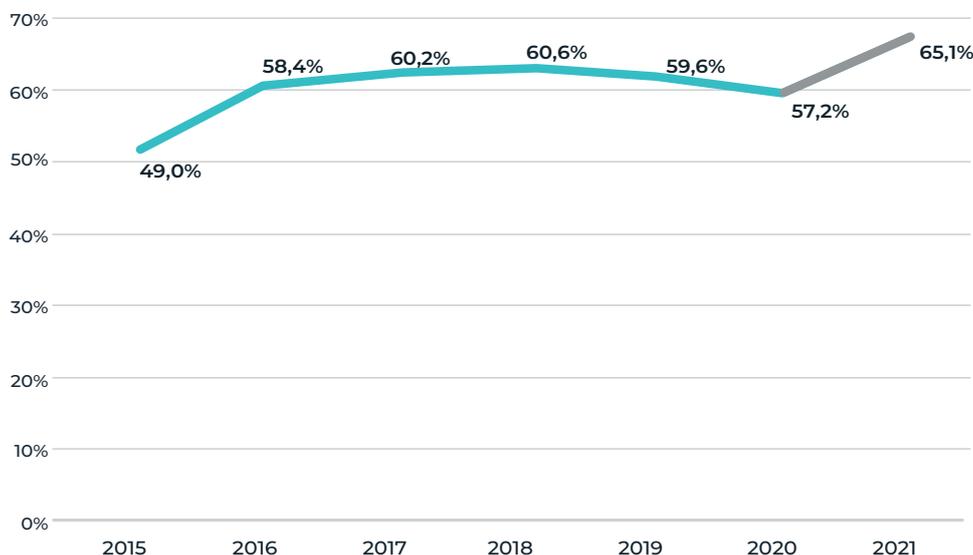
Plataforma de análise de autos de prisão em flagrante (entre abril de 2020 e maio de 2021): 203 mil entradas

Fonte: SISTAC

Nas distribuições por ano com a utilização do Business Intelligence (BI) do CNJ, é possível que haja perda de mais de 60.000 casos, o equivalente a cerca de 10% do total da informação.

**A decretação das prisões preventivas apresenta distribuição percentual oscilante, mas predominantemente alto,** variando cerca de 16,1%, entre a menor e a maior porcentagem. Destaca-se a redução entre 2018 (60,6%) e 2019 (59,6%), e uma retração de 2,4% no ano de 2020 (57,2%). Considerando o contexto de excepcionalidade em que as audiências foram realizadas no ano de 2020 em função da pandemia, com número reduzido (66.423), não é possível correlacionar a retração de 2,4% (57,2%) a uma mudança no perfil da conversão de prisões em flagrante em prisões preventivas. A mesma ressalva deve ser aplicada no ano de 2021, que apresentou o índice de conversão mais alto da série histórica (65,1%).

## % Prisões preventivas

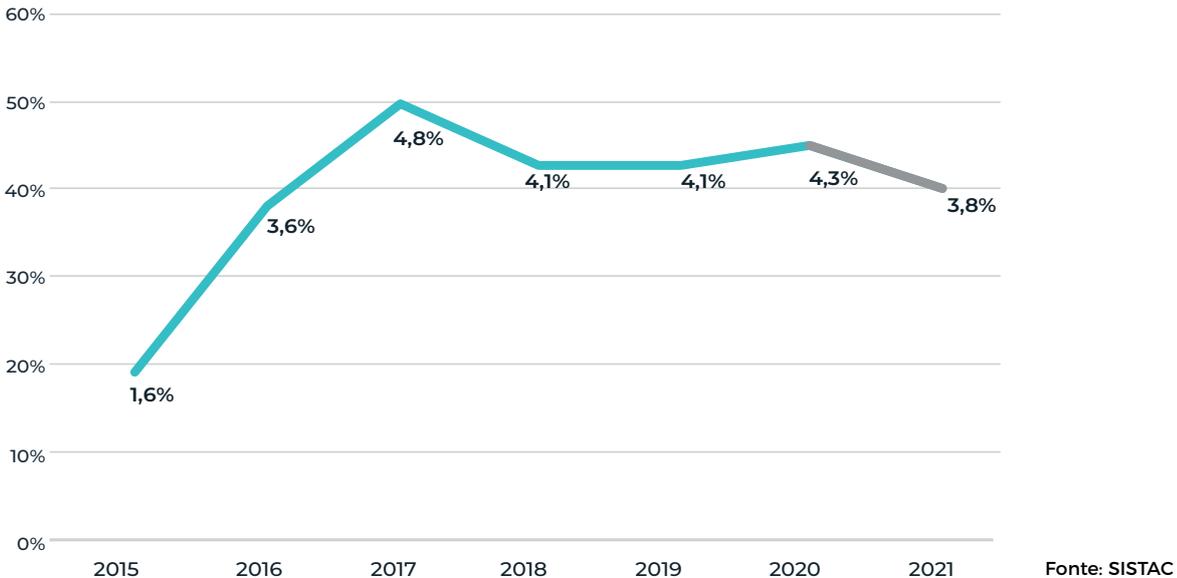


Conversão de preventiva na análise da plataforma APF (entre abril de 2020 e maio de 2021): 49%

Fonte: SISTAC

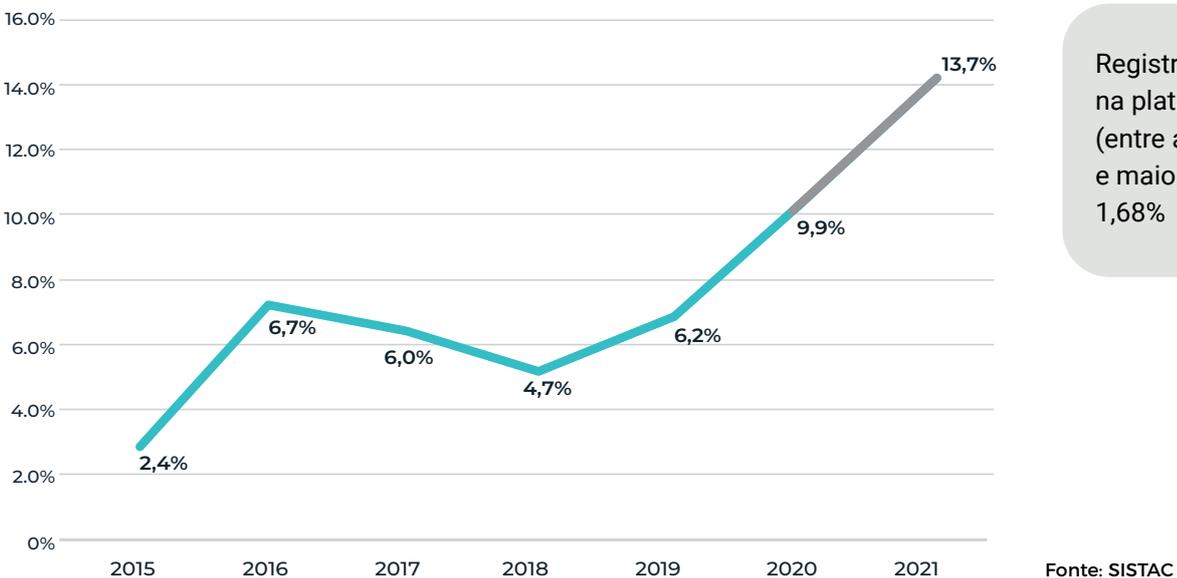
O perfil das pessoas autuadas conduzidas à audiência de custódia é interseccionado por vulnerabilidades de origem étnico-racial, econômica, social, de gênero e saúde. A duplicação dos percentuais de encaminhamentos de proteção social nos anos de 2015 (1,6%) para o ano de 2016 (3,6%), e triplicação para o ano de 2017 (4,8%), demonstram uma tendência à ampliação do atendimento às necessidades desse público. A queda nos registros dos anos seguintes pode estar relacionada à redução ou interrupção do funcionamento de serviços públicos de proteção social, especialmente no contexto da pandemia a partir de 2020.

## Encaminhamentos proteção social



Quanto a indícios de tortura e maus-tratos, o crescimento entre 2015 (2,4%) e 2016 (6,7%) acompanha a curva de implementação das audiências de custódia no país. A retração até o menor percentual da série em 2018 (4,7%) pode estar relacionada a cenários de subnotificação. Em 2019, a retomada do percentual de casos notificados coincide com o início da atuação de equipes técnicas do programa Justiça Presente/Fazendo Justiça junto aos judiciários locais. A partir de 2020, o significativo aumento na proporção de notificações deve ser lido com a ressalva de que estão inseridas em um universo reduzido de audiências realizadas, situação atípica em razão da pandemia.

## Tortura



Registro de tortura na plataforma APF (entre abril de 2020 e maio de 2021): 1,68%

Uma das preocupações do colegiado durante o julgamento da ADPF 347 foi a definição de prazos para que o Judiciário e outros atores locais se estruturassem para a realização das audiências e também quanto à possibilidade de realização em 24h após a prisão, especialmente nos locais mais remotos do país. Hoje, as **audiências ainda ocorrem de forma heterogênea e são enfrentadas dificuldades para a observância dos prazos de 24 horas após a detenção policial**. Isso ocorre particularmente em localidades longínquas nas quais permanecem entraves logísticos quanto ao deslocamento e à transferência de custódia dos indivíduos.

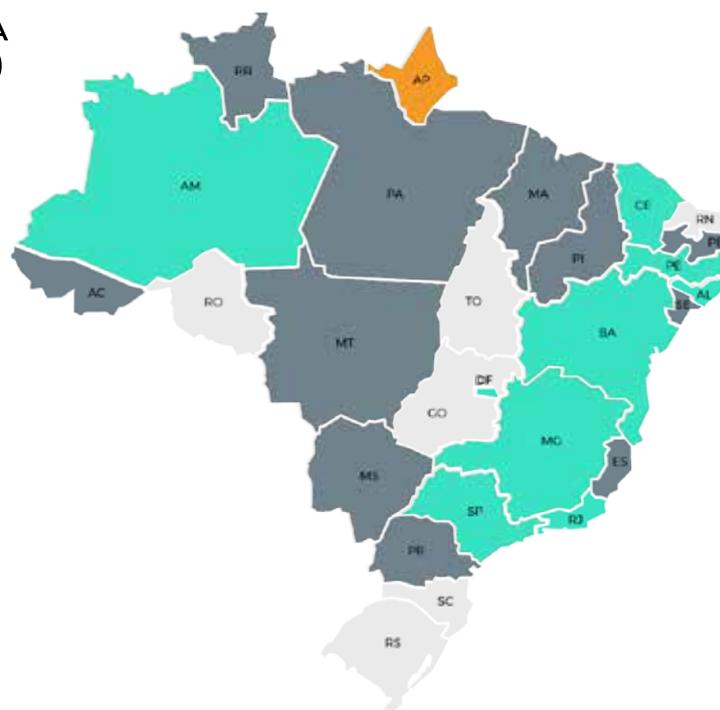
Desde janeiro de 2019, o CNJ vem trabalhando em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, para a qualificação e expansão das audiências de custódia de forma alinhada a políticas de alternativas penais e de monitoração eletrônica. Entre as principais intervenções executadas com apoio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), estão a qualificação de fluxos e procedimentos de forma customizada às realidades locais e a qualificação de políticas de proteção social pré e pós-audiências de custódia por meio dos **Serviços de Atendimento à Pessoa Custodiada (Apecs)** já presentes em 21 capitais e algumas unidades judiciárias no interior.

**SERVIÇO DE ATENDIMENTO À PESSOA CUSTODIADA (APEC)**

**21** **CAPITAIS**

- Atendimento Pré e Pós-Audiência
- Atendimento Pós-Audiência
- Atendimento Pré-Audiência

- JUSTIÇA FEDERAL:**  
TRF-3 (Guarulhos, SP)  
Atendimento pré-audiência
- INTERIORIZAÇÃO:**  
Espírito Santo  
Sergipe



**Interiorização** fomentada em 11 unidades da federação: Bahia, Rio Grande do Norte, Roraima, Tocantins, Paraná, Sergipe, Espírito Santo, Minas Gerais, Acre, Goiás, Amazonas

**Núcleos de audiência** de custódia instituídos por atos normativos em oito unidades da federação: Acre, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Sergipe, Paraná e Amapá

**Estrutura melhorada** (fluxos e arquitetura) em oito unidades da federação: Acre, Amapá, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio Grande do Norte, Amazonas e Roraima

**Otimização na coleta e sistematização de dados** (Sistac) em sete unidades da federação: Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Minas Gerais

**Também foram publicados cinco manuais:** parâmetros gerais; parâmetros para crimes e perfis específicos; parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada; Prevenção e Combate a Tortura e Maus-Tratos; e Manual sobre Algemas. Está em elaboração manual de arquitetura judiciária para as audiências de custódia.



Confira aqui as publicações técnicas sobre audiências de custódia

## 2.2 Descontingenciamento Funpen (alínea ‘h’, deferida)

À época do julgamento da ADPF 347, **indicava-se haver saldo de R\$ 2,2 bilhões do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)** contingenciados no orçamento da União.

Gestores e especialistas, assim como os próprios ministros do STF durante o julgamento das cautelares, ponderavam que a aplicação da verba poderia ser um dos fatores para a superação do estado de coisas inconstitucional, tanto com a construção de mais vagas para o alívio imediato da superlotação, quanto para melhor desempenho do poder público na gestão das unidades prisionais. A Corte não se posicionou sobre como os recursos deveriam ser aplicados – o pedido para que o governo federal organizasse um plano nacional estava no mérito da ADPF.

Ainda sob efeito do julgamento do RE 592.581 com repercussão geral, em que o STF entendeu que o Judiciário poderia determinar de ofício a realização de reformas em presídios, aventou-se que o descontingenciamento do Funpen poderia ser usado para esse fim.

Ao examinar a destinação e as modalidades dos repasses aos estados, descontado o que o Depen gasta com a sua manutenção e com o Sistema Penitenciário Federal, **a maioria dos recursos descontingenciados foi transferida aos estados pela modalidade fundo a fundo em 2016 e 2017** (ver gráfico na página seguinte). As evidências indicam que essa estratégia deixou a cargo dos estados a definição da destinação dos recursos sem um acompanhamento mais detalhado por parte do órgão de repasse.



*Essa me parece uma medida razoável, nas circunstâncias, embora, como ficou dito da tribuna, aparentemente, o problema não esteja propriamente no contingenciamento, mas na falta de projetos. Não adianta liberar os recursos orçamentariamente, se não há como aplicá-lo por falta de projetos. Mas eu concordo que se trata de uma medida adequada nas circunstâncias. (...) Em relação ao descontingenciamento de recursos, seria muito mais lógico que se tratasse de provisão de recursos depois de haver aprovação do plano que constitui o pedido definitivo”.*

– Teori Zavascki

Ministro do Supremo Tribunal Federal (2012 - 2017)

## Repasses Funpen por modalidade (2015-2020)



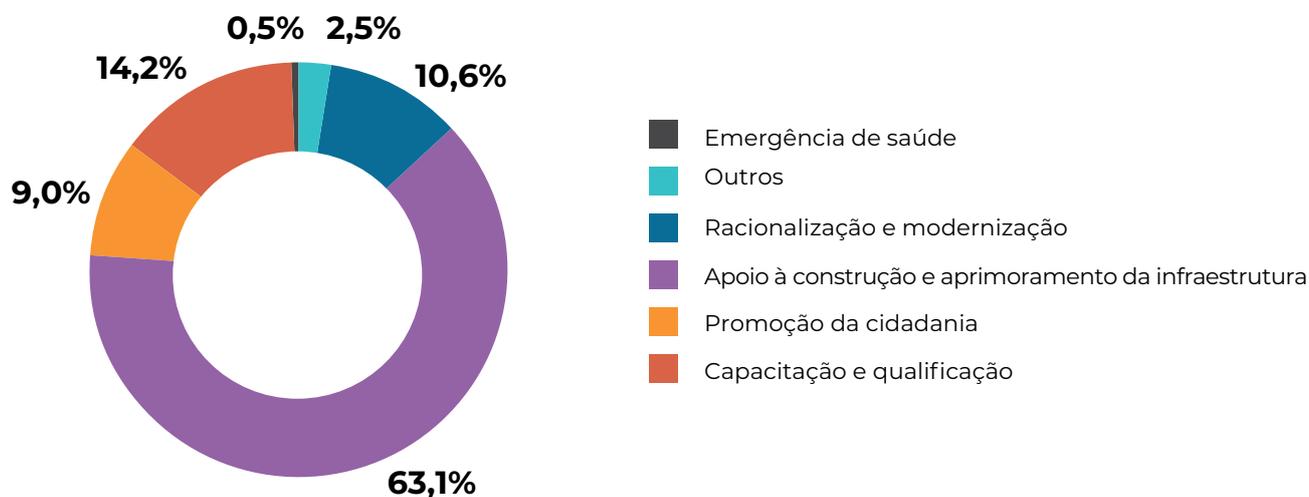
Fonte: Portal da Transparência

Considera-se aqui, para as três modalidades, o valor empenhado em cada ano orçamentário.

Até o fechamento deste informativo, não haviam sido disponibilizados pelo Executivo documentos indicando os planos de aplicação dos estados para as verbas do Funpen pela modalidade fundo a fundo.

Na análise de **transferências por ação orçamentária**, 63,1% dos recursos foram destinados a construção de vagas e ao aprimoramento de infraestrutura em estabelecimentos penais, enquanto 10,6% foram para o item 'racionalização e modernização do sistema penal'. Apenas 9% desses recursos foram

destinados, somados, a políticas de saúde, trabalho, egressos e alternativas penais – fundamentais para o enfrentamento imediato das causas do estado de coisas inconstitucional sob a perspectiva das pessoas privadas de liberdade, seus familiares e funcionários.



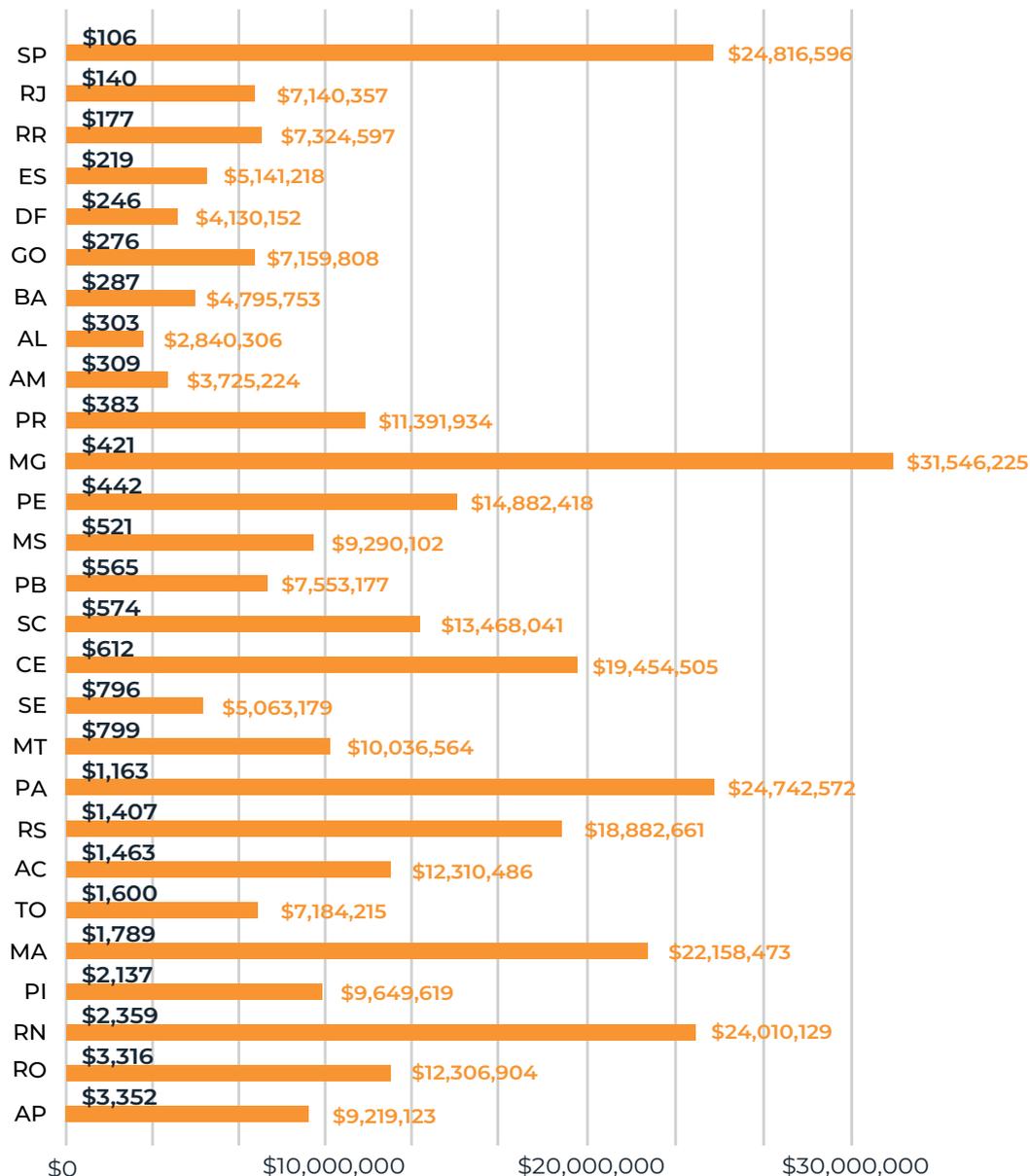
Fonte: Portal da Transparência

## Convênios Funpen

Entre 2015 e 2020, os recursos do Funpen custearam a celebração de **160 convênios com as 27 unidades da federação, com R\$ 334,5 milhões empenhados**. A distribuição desses recursos, todavia, não se deu de modo uniforme. Como é possível observar no gráfico abaixo, a UF com menor montante conveniado, o Alagoas (R\$ 2,8 milhões), representa apenas 9% do valor pactuado com Minas Gerais (R\$ 31,5 milhões), estado com maior quantitativo conveniado nos últimos cinco anos.

A diferença nesses valores não encontra correspondência com o tamanho das populações prisionais. Duas questões podem contribuir para esse entendimento: a decisão do Depen sobre para quais estados será destinado o financiamento e a decisão dos estados, após serem classificados como aptos no edital de chamamento, de apresentarem projetos nas áreas oferecidas.

### Funpen - Valores empenhados por UF e ponderados por população prisional (2015-2020)



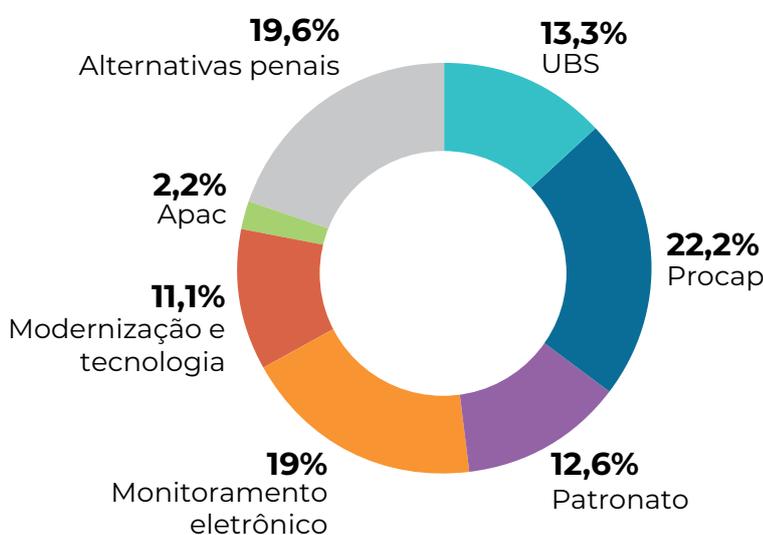
Fonte: Painel Interativo de Instrumentos de Repasse (Depen)

Em geral, os **convênios são destinados a sete finalidades:**

- (I) Alternativas Penais – para a implantação de centrais integradas de alternativas penais e inclusão social (CEAPIS);
- (II) Patronato – que visa implementar estruturas para oferecer atendimento ao egresso do sistema prisional;
- (III) APAC – destinados a construção de Centros de Reintegração Social que seguem o método APAC – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados;
- (IV) UBS – para o aparelhamento das Unidades Básicas de Saúde;
- (V) Monitoramento Eletrônico – visando a ação

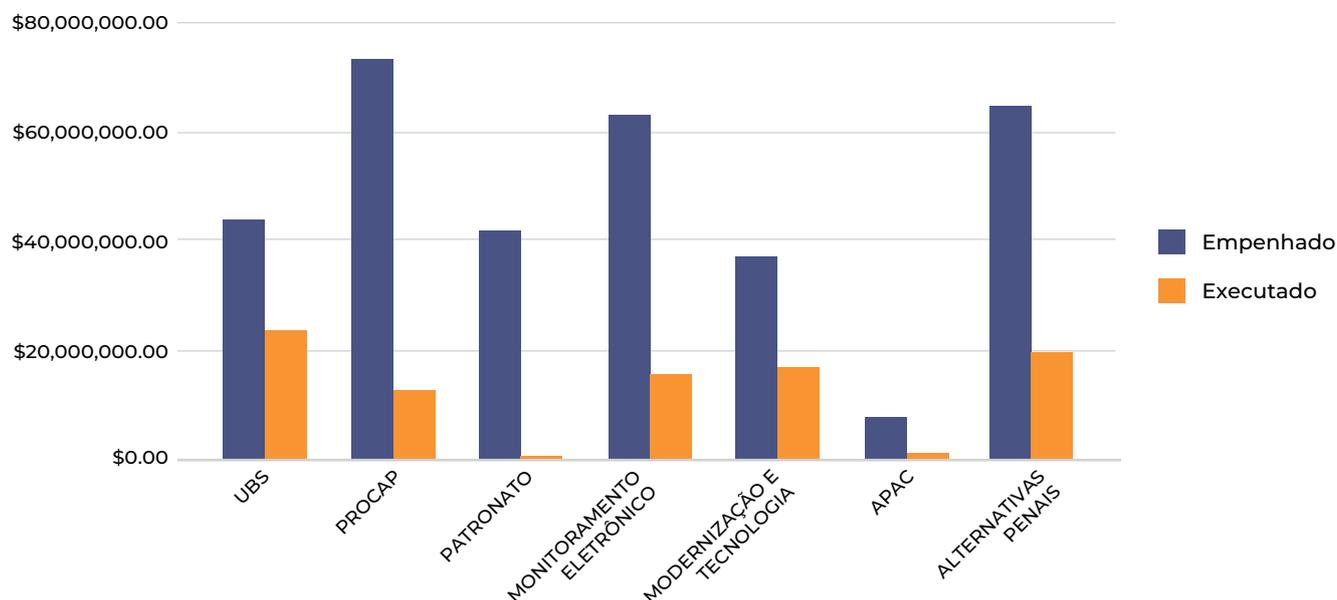
de centrais de monitoração eletrônica de pessoas; – (VI) Procap – visando desenvolver projetos de capacitação profissional e implantação de oficinas permanentes. (VII) Modernização e Tecnologia – para o reaparelhamento das unidades prisionais, por meio de aquisição de veículo, equipamentos de segurança e de aparelhos videoconferência. Como é possível notar no gráfico abaixo, à exceção dos convênios para APAC's que são mais recentes, o montante total se distribui uniformemente entre os objetos conveniados.

## Repases Funpen por modalidade de convênio (2015 - 2020)



Fonte: Painel Interativo de Instrumentos de Repasse (Depen)

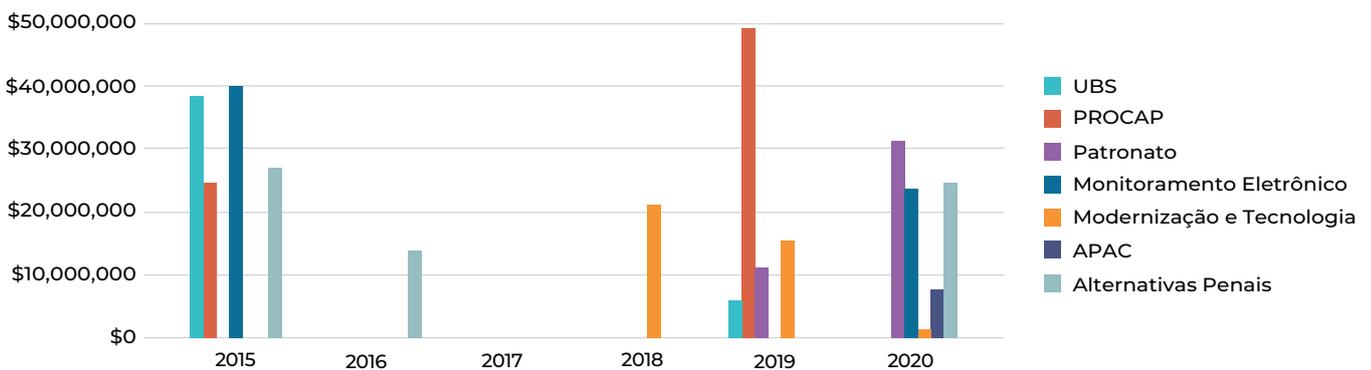
O histórico dos últimos anos evidencia que **houve baixa execução dos valores empenhados** em convênios, notadamente nos campos do patronato e do Procap.



Fonte: Painel Interativo de Instrumentos de Repasse (Depen)

Já o gráfico abaixo demonstra que **não é seguido um padrão regular no financiamento das políticas**, o que dificulta o avanço sistemático dos serviços de saúde, profissionalização e atenção aos egressos, bem como das alternativas penais e monitoração eletrônica. É importante destacar a dificuldade dos estados em realizarem as atividades licitatórias atinentes aos repasses do governo federal, ademais da necessidade de outros recursos para o funcionamento do serviço para além daquilo que está sendo financiado. É o caso da unidade básica de saúde que depende da adesão à política nacional junto ao SUS para garantir insumos e profissionais.

## Distribuição da execução do Funpen (2015-2020) por tipo de convênio



Fonte: Painel Interativo de Instrumentos de Repasse (Depen)

## Fundo a Fundo

Em dezembro de 2016, sob o argumento da desburocratização do acesso ao Funpen, a edição da **Medida Provisória nº 755/2016** permitiu a transferência dos recursos aos fundos penitenciários dos estados, Distrito Federal e municípios independentemente de convênio ou instrumento. Além disso, a MP ampliou o rol de destinações possíveis aos valores do fundo, permitindo seu emprego em atividades de prevenção à criminalidade e em investimentos penitenciários, inclusive nas áreas de informação e segurança.

Em **2016, os repasses fundo a fundo somaram R\$1,2 bilhão**, distribuídos igualmente para as unidades da federação para a construção de novas vagas no sistema (R\$ 31,9 milhões por UF) e para o parcelamento e custeio do sistema (R\$12,7 milhões), totalizando R\$ 44 milhões. Segundo análise do TCU (2019), não houve planejamento para os repasses. Além disso, os custos das vagas chegavam a variar em até 70% dependendo da unidade da federação.

Essa discrepância gera imprevisibilidade e riscos considerando a sistemática atual de repasse, em que não há critérios específicos para aceitação do custo da vaga a ser gerada. Ainda segundo o TCU, o gasto para uma nova vaga no Maranhão é de R\$ 104,3 mil, enquanto no Mato Grosso do Sul é de R\$ 31,9 mil.

Em **2017, os repasses fundo a fundo caíram pela metade** (R\$ 590,6 milhões), com novas reduções nos anos seguintes, encontrando uma equiparação com as outras modalidades de repasse. Na prática, os repasses fundo a fundo são destinados a ações de construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; aquisição de veículos, armamento, equipamentos de segurança e mobiliário em geral; e ações de custeio, como a aquisição de munições. Os valores destinados às unidades da federação para financiamento de políticas representou 6% dos recursos empenhados.

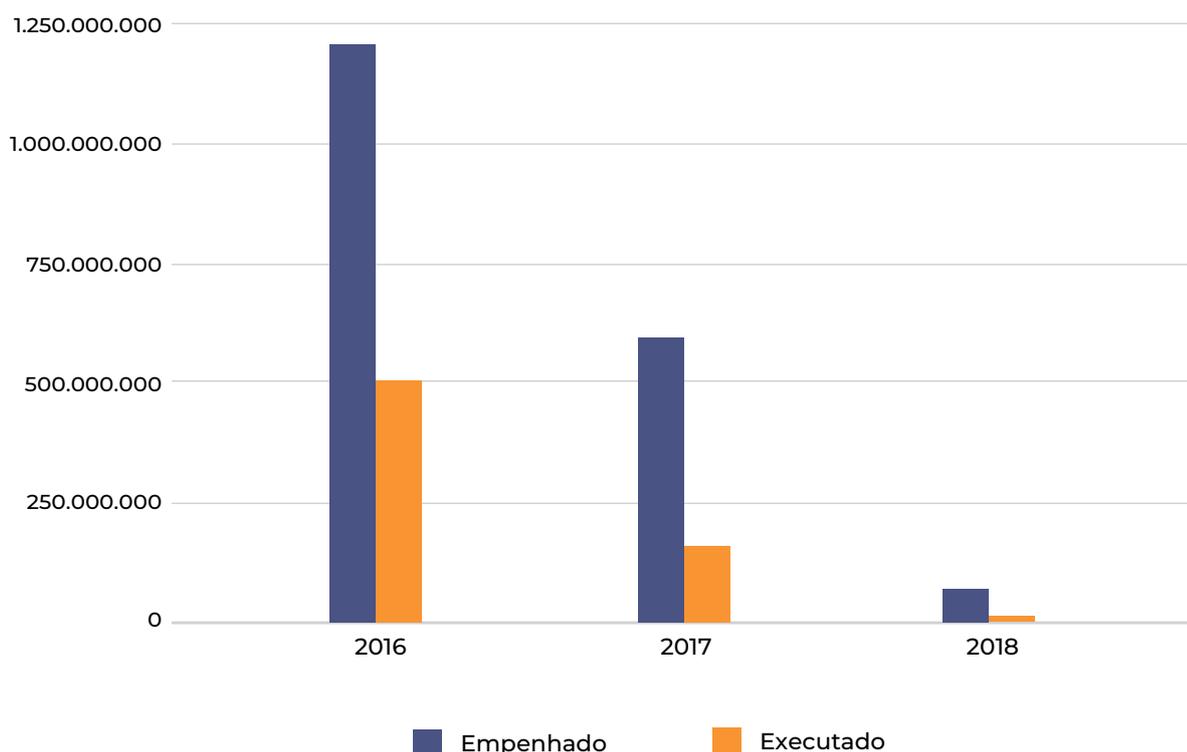
**Os valores empenhados pelos repasses de fundo a fundo apresentam baixo índice de execução.** Muito

embora o objetivo da transferência nessa modalidade fosse desburocratizar o acesso aos recursos, auditoria realizada pelo TCU (2017) apontou ineficiência na execução das despesas.

Segundo relatório do próprio Depen (2019), até o final de 2018, apenas 14% dos valores repassados fundo a fundo, após a MP nº 755/2016, haviam sido executados. Ao final de 2019, cerca de 60% dos recursos seguíam não executados. A dificuldade

de aplicação dos recursos para a criação de vagas pode ser observada no número de vagas informado no Sisdepen: em 2016, eram 446,8 mil. Em 2020, o número de vagas teve uma ligeira redução: 446,7 mil.

Até o final de 2019, **apenas 36,05% dos valores repassados haviam sido executados**, o que equivale ao montante de R\$ 671 milhões, dos respectivos exercícios de 2016 a 2018.



Fonte: Relatório de Execução do Funpen - Depen (2019)

## Contratos de Repasse

Embora o contrato de repasse seja semelhante ao convênio em relação a seus fins, ele se diferencia pela intermediação de uma instituição ou agente financeiro público federal, que representa a União na execução e fiscalização da transferência. As instituições ou agências financeiras atuam como mandatárias da União na execução e fiscalização da aplicação dos recursos transferidos aos municípios e unidades federativas. Ademais, ao passo que os convênios são utilizados para a implantação de Centrais de Monitoração Eletrônica, Centrais Integradas de Alternativas Penais, Unidades Básicas de Saúde (UBS) em unidades prisionais, participação no Programa de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanente (Procaps), os contratos de repasse foram utilizados para transferência de recursos para a construção, ampliação e reforma de estabelecimentos prisionais. Entre 2015 e 2020, houve o **empenho de R\$ 315,3 milhões** em contratos de repasse, e **outros R\$ 485,5 milhões** inscritos em restos a pagar pagos. Por seu turno, **apenas R\$ 4,8 milhões foram liquidados** nesse período.

## Descontingenciamento do Funpen – lições normativas e institucionais

O descontingenciamento do Funpen desenvolveu-se rapidamente no final do ano de 2016. No espaço de 11 dias, uma Medida Provisória foi editada, uma portaria de regulamentação publicada, 25 entes federativos elaboraram e submeteram termos de adesão e cerca de 1,12 bilhão de reais foram repassados aos fundos penitenciários estaduais.

Para viabilizar estes repasses, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 755/2016, que estabeleceu novas modalidades de aplicação do Fundo, distanciando-se de suas finalidades originárias. Meses depois, em maio de 2017, o Governo editou nova Medida Provisória (nº 781/2017), revogando a anterior e fixando o regime atual. Entre as mudanças vigentes do Funpen estão, de um lado, modalidades preocupantes para a prevenção à tortura como a possibilidade de investimento em políticas repressivas vinculadas à segurança; e, de outro, o potencial para uma ampla reforma na lógica encarceradora brasileira, por meio do fomento a alternativas penais e políticas de assistência. No entanto, como será apresentado neste relatório, **ao contrário do avanço previsto na norma, o descontingenciamento realizado acabou por fomentar o encarceramento.**

(...) Igualmente, foram alteradas as regras do Fundo para permitir a privatização de unidades prisionais, por meio da administração de organizações da sociedade civil, assim como passou a autorizar a dispensa de licitação para construção de presídios até 2018.

Em meio a estas mudanças, o Ministério da Justiça estabeleceu, por meio da Portaria 1.414/2016, que os investimentos a serem realizados devem respeitar o teto de 50% dos recursos do Funpen para gastos com infraestrutura penal em 2017 e, de 30% a partir de 2018. Assim, os outros 70% do Fundo ficariam disponíveis para políticas de alternativas penais, de cunho assistencial e de apoio ao retorno de pessoas presas à liberdade, entre outras.

Inicialmente, percebe-se uma prioridade para a construção de penitenciárias. Mais de 70% dos recursos se destinam à construção de estabelecimentos penais,

Nota das autoras: a Portaria MJ 72/2017 alterou a Portaria MJ 1.414/2016 para estabelecer que os recursos reservados para o aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal seriam preferencialmente utilizados na construção de novos estabelecimentos penais, abrindo-se a possibilidade para ampliação de estabelecimentos penais já existentes e conclusão de estabelecimentos em construção.

contrariando os limites regulamentados pelo próprio DEPEN. Além disso, um terço das unidades propostas contrariam os parâmetros das Nações Unidas, que preveem o limite máximo de 500 vagas. Há, ainda, em seis estados, a previsão de serem construídos superpresídios, com mais de 800 vagas.

Em contrapartida, somente 0,17% do valor solicitado nacionalmente foi destinado a políticas de alternativas penais, monitoramento eletrônico, programas de educação e trabalho ou de apoio para volta à liberdade, as quais fortaleceriam a excepcionalidade da pena de prisão, determinada pelas diretrizes nacionais e internacionais. De outra parte, foi requerida pelos estados uma quantia aproximada de R\$ 103 milhões para a aquisição de 134.007 armamentos.

**Relatório Funpen e Prevenção à Tortura – MNPCT, 2017**

### Custos prisionais

De maneira geral, as unidades da federação encontram **difficuldade em precisar o gasto com custeio das pessoas privadas de liberdade.** Auditoria coordenada pelo TCU em 2017, sob a relatoria da ministra do TCU Ana Arraes, havia constatado que 59%, dos 17 estados fiscalizados, não tinham calculado o custo mensal do preso nos últimos três anos. Entre as razões para essa dificuldade, está o fato de que esse custo não está circunscrito apenas às secretarias responsáveis pela gestão do sistema prisional, mas localizados de forma dispersa em outras secretarias finalísticas, como saúde e educação.

A imprecisão em informações sobre os elementos que compõem os gastos impede uma reflexão mais qualificada dos gestores públicos sobre o financiamento da política e **prejudica o monitoramento de impactos e repercussões das decisões adotadas.**

Partindo dessa premissa, **CNJ e Depen estão desenvolvendo pesquisa buscando qualificar as informações sobre custos prisionais.** Uma análise preliminar da pesquisa indicou que o custo médio por pessoa privada de liberdade é de R\$ 2.146 mensais. Esse valor, contudo, precisa ser balizado pela qualidade dos serviços e infraestrutura disponível, relacionando a ideia de custo com uma avaliação de efetividade do gasto. Para tanto, o estudo apresentará uma metodologia para composição de um índice que relaciona essas questões.

## 2.3 Cautelares e alternativas penais contra encarceramento (alíneas ‘a’, ‘c’ e ‘d’, indeferidas)

Entre as cautelares indeferidas, havia três pedidos relacionados à atuação de juízes e tribunais:

- que motivem expressamente a não aplicação de medidas cautelares alternativas à privação de liberdade (Artigo 319 do CPP) em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória;
- que considerem o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de implementação de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal;
- que estabeleçam, quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo.

De modo geral, a Corte entendeu que não era necessário reforçar algo já previsto na legislação, e que não poderia criar novo critério de ação para o Judiciário – embora a divergência tenha argumentado que, ao deferir essas cautelares, **o tribunal poderia criar um efeito pedagógico**.

Com a Lei 13.964/2019 (Lei Anticrime), a justificativa para a não aplicação da cautelar tornou-se regra. O

parágrafo 6º do Artigo 282 do Código de Processo Penal passou a determinar que “a prisão preventiva somente será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar, observado o art. 319 deste Código, e o não cabimento da substituição por outra medida cautelar deverá ser justificado de forma fundamentada nos elementos presentes do caso concreto, de forma individualizada”.

Embora não haja uma série histórica que permita analisar a evolução da aplicação das nove cautelares instituídas com a Lei 12.403/2011 (Lei de Medidas Cautelares), as estatísticas dos últimos anos comprovam que, se por um lado **o percentual de prisões provisórias diminuiu** em comparação com o total de pessoas privadas de liberdade, **o número absoluto de pessoas encarceradas não apresentou uma tendência consistente de redução**.

Além disso, dados do Sistac mostram que houve **aumento de conversão de flagrantes em preventivas** entre 2015 e 2018 – de 49% a 60,6%, com leve queda em 2019 (59,6%). A partir de 2020, os dados devem ser lidos com ressalvas em razão da suspensão das audiências de custódia na maior parte do país.



*Nos deparamos diuturnamente, nas turmas, com prisões sem fundamentação, prisões mal decretadas e todas essas perplexidades que foram narradas na ação de descumprimento de preceito fundamental.*

*Então, o fato de haver uma lei que obriga o juiz a motivar, que o obriga a proceder dessa maneira, não esvazia a ação de descumprimento de preceito fundamental; pelo contrário, nós estamos reconhecendo esse “estado de coisas inconstitucional”, exatamente porque os juízes não motivam, eles não fundamentam as suas prisões.*

*Por outro lado, no meu modo de ver, a jurisdição constitucional não se esgota só nas ponderações de valores e, às vezes, até na técnica de subsunção de um caso à lei. Eu entendo que a Suprema Corte, que é a última palavra do Judiciário - quer queira ou quer não, está previsto na Constituição - tem que ter um efeito pedagógico. Assim, por exemplo, nas Turmas, nós já chegamos a discutir sobre a necessidade de nós municarmos a Justiça de um conhecimento técnico para que ela possa fundamentar suas decisões, para que ela possa aplicar as medidas alternativas, para que possa haver essa vigília constante em relação ao sistema penitenciário”.*



— Luiz Fux

Presidente do Supremo Tribunal Federal

## Monitoração eletrônica

De acordo com dados mais recentes do Infopen, havia quase 52 mil pessoas em monitoração eletrônica no país no primeiro semestre de 2020, número que pode ter aumentado com a evolução da pandemia de Covid-19 devido a liberações emergenciais para grupos de risco. Pesquisa recente realizada pelo Crisp-UFMG no contexto do programa Fazendo Justiça (CNJ/PNUD/Depen) buscou entender o lugar da monitoração eletrônica na redução da superlotação e superpopulação prisional e os dilemas relativos aos serviços de monitoração a partir do ponto de vista do Poder Judiciário, do Poder Executivo e das pessoas monitoradas.

Quanto às informações coletadas em dez capitais (Fortaleza, Goiânia, Belo Horizonte, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Palmas) em entrevistas com magistrados, operadores de centrais e pessoas monitoradas, a percepção é de que o mecanismo representa alternativa ao encarceramento provisório e de apoio à progressão de regime, reduzindo custos do Estado e vulnerabilidades.

Foram levantados pontos de preocupação acerca da inexistência de fluxo adequado de informações entre Judiciário e Centrais de Monitoração, assim como problemas técnicos e carência na disponibilidade de tornozeleiras.

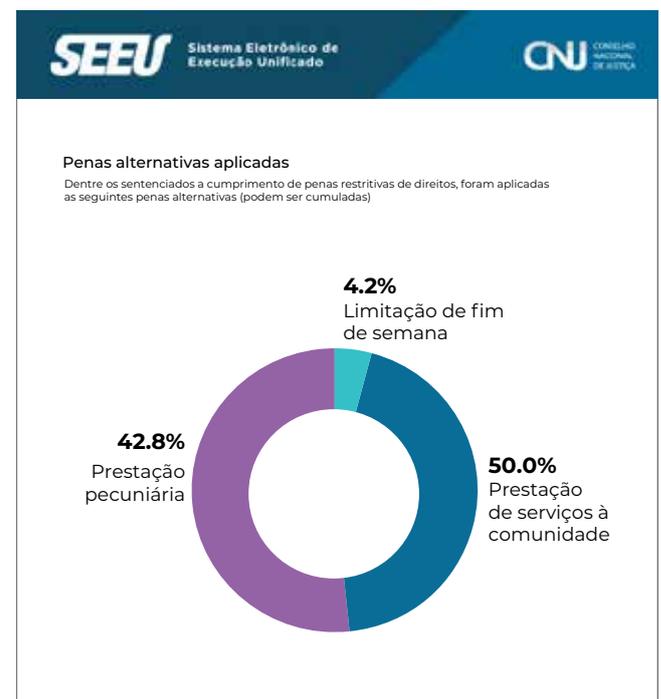
Na análise de dados quantitativos obtidos em quatro unidades da federação (Ceará, Pernambuco, Pará e Paraná), percebeu-se que **o aumento do uso de monitoração eletrônica não interferiu nas dinâmicas de redução da população prisional**. Segundo os números, a quantidade absoluta de presos, assim como a taxa de indivíduos encarcerados, seguiu aumentando mesmo com a expansão do uso do dispositivo. O levantamento mostrou ainda que a medida implicou em crescimento de custos para o Estado diante da necessidade de constituição das estruturas físicas das Centrais, de contratação de pessoal e de locação de tornozeleiras.

A quantidade de pessoas privadas de liberdade em monitoração passou de 90 em dezembro de 2014, primeiro registro da série histórica pelo Depen, para 51,8 mil em junho de 2020. Considerando o aumento da população carcerária no período, **o percentual de pessoas em monitoração foi de 0,01% em 2014 para 6,83% em 2020**.

## Penas alternativas

De acordo com o Painel do SEEU, que reúne cerca de 70% dos processos de execução penal do país (apenas São Paulo ainda não aderiu à plataforma), há registro de 268,4 mil sentenciados cumprindo penas alternativas dentre os 1,26 milhão de processos de execução penal ativos.

Ou seja, **apenas um em cada cinco sentenciados cumpre penas alternativas**.



Painel SEEU

## 2.4 Circunstâncias de cumprimento de pena como critério de flexibilização da execução penal (alíneas ‘e’ e ‘f’, indeferidas)

Dois pedidos negados cautelarmente referiam-se a ações endereçadas a juízes de execução penal nos casos em que as circunstâncias de cumprimento da pena fossem severas:

- abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos dos presos, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando reveladas as condições de cumprimento da pena mais severas do que as previstas na ordem jurídica em razão do quadro do sistema carcerário, preservando-se, assim, a proporcionalidade da sanção;
- abater da pena tempo de prisão, se constatado que as condições de efetivo cumprimento foram significativamente mais severas do que as previstas na ordem jurídica, de forma a compensar o ilícito estatal.

O colegiado entendeu que o pedido não poderia ser atendido pois tratava da criação de critérios legais não previstos na execução penal. À época, estava pendente de julgamento pela Suprema Corte o RE 580.252, em que se aventou a possibilidade de remição como forma de compensar o cumprimento de pena em condições degradantes, fato que foi citado pelos ministros. No entanto, essa ideia foi descartada, e o julgamento do RE 580.252 definiu pela indenização em pecúnia (*leia mais na Seção 3.3 - Judiciário*).

### Casos

Em novembro de 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proibiu o ingresso de novos presos no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Complexo Penitenciário de Bangu, e no Complexo do Curado, bem como determinou o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido nas referidas unidades prisionais – salvo para os casos de crimes contra a vida ou a integridade física e de crimes sexuais.

Em recente e importante decisão, o STJ aplicou a resolução da CortelDH para determinar a contagem em dobro de todo o período de pena cumprida em situação degradante por um interno do IPPSC, a partir da interpretação mais favorável ao indivíduo (*STJ. RHC n° 136.961, Decisão Monocrática, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJe 30/04/2021*).

O tema ainda foi objeto de parecer de 2019 do DMF/CNJ que trouxe contribuições ao TJRJ para participação na missão que trataria das medidas provisórias da Corte IDH em relação ao IPPSC

## 2.5 Mutirões carcerários (alínea ‘g’, prejudicado – vinculado às alíneas ‘e’ e ‘f’)

Durante o julgamento, o colegiado teve diferentes leituras sobre a realização dos mutirões carcerários. Parte entendeu que o pedido estava prejudicado pois vinculado às alíneas ‘e’ e ‘f’, que foram negadas. Outro grupo deferia em parte apenas para a realização dos mutirões não só pelo CNJ, mas pelos tribunais, enquanto importante forma de reforçar o monitoramento e a fiscalização da execução penal no país. Por fim, houve entendimento de que não era necessário tomar medida uma vez que os mutirões já eram política consolidada no Judiciário em curso desde 2008 pelo CNJ.

Desde 2019, o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) começou a ser expandido e qualificado pelo CNJ para integrar os processos de execução penal em todo o país por meio de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (o então programa Justiça Presente, hoje programa Fazendo Justiça, *ver mais no item 3.3 - Judiciário / CNJ*).

A chegada da tecnologia para a gestão de processos de execução penal permitiu o desenvolvimento de nova metodologia: o mutirão carcerário eletrônico. Entre as inovações, estão a possibilidade de definição de teses jurídicas, com base nas decisões dos tribunais superiores, e filtragem de processos para análise online via SEEU e qualificação do atendimento de pessoas na porta de saída. **Em setembro de 2019, o CNJ fez o primeiro piloto do mutirão eletrônico no Espírito Santo**, que entre seus principais resultados teve:

- Ao menos **752 pessoas beneficiadas** com regime menos gravoso
- Reversão da tendência de crescimento da **população prisional** em comparação com o semestre anterior
- **Magistrados mobilizados: 338** audiências concentradas entre agosto e outubro de 2019
- **1.048 atendimentos** a egressos, pré-egressos e familiares



Confira aqui a metodologia do Mutirão Carcerário Eletrônico



Confira aqui o relatório completo da primeira experiência piloto no Espírito Santo

### SEEU

A necessidade de um sistema nacional que integrasse os processos de execução penal no país foi mencionada algumas vezes pelos ministros do STF durante o julgamento. Em maio de 2016, o CNJ aprovou resolução que nacionalizava o Sistema Eletrônico de Execução Unificado, hoje presente em 33 tribunais. O sistema reúne mais de 70% dos processos de execução penal no país, cerca de 1,2 milhão – o único tribunal que ainda não aderiu ao sistema é São Paulo.

A nacionalização do SEEU tornará **cada vez menos frequente a situação de processos com penas e benefícios vencidos, uma vez que o sistema faz cálculos e alertas** aos magistrados a partir da legislação em vigor. Além disso, já está permitindo um salto na gestão judiciária com redução de até 71% na quantidade de movimentações processuais e de até 73% no volume de trabalho nas varas. Por fim, permite a atualização em tempo real de dados sobre a execução penal no país, permitindo a formulação de políticas mais eficientes – em fevereiro de 2021, foi lançado o Painel do SEEU.



Confira aqui o Painel do SEEU

### 3. ATUALIZAÇÃO SOBRE A ATUAÇÃO DOS PODERES NO CAMPO FEDERAL E DA SOCIEDADE CIVIL

Em diversas ocasiões durante o julgamento cautelar, os ministros do STF destacaram que a superação do desarranjo em que se encontrava o sistema prisional passava necessariamente pelo **envolvimento de diferentes atores a partir de uma indução nacional**. Na leitura do colegiado, era premente a participação dos diferentes braços do poder público, considerando que as pessoas em custódia estão detidas por ordem do Estado e conseqüentemente sob sua responsabilidade.

Discutiu-se também os limites de atuação do Judiciário quando as respostas dos demais poderes são insuficientes para estancar um quadro de grave violação a direitos fundamentais, concluindo-se que isso estaria na própria razão de existir da ADPF e na relevância de seu julgamento.

Nesta seção, atualizamos informações relevantes sobre a atuação das diferentes esferas de poder no campo federal e da sociedade civil nos últimos cinco anos com potencial de impactar a realidade penal.

#### 3.1 Executivo

Pelo papel desempenhado pelo Executivo na administração penitenciária, **o julgamento cautelar da ADPF 347 ansiava por respostas do governo federal e dos governos estaduais** para transformações necessárias, especialmente a partir do descontingenciamento do Funpen (*Mais informações na Seção 2 desta publicação*).

O desempenho mais aguardado do Executivo enquanto formulador e implementador de políticas públicas viria, no entanto, com o deferimento do pedido de mérito para que o governo federal apresentasse planos de ação em colaboração com os governos estaduais. Alguns ministros inclusive manifestaram interesse de antecipar a prestação



*Até para nós julgarmos o mérito desta ação, quando chegar a hora, nós precisamos de informações vindas do Governo Federal: um diagnóstico adequado do sistema; um diagnóstico – que pode ser até que exista, mas não está nos autos – que diga respeito ao número de vagas faltantes; que diga respeito aos custos; que diga respeito a sabermos quanto disso é obrigação ou possibilidade da União Federal; quanto disso caberá aos Estados, já que, em última análise, enfrentar esse problema adequadamente exigirá que os Estados também apresentem planos de enfrentamento e superação do problema”.*

— **Luís Roberto Barroso**  
Ministro do Supremo Tribunal Federal

de informações para esse fim, considerando que seria danoso o atraso em encaminhamentos se o julgamento do mérito levasse muito tempo, mas o colegiado optou por não avançar neste ponto. À época, mencionou-se o prazo de um ano como muito tempo decorrido para essa definição, mas cinco anos depois, o julgamento ainda aguarda desfecho.

## Decretos presidenciais

Entre 2015 e 2018, quase a totalidade dos decretos presidenciais no campo da execução penal tinha como intuito consolidar direitos da população privada de liberdade. O Decreto nº 8.858/2016, por exemplo, trata da regulamentação do emprego de algemas com base nos preceitos dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, como as Regras de Bangkok e o Pacto de San José da Costa Rica. Outros exemplos são os Decretos nº 8.740/2016 e o nº 9.579/2018, sobre a priorização da contratação de jovens em cumprimento de pena no sistema prisional na condição de aprendiz, e o Decreto nº 9.450/2018, que institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional. Exceção a essa regra é o Decreto nº 14.434, de 17 de janeiro de 2017, que autorizou o emprego das Forças Armadas no sistema penitenciário, mas foi revogado no ano seguinte (Decreto nº 9.623, de dezembro de 2018).

Os decretos nº 9.708, de 13 de fevereiro de 2019, e o nº 9.717, de 26 de fevereiro de 2019, autorizaram o emprego das Forças Armadas no Rio Grande do Norte e em Rondônia para a proteção dos perímetros de segurança da penitenciária federal de Mossoró e Porto Velho.

No campo de atenção às mulheres em situação de privação de liberdade, o Decreto nº 9.871, de 27 de junho de 2019, não faz menção à categoria de convidados permanentes da composição do Comitê Gestor da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade. Os convidados permanentes eram nove integrantes de diferentes ministérios conforme Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014. O Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019 revogou o Grupo de Trabalho Interministerial criado para elaborar propostas para a reorganização e reformulação do Sistema Prisional Feminino, que contava com representantes da sociedade civil, como a Pastoral Carcerária, a Associação de Juizes para Democracia (AJD), o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) e o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC).

O Decreto nº 10.106, de 6 de novembro de 2019, buscou incentivar a participação da iniciativa privada na gestão do sistema prisional, enquanto o Decreto nº 9.831/2019 alterou estruturas nacionais de combate à tortura com redução proporcional de representação

da sociedade civil. A atividade de perito do MNPCT passou a ser considerada prestação de serviço público relevante não remunerada. No contexto da pandemia da Covid-19, o Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021 e que regulamentou o auxílio emergencial, elencou a população privada de liberdade como inelegível de acessar esse direito.

## Indultos

O Decreto de 2016 (nº 8.940) excluiu o instituto da comutação entre as possibilidades de concessão de indulto (perdão da pena). A comutação implica na redução da pena quando o preso não consegue alcançar todos os requisitos para o indulto. O decreto também não prevê a possibilidade de redução parcial da pena por clemência presidencial.

No que se refere ao indulto humanitário, o decreto de 2016, diferentemente dos anteriores, exige o cumprimento de uma fração de pena para fazer jus ao indulto. **As regras também se alteraram para o indulto** concedido a presos com filhos. Houve o fim da diferenciação de cumprimento de penas entre pais e mães. A idade dos filhos usada como condição para o indulto também alterou, caindo de 18 para 12 anos. A exceção à regra continua condicionada a doença crônica grave ou deficiência que necessite de cuidados diretos.

O indulto ampliou o tempo de cumprimento da pena para presos condenados a até 12 anos por crime sem violência ou grave ameaça de 1/3 para 1/4 da pena, se primários; ou 1/2 para 1/3, se reincidentes. No caso dos condenados por crimes com grave ameaça ou violência, o decreto criou faixas com regras diferentes, de acordo com o tempo de pena. Para aqueles com pena até 4 anos, a regra permaneceu a mesma: cumprimento de 1/3 da pena se primário e 1/2 se reincidente. Dos com pena de 4 a 8 anos, deve-se ter cumprido a metade da pena para primários ou 2/3 para reincidentes.

**No Decreto nº 9.246 de 2017, por seu turno, há um ponto de inflexão.** A norma voltou a permitir a comutação de penas e, nos crimes sem violência ou grave ameaça, reduziu para um quinto da pena, se não reincidentes, e um terço da pena, se reincidentes. Tal mudança foi objeto da ADI nº 5.874/2017. Em 2019, contudo, por maioria, o Plenário da corte decidiu ser prerrogativa do presidente da República conceder indultos sem que sofra interferências do Judiciário.

**Em 2018, houve apenas a concessão de indulto especial e comutação de penas às mulheres presas**, por ocasião do Dia das Mães, que seguiu a linha do indulto especial do ano anterior.

**Em 2019 e 2020 os decretos de indulto se assemelham, inovando ao autorizar o perdão da pena de agentes de segurança pública** condenados por crimes culposos no exercício da profissão. Além dessa categoria, reduz a concessão de indulto a pessoas que tenham sido acometidas: por paralisia dos membros inferiores ou cegueira, adquirida posteriormente à prática do delito, ou dele decorrente; por doença grave permanente; ou por doença grave, como cancer e HIV, se em estágio avançado.

## Resoluções CNPCP

A atuação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ligado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, é um importante fator de estímulo e parametrização para condução da política por parte dos executivos federal e estaduais.

Entre 2015 e 2020, foram publicadas 34 Resoluções. Desse total, cerca de 60% tratam de questões programáticas, estabelecendo diretrizes ou regulamentando programas em temas relativos à garantia a direitos das pessoas privadas de liberdade, como acesso à saúde<sup>1</sup>, à assistência social<sup>2</sup>, à alimentação<sup>3</sup>, à documentação básica<sup>4</sup>, e à assistência material<sup>5</sup>.

Contudo, **a partir de 2018, há também a aprovação de resoluções para flexibilização desses direitos**, como diretrizes básicas para a arquitetura penal. Tanto a Resolução nº 2, de 12 de abril de 2018, que versa sobre diretrizes básicas para arquitetura penal, como a Resolução nº 6, de 13 de dezembro de 2018, que trata de reformas e ampliações em estabelecimentos penais, afirmam que a Resolução nº 9 de 18 de novembro de 2016 destina-se a orientar a elaboração de projetos, servindo apenas como referência na construção, ampliação e reformas de estabelecimentos penais. Desse modo, deixam para os gestores estaduais (ou distritais) decidir qual é

a estrutura suficiente para esses estabelecimentos, sem definir requisitos mínimos para essas construções.

Foram publicadas, ademais, uma série de **resoluções que reduzem as instâncias participativas** na gestão da política penal. A Resolução nº 7, de 13 de dezembro de 2018, por exemplo, define, em seu artigo 1º, o rol taxativo das entidades autorizadas a entrarem nos estabelecimentos prisionais sem prévia autorização do diretor. Nesse rol, contudo, não constam os Conselhos da Comunidade e Penitenciários, instâncias de participação social. No mesmo sentido, a Resolução nº 11, de 5 de novembro de 2020, revoga a Resolução nº 10, de 8 de novembro de 2004, responsável por estabelecer regras para a organização dos Conselhos da Comunidades. No que concerne às Ouvidorias, outra importante instância de participação social, a Resolução nº 2 de 7 de fevereiro de 2019 faz o mesmo: ao revogar a Resolução nº 3, de 18 de julho de 2014, afasta a obrigatoriedade dos Poderes Executivos da União e dos Estados de instituir uma Ouvidoria externa da Administração da Execução Penal.

Em consonância com o Pacote Anticrime, a Resolução nº 12, de 3 de dezembro de 2020, recomenda a expansão e a alimentação do Banco Nacional de Perfis Genéticos. A extração obrigatória de DNA de condenados por crimes praticados dolosamente, com violência de natureza grave contra pessoa, ou aqueles rotulados legalmente como hediondos, foi questionada no STF (RE n. 973837).

Com a pandemia da Covid-19, uma série de resoluções buscam gerir riscos. A Resolução nº 4, de 23 de abril de 2020, definiu como diretriz extraordinária e específica a suspensão das visitas sociais e íntimas, bem como os atendimentos presenciais de advogados, assegurando a realização desses encontros por meio de videoconferência enquanto a Resolução nº 3, de 5 de março de 2020, recomenda o emprego de videoconferência nas audiências criminais em todos os foros e ramos do Poder Judiciário como diretriz, independentemente da existência ou não de pandemia.

Das resoluções produzidas no ano de 2020, cerca de metade tinha como objeto revogar normativas anteriores. A Resolução nº 7, de 8 de outubro de **2020**, revogou, ao todo, 124 Resoluções emitidas pelo CNPCP entre os anos de 1980 e 2012. A maioria tratava de mérito procedimental com efeitos exauridos.

<sup>1</sup> Resolução nº 1, de 24 de junho de 2016, e Resolução nº 3, de 7 de junho de 2018

<sup>2</sup> Resolução Conjunta nº 1, de 08 de novembro de 2018.

<sup>3</sup> Resolução nº 3, de 05 de outubro de 2017.

<sup>4</sup> Resolução nº 4, de 08 de novembro de 2018.

<sup>5</sup> Resolução nº 4, de 05 de outubro de 2017.

<sup>6</sup> Responsável por editar as Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal.

No entanto, sete resoluções revogadas têm conteúdo programático com importantes recomendações:

- **Resolução nº 11 de 18 de dezembro de 2009** – recomendava ao Depen que, na aplicação dos recursos do Funpen, proporcionasse apoio financeiro e outros meios para os projetos de criação, instalação e aprimoramento dos Conselhos Penitenciários Estaduais, Patronatos e Conselhos da Comunidade. Recomendava, ademais, desenvolvimento de programa destinado ao fomento de estruturas de apoio à execução de penas e medidas alternativas à prisão.
- **Resolução nº 8 de 30 de maio de 2006** – trata da inviolabilidade da privacidade nas entrevistas do preso com o advogado, para que fosse assegurada em todas as unidades prisionais. Veta a monitoração eletrônica ou de outra natureza do parlatório ou ambiente equivalente.

Publicada no mesmo dia, a Resolução nº 8, de 8 de outubro de 2020, revogou outras 37 resoluções que contrariavam normas posteriores, do mesmo nível ou de nível superior ao de resolução, além de outras providências. Entre estas, está a Resolução nº 3, de 4 de maio de 2004, que recomendava a adoção do programa “De volta para Casa” do Ministério da Saúde. O Programa institui o auxílio-reabilitação psicossocial para pacientes acometidos de transtornos mentais egressos de internações. Apesar do programa ainda se encontrar em vigor, essa revogação vem a reboque das medidas do governo federal que reduziram o financiamento dos CAPS (Centros de Atenção Psicossocial) e buscam revogar cerca de 100 portarias do Ministério da Saúde que criam e estruturam serviços e programas no Sistema Único de Saúde (SUS). Entre estas, estão as portarias nº 2.077 e 2.078, de 31 de outubro de 2003, que regulamentam o programa em questão.

Também foram revogadas as Resoluções nº 2, de 29 de outubro de 2015 – que traz recomendações que visam à interrupção da transmissão do HIV, das hepatites virais e da tuberculose – e a nº 11, de 7 de dezembro de 2006 – que traz diretrizes para a detecção de casos de tuberculose entre ingressos no Sistema Penitenciário. A matéria dessas Resoluções é tratada pela Resolução nº 3, de 7 de junho de 2018.

## CNPCP – Planos Nacionais

O Plano Nacional do CNPCP para o período entre 2015-2018 tinha três linhas de ação: (I) ajustar a arquitetura prisional, no pertinente à estrutura física e quanto à alocação e distribuição de vagas; (II) estruturar mecanismos visando à erradicação da “violência institucional” contra os apenados; e (III) aperfeiçoar o processo de investigação e punição por mortes dentro dos estabelecimentos.

O Plano Nacional de 2020 a 2023 foca no combate à “criminalidade violenta, corrupção e crime organizado”, objetivando direcionar a política criminal para a prevenção do delito. Política criminal e penitenciária dada pelo CNPCP.

### Na mídia

Dois assuntos de atuação do Executivo Federal tiveram especial repercussão na mídia em 2020. Além da discussão sobre o uso de contêineres no contexto da pandemia de Covid-19 no âmbito do CNPCP, o Ministério da Saúde extinguiu o Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei, do Sistema Único de Saúde. A portaria foi assinada em 18 de maio, Dia Nacional da Luta Antimanicomial. A decisão foi revertida menos de dois meses depois, após manifestação do CNJ e da PGR.

## Políticas penais

No campo das políticas penais, alguns dos principais temas trabalhados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública por meio do Depen nos últimos anos é o fortalecimento das alternativas penais e de monitoração eletrônica, assim como políticas para egressos. Os temas foram, inclusive, objetos de parceria com o PNUD que resultou na elaboração de diversos produtos técnicos para a estruturação dessas políticas no país.

Ainda em 2014, o órgão havia enviado ao Congresso Nacional anteprojeto de lei para a criação de um Sistema Nacional de Alternativas Penais e, em 2016, foi instituída a Política Nacional de Alternativas Penais para “orientar ações, projetos e estratégias, com o objetivo de incentivar e organizar a aplicação de alternativas à prisão no país e reduzir o número de presos em 10% até 2019”.

Em agosto de 2015, o Depen publicou portaria convocando estados interessados em receberem financiamento para a implantação de Centrais Integradas de Alternativas Penais (Ciaps) e de Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas<sup>1</sup> (CME), via Funpen. Ao todo, foram disponibilizados **R\$ 12 milhões para alternativas penais e R\$ 26 milhões para monitoração eletrônica** para o aparelhamento dos centros e custeio das equipes multidisciplinares e dos dispositivos eletrônicos. Um dos critérios para a seleção dos projetos era a adesão do estado à audiência de custódia, recém instituída pelo CNJ. Os repasses continuavam movimento iniciado ainda em 2013, com a destinação de aproximadamente R\$ 13,6 milhões para essas políticas.

Em 2020, foram abertos editais para financiamento de ambas as políticas por meio do fortalecimento das centrais – cada estado pôde solicitar até R\$ 2 milhões em cada um dos editais, destinados, por exemplo, à estruturação física e à contratação de equipe técnica multidisciplinar.

Em 2018, foi publicada portaria para o **financiamento de projetos para pessoas egressas** com recursos do Funpen, o que permitiu o repasse de R\$ 10,8 milhões para dez convênios. Em 2020, foi publicada nova portaria para o financiamento de projetos de até R\$ 800 mil em estados específicos que ainda não tinham a política, sendo que não houve projetos



contemplados apenas no Ceará, Espírito Santo e Roraima. **No total, foram financiados 24 projetos voltados a pessoas egressas somando R\$ 20 milhões de recursos do Funpen**, com parâmetros, fluxos e estruturas para a porta de saída do sistema prisional.

Além de importante parceria fechada com o CNJ em novembro de 2018 para a execução de diversas ações estruturantes no campo da privação de liberdade, hoje o programa Fazendo Justiça (*mais informações no item 3.3 Judiciário - CNJ*), o Executivo também vem publicando diversas notas técnicas. No campo do trabalho prisional, o governo federal emitiu a Nota Técnica 28 que incentiva a criação e uso do fundo rotativo, com base em experiência de Santa Catarina, incrementando as possibilidades de investimento e manutenção das atividades profissionalizantes para pessoas presas. Ainda instituiu o Selo Resgata, que busca dar visibilidade para a iniciativa privada que atua em parceria com as unidades prisionais oportunizando trabalho e profissionalização para pessoas presas.

## 3.2 Legislativo

Na inicial da ADPF e durante seu julgamento, mencionou-se as **limitações do Legislativo para a produção normativa capaz de estancar e/ou reverter o quadro atual**. Foram mencionados os poucos incentivos políticos e institucionais para uma abordagem propositiva da pauta prisional capaz de reverter a deterioração do sistema.

Citou-se, ainda, a CPI do Sistema Prisional, que em seu relatório final concluído em 2009 apresentou desarranjos

<sup>1</sup> <https://www.justica.gov.br/news/ministerio-da-justica-institui-politica-nacional-de-alternativas-penais>

sistêmicos com riqueza de detalhes, mas resultou em poucas medidas efetivas para sua superação.

**Não é possível estabelecer tendências na produção legislativa que trata de matéria penal e processual penal a partir de um recorte temporal.** Entre 2015 e 2020, foram aprovadas tanto leis para assegurar os direitos das pessoas privadas de liberdade como legislações que ampliam a demanda sobre o sistema prisional.

Uma das normativas aprovadas no período foi a Lei nº 13.964/19, popularmente conhecida como Pacote Anticrime. Entre outras mudanças, a lei aumentou o tempo máximo de cumprimento das penas privativas de liberdade de 30 para 40 anos, ampliou as hipóteses de legítima defesa para agentes de segurança pública e alterou as regras para progressão de regime, chegando, em alguns casos, a aumentar para 70% o tempo necessário de cumprimento da pena para poder progredir (*ver mais sobre os impactos financeiros em estudo de caso no item 4.6 deste relatório*).

Quase a totalidade das leis com aportes em direitos tratavam sobre mulheres privadas de liberdade. A Lei Complementar nº 153, de 9 de dezembro de 2015, acrescentou no rol de medidas destinatárias dos recursos do Funpen a implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais; as leis nº 13.271, de 15 de abril de 2016, nº 13.434, de 12 de abril de 2017, e a nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018, respectivamente, proibiram revistas vexatórias em mulheres e o uso de algemas em grávidas durante e após o parto e estabeleceu a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência. Já a Lei nº 13.163 de 2015 instituiu o ensino médio nas penitenciárias.

As leis que ampliam o foco penal tratam de uma vasta gama de temáticas, como, por exemplo, a Lei nº 13.330/2016, que tipifica de forma mais gravosa os crimes de furto e de receptação de semovente domesticável de produção, e a Lei nº 13.546/2017, que faz o enquadramento de morte por embriaguez ao volante como homicídios culposos qualificados. Parte delas, contudo, amplia a pena – por meio de novas tipificações ou aumentando o rol de hipóteses – para crimes cuja vítima é considerada vulnerável, como mulheres e jovens. Exemplos são a Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, e a Lei nº 13.771, de 19 de dezembro de 2018 – que, respectivamente, passam a prever o

feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio e acrescenta agravantes à pena de feminicídio – e a Lei nº 13.968, de 26 de dezembro de 2019 – que tipifica a conduta criminosa de induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação, e que equiparou a conduta ao crime de homicídio, quando sobrevém a morte de vítima menor de 14 anos, ou de quem não tenha o necessário discernimento para a prática do ato. O tráfico de pessoas – que tem mulheres e jovens como vítimas preferenciais – tem sua pena aumentada sensivelmente com a Lei nº 13.344/2016, que passa a abarcar, além das finalidades de exploração sexual, também a remoção de órgãos, trabalho em condições análogas à de escravo, servidão e adoção.

Também em 2019, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 104, criando as Polícias Penais Federal, estaduais e distrital, que, conforme o § 5º-A do seu Art. 3º (que alterou o Art. 144 da Constituição Federal), devem ser vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertence. Algumas questões seguem em aberto, como: qual a configuração da nova polícia (não se esclarece se é um novo órgão ou uma nova carreira); qual sua inserção no SUSP; qual o papel dos demais servidores penais (assistentes sociais, psicólogos, médicos, dentre outros) e sua vinculação profissional no órgão da administração; quais as funções policiais a serem desempenhadas (preventivas, ostensivas, de escolta, captura, ou outra) e a quem cabe o controle externo dessa nova atividade policial. Cada ente federativo tem buscado sua própria regulamentação, o que tende a ampliar as diferenças existentes entre os órgãos e carreiras penais de cada unidade federativa, inviabilizando a implantação de políticas penais de abrangência nacional.

### 3.3 Judiciário

O Judiciário segue sendo chamado a dirimir questões estruturantes no campo penal para além de sua atuação no âmbito criminal e de execução penal. À época do julgamento da medida cautelar da ADPF 347, **os ministros citaram alguns julgados iniciados ou concluídos na Suprema Corte** que mobilizavam a atenção do colegiado, além de indicarem expectativas quanto aos impactos positivos que poderiam ser gerados. Alguns deles:

## RE 580.252 com repercussão geral

- **Responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária.** (Trânsito em julgado: março de 2018). Houve divergência apenas quanto à forma de indenização: os ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello defendiam a proposta de que a indenização fosse feita mediante remição de pena.
- **Tese fixada:** considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.
- **Consequências:** a aplicação da tese não resultou em mudanças estruturais no sistema, inclusive porque há divergências de entendimento quanto ao que é necessário para comprovar que a pessoa não é tratada no padrão mínimo de humanidade. **Há poucas ações com pedido de indenização ajuizadas e elas tampouco encorajaram os estados a agirem.**

Em reportagem de outubro de 2019, o jornal Zero Hora informa que, desde 2017, um advogado havia protocolado cerca de 400 ações contra o estado do Rio Grande do Sul com ganho de causa em pelo menos 17 ao valor de R\$ 500 por ano de prisão, pago por precatório ou requisição de pequeno valor. O estado estava recorrendo das decisões no STF.

O fato do STF ter reconhecido o direito à indenização pelo Estado das pessoas que permaneceram presas em situações degradantes não levou a Administração Pública a investir na adequação das unidades prisionais.

## ADI 5170

- Ajuizada em 2014 pela OAB, a ação pede interpretação conforme a Constituição aos artigos 43, 186 e 927 (caput e parágrafo), do Código Civil, de modo a **declarar a responsabilidade civil do Estado pelos danos morais causados aos detentos submetidos a condições sub-humanas, insalubres, degradantes ou de superlotação.**
- Com isso, pede que o STF retire do ordenamento jurídico qualquer interpretação que impeça o direito a indenização por danos morais a detentos mantidos em presídios nestas condições. Afirma que, no atual cenário, nem os presos são indenizados nem os presídios construídos. “A responsabilização civil do Estado será um importante **estímulo para que os governantes atuem no sentido de prover, nas prisões, condições adequadas a seres humanos**”, afirma a OAB.
- Manifestação da PGR contrária. Pedido de inclusão em pauta em dezembro de 2018, ainda não julgado.

## RE 641.320 com repercussão geral

- **A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso.** (Trânsito em julgado: dezembro de 2016).
- **Tese fixada:** a) a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso; b) os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto; art. 33, § 1º, alíneas “b” e “c”); c) havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida prisão domiciliar ao sentenciado.



- A ementa ainda trazia apelos ao legislador, determinações ao CNJ e orientações quanto ao uso do Funpen.
- **Consequências:** o julgado criou importantes **parâmetros para a Súmula Vinculante 56**, que de acordo com busca no site do STF, é mencionada em 34 acórdãos e 800 decisões monocráticas. Quanto a exemplo sobre efetividade, pesquisa sobre a aplicação da súmula no Tribunal de Justiça de Santa Catarina encontrou 109 reclamações constitucionais ao STF no período entre agosto de 2016 e março de 2020, constatando que em mais de 10% (15) houve inobservância da súmula pela corte catarinense<sup>7</sup>.

### RE 592.581 com repercussão geral

- **Judiciário pode impor medidas ou determinar a execução de obras emergenciais em prisões.** Aventou-se durante o julgamento que os recursos descontingenciados do Funpen poderiam ser usados para esse fim.
- **Tese fixada:** é lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.
- Julgado em agosto de 2015, com embargos de declaração ainda pendentes de apreciação.

### RE 841.526 com repercussão geral

- **Responsabilização do Estado por morte de pessoa presa.** (Trânsito em julgado: setembro de 2016).
- **Tese fixada:** “Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte de detento”.



*Na medida em que nós liberamos essa verba, vamos viabilizar exatamente aquela decisão anterior, porque o Ministério Público, sabendo que tem verbas disponíveis, que não estão contingenciadas, pode pedir ao juiz que se faça determinadas obras de caráter emergencial. Essa é uma medida, data venia, talvez das mais importantes, e o Ministro-Relator Marco Aurélio teve muita sensibilidade em deferir esta cautelar, porque esse é o ponto nodal; ou seja, a falta de recursos impede que o sistema avance em melhorias que todos desejamos”.*

— **Ricardo Lewandowski**  
Ministro do Supremo Tribunal Federal

- **Consequências:** embora não tenha sido citado expressamente no julgamento da ADPF 347, esse foi um dos importantes entendimentos do STF durante o período, com expectativa de aplicação imediata em **pelo menos 108 processos sobrestados em outras instâncias**.
- Recentemente, o Tribunal de Justiça de São Paulo deu provimento a recurso para reformar sentença e reconhecer o dever de indenizar do Estado após identificar responsabilidade objetiva da administração na morte de uma mulher em 2018, em decorrência de septicemia, dermatite infectada e obesidade. Em resposta ao pedido de prisão domiciliar feito pela defesa, o Ministério Público exigiu manifestação do diretor da unidade prisional e laudo médico oficial, que foi apresentado mais de um mês depois, na véspera do óbito da custodiada.

<sup>7</sup> <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/11286/6428>

## Jurisprudência desrespeitada

Decisão recente da Sexta Turma do STJ no HC individual e coletivo 596.603/SP, de relatoria do ministro Rogério Schietti, evidenciou o descumprimento da jurisprudência consolidada dos tribunais superiores por cortes locais – no caso específico, do TJSP –, com desrespeito ao sistema de precedentes com efeitos na segurança jurídica.

*“Pelos dados do Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores - Brasília/DF, a Defensoria Pública de São Paulo em 2019, dos 11.181 habeas corpus impetrados no STJ, a ordem foi concedida em 6.869 feitos, 61,43% das impetrações. Mais ainda, aquela Defensoria evidenciou que, no período da pandemia, conforme Levantamento do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo, em casos de reconhecido tráfico de menor monta (pouca quantidade de drogas, réus com bons antecedentes e sem provas de anterior atividade ilícita e de integração a organização criminosa), de 64 casos em que Câmaras Criminais do TJSP mantiveram a condenação de acusados por tráfico privilegiado, 53 foram reformadas pelo STJ, ou seja, cerca de 82,80% dos pacientes obtiveram decisão concessiva.*

*Esses dados são a tradução, inequívoca e indelével de que o volume de trabalho das Turmas Criminais do Superior Tribunal de Justiça, ocupadas em mais de 50% por habeas corpus oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo (dos 68.778 habeas Corpus distribuídos no STJ em 2019, 35.534 vieram daquele Tribunal), em boa parte se resume a simplesmente reverter decisões que, contrárias às súmulas e à jurisprudência das Cortes Superiores, continuam a grassar, crescentemente, em algumas das 16 Câmaras Criminais daquele Tribunal.*

*Essa insistente desconsideração de alguns órgãos judicantes às diretrizes normativas derivadas das Cortes de Vértice produz um desgaste permanente da função jurisdicional, com anulação e/ou repetição de atos, e implica inevitável lesão financeira ao erário, bem como gera insegurança jurídica e clara ausência de isonomia na aplicação da lei aos jurisdicionados.”*

### Súmulas vinculantes sobre execução penal que, se obedecidas, reduziriam em boa parte o tempo de permanência no cárcere:

- **SV 26** – Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico. Justificativa: muitos juízes e tribunais exigem exame criminológico como regra, sem fundamentação concreta, mesmo em casos em que seria desnecessário. A realização dos exames demora, atrasando a concessão do direito à pessoa presa.
- **SV 56** – A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.



Os ministros do STF citaram por diversas vezes o Conselho Nacional de Justiça como importante órgão para a condução de políticas judiciárias na área penal, inclusive para dar cumprimento e efetividade a entendimentos da Suprema Corte. A existência do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas por força de lei (Lei 12.106/2009) é um dos fatores que corrobora esse entendimento.

Desde o julgamento da ADPF, e em especial com o início da parceria em 2019 entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública em 2019 – inicialmente o programa Justiça Presente, hoje o programa Fazendo Justiça –, **o CNJ vem reforçando seu papel como articulador interfederativo e interinstitucional e fomentador de políticas penais**. Atualmente, além de ações para o fortalecimento e qualificação das audiências de custódia já detalhadas na Seção 2, são desenvolvidas outras 27 ações simultâneas, entre elas:



Confira aqui as 28 ações simultâneas do programa Fazendo Justiça em andamento



*Muitas vezes o juiz, quando ele decreta a prisão, na verdade, ele não está lidando lá exatamente com a prisão para saber qual é a população carcerária, se naquele momento tem alguma vaga, não tem... Então esse é um tema que merece uma reflexão conjunta e um debate”.*

— Rosa Weber

Ministra do Supremo Tribunal Federal

- **Sistemas e confiança em dados** – o julgamento da ADPF foi importante para que o CNJ impulsionasse a **nacionalização do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)**, que hoje integra 33 tribunais e reúne mais de 1,2 milhão de processos de execução penal. Também está trabalhando ação nacional para fluxo permanente de **identificação civil de pessoas privadas de liberdade com o uso de biometria**, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral. Além de permitir maior confiança de dados na execução penal, a ação resultará na emissão de diferentes tipos de documentos. Os documentos já começaram a ser emitidos, e a estrutura para identificação por meio de biometria começará a ser estruturada a partir do segundo semestre de 2021.
- **Central de Vagas** – durante o julgamento cautelar da ADPF 347, foi mencionado o conceito do *numerus clausus* e a importância de que o sistema prisional comporte apenas uma pessoa por vaga. De forma a qualificar o controle do Judiciário e promover o equilíbrio numa perspectiva sistêmica, entre a porta de entrada e de saída do sistema prisional, o CNJ está desenvolvendo a metodologia da central de vagas que deve iniciar experiências piloto ainda em 2021.
- **Alternativas penais, monitoração eletrônica e justiça restaurativa** – dentre os pedidos da ADPF 347, estão o fortalecimento da aplicação de cautelares e das alternativas penais para redução do encarceramento. O CNJ vem dialogando com o Executivo Federal e oferecendo apoio técnico a poderes públicos locais para expansão e qualificação de centrais integradas de alternativas penais e de centrais de monitoração eletrônica. Também atua para a difusão da cultura da justiça restaurativa, seja por seu Comitê de Justiça Restaurativa, seja através de ações do Fazendo Justiça voltadas à criação de núcleos em 10 tribunais.
- **Mutirões eletrônicos** – com a nacionalização do SEEU, o CNJ iniciou a metodologia do mutirão eletrônico, com experiência piloto no Espírito Santo em setembro de 2019 (*Ver mais na Seção 2 no item 2.5 - Mutirões carcerários*). Com adaptações impostas pela pandemia de Covid-19 em 2020, novos mutirões eletrônicos estão previstos em diversas partes do país a partir de 2021.
- **Políticas intramuros** – o CNJ vem trabalhando o fortalecimento institucional da oferta de leitura e de práticas esportivas nas unidades prisionais enquanto políticas permanentes, com especial foco na remição de penas. Após contribuições de grupos de trabalho criados no final de 2020, foram iniciados mapeamentos, propostas normativas e outras ações para a consolidação nacional das práticas.
- **Egressos** – durante o julgamento cautelar da ADPF, mencionou-se diversas vezes que as condições de cumprimento da pena frustram o objetivo de reintegração social pós-cárcere, contribuindo, por outro lado, com a reincidência. Atento a esse fenômeno, o CNJ vem reforçando as políticas de atenção a pessoas egressas iniciadas ainda em 2009 com o programa Começar de Novo. Em 2019, foi aprovada resolução que aborda a política judiciária nacional de egressos que reforça a atuação dos Escritórios Sociais. Essas estruturas multisserviços são fomentadas pelo CNJ desde 2016 para atendimento a egressos e familiares, com 24 unidades pactuadas em 17 unidades da federação, além de versão online no aplicativo Escritório Social Virtual. Também há fortalecimento de iniciativas da sociedade civil já em andamento como as Rede de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional (Raesps).
- **Socioeducativo** – o tema da redução da maioria penal também foi mencionado durante o julgamento, com a preocupação dos efeitos para o agravamento do estado de coisas inconstitucional e quanto à própria situação desses jovens. Ciente de que o Estado deve ser ainda mais cauteloso na responsabilização de adolescentes de forma alinhada a normas nacionais e internacionais, em especial o Estatuto da Criança e do Adolescente, o CNJ vem trabalhando diversas ações para qualificar as diferentes fases do sistema socioeducativo, incluindo otimização de sistemas do Judiciário e de dados.

- **Normativas e difusão de conhecimento** – durante o julgamento cautelar da ADPF 347, os ministros mencionaram diversas vezes o papel do CNJ, especialmente na figura do DMF, para a concretização dos entendimentos que estavam sendo firmados. Um desses aspectos está no papel regulamentador do órgão. Desde 2019, por exemplo, **foram aprovadas 18 resoluções** e recomendações de interesse ao campo penal e socioeducativo. No campo da construção e difusão de conhecimento, o DMF publicou **36 produtos técnicos** no mesmo período.

Normativas	Tema principal
Resolução CNJ nº 280/2019 e 304/2019	SEEU
Resolução CNJ nº 288/2019	Alternativas Penais
Resolução CNJ nº 287/2019	Pessoas Indígenas
Resolução CNJ nº 306/2019 e 319/2020	Identificação e Biometria
Resolução CNJ nº 307/2019	Pessoas egressas
Recomendação CNJ nº 59/2019	Preenchimento de sistemas
Recomendação CNJ nº 62/2020, 78/2020 e 91/2021	Covid-19
Resolução CNJ nº 326/2020	Socioeducativo
Resolução CNJ nº 348/2020 e 366/2021	LGBTI - Atribuição de unidades e alas específicas
Recomendação CNJ nº 81/2020	Pessoas cegas e surdas
Resolução CNJ nº 367/2021	Socioeducativo - Central de Vagas
Resolução CNJ nº 368/2021	GMFs
Resolução CNJ nº 369/2021	Mães e responsáveis pelos cuidados de crianças com até 12 anos e de pessoas com deficiência
Recomendação CNJ nº 87/2021	Socioeducativo - NAI
Resolução CNJ nº 391/2021	Remição por estudo e leitura
Recomendação CNJ nº 98/2021	Socioeducativo - Audiências Concentradas



Confira aqui os produtos de conhecimento do programa Fazendo Justiça

Outro ponto de preocupação dos ministros era o **fortalecimento na formação de magistrados** para uma leitura mais abrangente do cenário inconstitucional das prisões brasileiras e das diferentes formas de apoiar a superação desse quadro por meio da atuação jurisdicional. Com o apoio dos materiais técnicos produzidos, o CNJ vem investindo em formações e na difusão de conhecimento entre magistrados, servidores e outros atores relevantes do sistema penal e socioeducativo – **desde 2019, mais de 26,5 mil participações em capacitações e formações foram contabilizadas.**

Além do programa Fazendo Justiça, o CNJ estruturou recentemente a **Unidade de Monitoramento e Fiscalização de Decisões da Corte Interamericana (UMF)**. A área prisional é um dos temas relevantes acompanhados pela unidade que integra o DMF – em audiência recente, o CNJ propôs agenda para que o Brasil cumpra decisões da Corte IDH em relação a quatro unidades de privação de liberdade: Pedrinhas (MA), Curado (PE), Plácido de Sá Carvalho (RJ) e Unidade Socioeducativa do Espírito Santo (Unis).



Confira aqui o informativo da UMF sobre os quatro casos na Corte IDH

### 3.4 Sociedade civil

Em alguns momentos durante o julgamento da ADPF 347, o colegiado mencionou a importância do diálogo com a sociedade civil. Esse diálogo contribuiria tanto para uma discussão pública qualificada sobre os danos causados por um sistema disfuncional, quanto pelo fomento a um sentimento coletivo que motive os atores públicos a agir.

Embora a mobilização social ampla seja um desafio ainda sem respostas, o fortalecimento da atuação da sociedade civil organizada em **instrumentos de controle e fiscalização** já existentes é etapa fundamental para chegar a esse fim.

#### Conselhos da Comunidade

Consagrados na Lei de Execução Penal, os Conselhos da Comunidade são órgãos da execução penal fundamentais para a efetivação da democracia e da participação social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Os conselhos, portanto, são um importante mecanismo de assistência, comunicação e defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade.

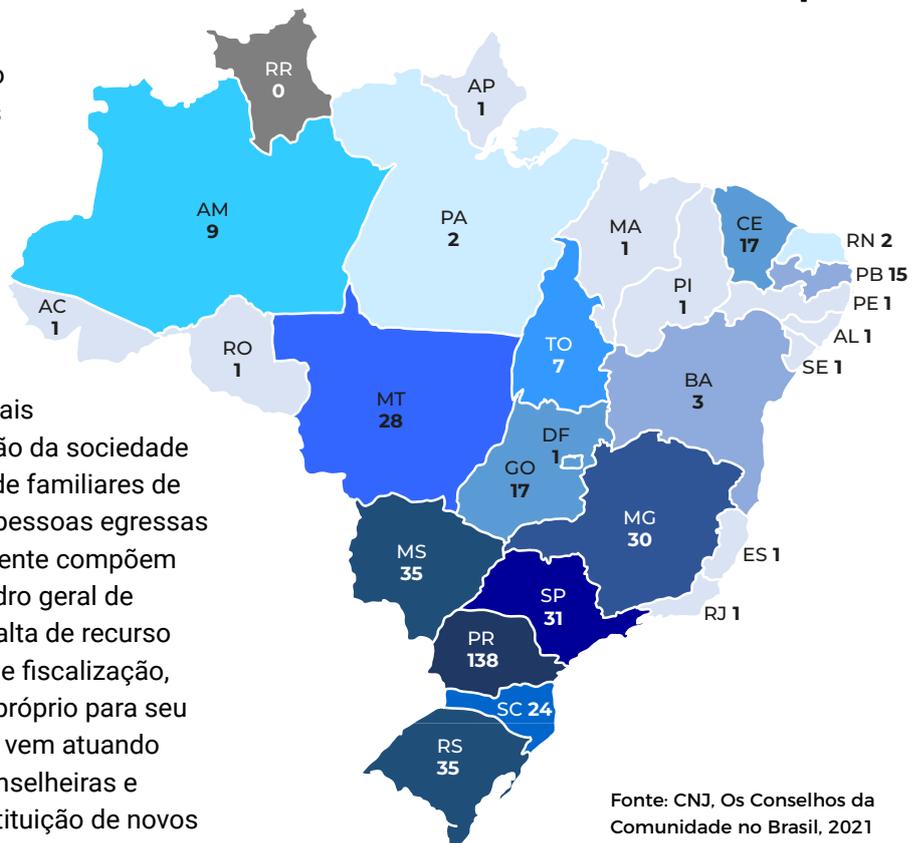
Em pesquisa recente conduzida pelo CNJ (2020) com o mapeamento dos Conselhos da Comunidade no país, constatou-se que esses órgãos enfrentam diversos **desafios quanto à concretização de suas atribuições** e quanto ao seu efetivo funcionamento. Entre os problemas apontados, está a baixa interlocução com agências das demais políticas públicas e baixa participação da sociedade civil na composição – em especial, de familiares de pessoas privadas de liberdade e de pessoas egressas do sistema prisional, as quais raramente compõem os Conselhos. Há, ademais, um quadro geral de precariedade material expressa na falta de recurso para o custeio das suas atividades de fiscalização, de equipamentos, móveis e espaço próprio para seu funcionamento, por exemplo. O CNJ vem atuando para incentivar a qualificação de conselheiras e conselheiros da comunidade e a instituição de novos

Conselhos. Para esse fim, elaborou o “Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade” e prepara atividades de formação.

#### Associações e frentes

Para além da estrutura formal prevista na LEP, familiares e amigos de pessoas presas têm atuado em coletivos que vêm se fortalecendo ao longo dos últimos anos, criando relevantes frentes que demandam especial atenção do poder público. De forma semelhante ao que ocorre com os Conselhos da Comunidade, enfrentam **dificuldades operacionais, criminalização por atividades de reivindicação** quanto a necessidades e demandas a partir da perspectiva das pessoas privadas de liberdade e dos servidores, retaliação por apresentarem contrapontos às informações oficiais, entre outras.

#### Quantidade de Conselhos da Comunidade que participaram do levantamento por UF



## 4. FATORES DE RISCO PARA AGRAVAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

### 4.1 Queda da arrecadação do Fundo Penitenciário

Desde 2015, observa-se uma considerável queda de arrecadação do Funpen, como é possível observar no gráfico abaixo. Houve especial impacto pela perda de importante fonte de arrecadação – os recursos advindos dos concursos, sorteios e loterias federais. A Lei nº 13.756/ 2018<sup>1</sup>, reduziu de 3% para 0,81% os valores repassados dos recursos arrecadados com as loterias esportivas e federais para o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). **O impacto dessa lei foi sentido na arrecadação: em 2020 foi de apenas 46,9% do valor arrecadado em 2015** – enquanto em 2015 foram arrecadados R\$ 672,9 milhões, em 2020 esse valor caiu para R\$ 315,4 milhões. A redução mais brusca na arrecadação foi justamente em 2018, ano em que entrou em vigor a Lei em questão, com uma redução de 40% no valor.

A queda na arrecadação do Fundo é preocupante pois inviabiliza a implementação das políticas e assistências necessárias ao sistema prisional. Fica evidente, portanto, que **a política de esvaziamento dos recursos do sistema prisional, aliada ao contínuo crescimento da população prisional, não é sustentável** do ponto de vista orçamentário, menos ainda do social.

<sup>1</sup> Conversão da Medida Provisória nº 846, de 2018.



*Nenhum dos Poderes da República pode submeter a Constituição a seus próprios desígnios, ou a manipulações hermenêuticas, ou, ainda, a avaliações discricionárias fundadas em razões de conveniência política ou de pragmatismo institucional, eis que a relação de qualquer dos três Poderes com a Constituição há de ser, necessariamente, uma relação de incondicional respeito, sob pena de juízes, legisladores e administradores converterem o alto significado do Estado Democrático de Direito em uma palavra vã e em um sonho frustrado pela prática autoritária do poder*

– **Celso de Mello**  
Ministro do Supremo Tribunal Federal  
(1989 - 2020)



Fonte: Depen, em resposta a pedido de informações do CNJ em maio de 2021

## 4.2 Aumento da demanda de recursos para a custódia

É importante buscar compreender os impactos futuros das recentes alterações na Lei de Execução Penal, sobretudo da Lei nº 13.964/2019, o chamado **Pacote Anticrime**. A norma introduziu mudanças no artigo 112 da LEP e ampliou o rol taxativo trazido no artigo 1º da Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/90), com efeitos na progressão de regime. Considerando o perfil da população prisional por tipo penal, segundo os dados do Infopen de 2020, cerca de 51,4% dos presos serão impactados por essas mudanças. Calcula-se que ela **aumentará, em média, aproximadamente três anos do tempo para progressão de regime<sup>2</sup>, com efeitos na ressocialização desses indivíduos e considerável impacto econômico.**

Somente para cobrir o déficit atual de 307 mil vagas, e considerando que uma nova vaga custa R\$49 mil<sup>3</sup>, seria necessário cerca de R\$15 bilhões. Com as mudanças da nova Lei, a demanda por vagas tende a aumentar. Ao se fazer uma modelagem dinâmica para projetar a elevação dos gastos, considerando que aumentou-se em média 2,8 anos o período para progressão, e que a razão média entre a entrada e saída antes do impacto da nova lei é de 1.30, tudo mais constante, **a demanda por vagas poderá quadruplicar até 2025, demandando R\$ 95 bilhões além do necessário para cobrir o déficit inicial.**

Além do custo de criação das vagas, é necessário contabilizar o gasto com a manutenção da pessoa privada de liberdade no regime fechado. Tendo em vista que o custo estimado por pessoa privada de liberdade é de R\$ 2.146 mensais, total de R\$ 25.752 ao ano, se considerarmos apenas as pessoas presas em regime fechado, no ano de 2025 haveria um **acréscimo dos gastos com a manutenção dessas pessoas presas em regime fechado na ordem de R\$ 38,8 bilhões ao ano.**

<sup>2</sup> Esse valor foi estimado a partir do montante das pessoas privadas de liberdade por tipo penal e o valor médio de cada pena, supondo que todos os presos progridem no tempo mínimo da pena. A partir dessa hipótese se calculou o tempo médio para progressão de acordo com as antigas normativas da Lei de Execuções Penais e após as mudanças introduzidas pela Lei 13.964/2019. Respectivamente, o tempo médio para progressão foi de 4,46 e 7,31 anos.

<sup>3</sup> De acordo com levantamento do TCU.

## Impactos da política de enfrentamento às drogas

De acordo com dados do Infopen de junho de 2020, 32,39% das incidências por tipo penal das pessoas privadas de liberdade (232,3 mil em números absolutos), relacionavam-se à temática de drogas, sendo 202,2 mil por tráfico simples. A título de comparação, em 2015 eram 147 mil incidências por tráfico simples. Levantamento realizado pela Agência Pública em São Paulo, constatou que pessoas negras são mais condenadas do que brancas por tráfico de drogas, mesmo quando portam menor quantidade da substância.

Em relação aos custos da política de enfrentamento às drogas, pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), com dados de 2017 do Rio de Janeiro e de São Paulo, constatou que os estados gastaram R\$5,2 bilhões ao ano, sendo R\$ 2 bilhões (40%) para a manutenção do sistema prisional e R\$ 806 milhões com o sistema socioeducativo. Outros R\$1,46 bilhões foram despendidos pela polícia civil e militar. Segundo a pesquisa, as ações repressivas são voltadas ao varejo e não à produção, e os valores podem estar subnotificados com gastos não identificados de operações e ações policiais.

Para fins de comparação, a pesquisa apontou que **o montante gasto com o combate às drogas seria capaz de financiar 728 mil famílias ao longo de um ano com recurso equivalente ao auxílio emergencial, de R\$600.**

## 4.3 Legislação de endurecimento

Analisando os projetos de lei apresentados em 2019 e 2020, há cerca de **78 projetos que objetivam alterar a Lei de Execuções Penais**, sendo que **apenas quatro tratam de direitos da pessoa apenada**: PL 5054/2019 – estímulos à criação de trabalhos para pessoa privada da liberdade; PL 6350/2019 – garantir estabelecimento próprio para as pessoas transgêneras; PL 3611/2020 – Política Nacional de Recuperação de Dependentes de Substâncias Químicas no Sistema Prisional; e o PL 1963/2020 – garantir o direito do preso de receber de visitas itens essenciais à saúde, mesmo quando suspenso o direito de visita.

**Os demais projetos visam restringir direitos**, sendo os temas mais recorrentes: progressão de regime, saída temporária e visita íntima. Os projetos vão desde enrijecer os critérios para a obtenção do direito – ou determinar que determinados grupos não podem ter acesso ao benefício – a vedar por completo essas prerrogativas. Exemplo disto é o PL 286/2020, que busca acabar com o regime de progressão, estabelecendo que a pena privativa de liberdade deve ser cumprida integralmente no regime determinado em sentença condenatória, e o PL 5530/2019, que visa revogar os artigos 122, 123 124 e 125 da LEP, abolindo o direito à saída temporária.

*O endurecimento da progressão de regime, no caso da Lei de Crimes Hediondos, não só foi inócua do ponto de vista da prevenção de crimes, como também foi prejudicial para o sistema prisional, tendo contribuído para o agravamento do quadro de déficit de vagas e superlotação no país.*

**Análise sobre impacto de mudanças nas regras de progressão de regime - Estudo técnico do Depen**

## 4.4 Covid-19

O prolongamento da pandemia de coronavírus está potencializando os desafios para o sistema prisional, tanto os imediatos para a contenção de casos e de óbitos, quanto a criação de novos fluxos e rotinas que podem ter efeitos de médio e longo prazo, como as restrições de visita e o uso de recursos audiovisuais em detrimento de ações presenciais. De acordo com a Organização Mundial da Saúde, pessoas privadas de liberdade são vulneráveis ao coronavírus por viverem em ambientes próximos e, portanto, podem atuar como fontes de infecção, amplificação e disseminação de doenças infecciosas dentro e fora das prisões. O plano nacional de vacinação do governo federal reconheceu a população privada de liberdade como vulnerável ao vírus e a colocou na 17ª posição no grupo prioritário, seguida por servidores da área. Dados do CNJ indicam pelo menos **437 mortes por Covid-19 no sistema prisional, sendo 238 de funcionários e 211 de presos** – vale destacar que o número de pessoas privadas de liberdade é cerca de 574% maior do que o de trabalhadores no sistema.

*Outro grupo vulnerável é a população privada de liberdade, suscetível a doenças infectocontagiosas, como demonstrado pela prevalência aumentada de infecções transmissíveis nesta população em relação à população em liberdade, sobretudo pelas más condições de habitação e circulação restrita, além da inviabilidade de adoção de medidas não farmacológicas efetivas nos estabelecimentos de privação de liberdade, tratando-se de um ambiente potencial para ocorrência de surtos, o que pode fomentar ainda a ocorrência de casos fora desses estabelecimentos.*

**Plano de Vacinação do Governo Federal**

Contudo, segundo dados do CNJ divulgados no início de junho, apenas 1.702 das pessoas privadas de liberdade tomaram a primeira dose da imunização (0,23%) e 244 as duas doses (0,03%), enquanto a taxa entre os servidores também é baixa – 29.549 tomaram a primeira dose (25,3% do total) e 533 as duas doses (0,46%). Em pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB FGV-EAESP), 67,44% dos **agentes prisionais ouvidos responderam não ter recebido equipamento necessário para enfrentar a pandemia** e 9,3% disseram ter participado de treinamentos ou recebido diretrizes de como atuar no contexto da Covid-19.

Outro ponto de atenção é o **aumento de restrições à presença da sociedade civil organizada e familiares** no âmbito prisional de forma prolongada – antes da pandemia, cerca de um milhão de visitas mensais eram registradas. Pesquisa conduzida pela Pastoral Carcerária em abril de 2020 por meio de questionários online identificou que as visitas às prisões estavam proibidas em praticamente todo o país, com 98,4% dos respondentes informando que não podiam entrar nas prisões. Em março de 2021, o quadro seguia preocupante – 73,8% dos respondentes disseram que as visitas ainda não tinham sido liberadas, 12,2% que foi liberada apenas para familiares e 2,1% disse que foi liberada apenas para visita religiosa.

Além dos efeitos psicológicos que resultam do distanciamento familiar, a ausência de pessoas que têm vínculo afetivo com os presos tem efeito direto no **desabastecimento das unidades prisionais com itens de alimentação, higiene, limpeza e remédios**. A baixa da imunidade por situações de restrição alimentar e falta de diversidade da dieta e más condições de higiene e limpeza trazem risco adicional para o quadro pandêmico.

## 5. FATORES DE ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

Muito foi feito desde o início do julgamento da ADPF 347, mas evidências apontam que as medidas ainda são insuficientes para mudar a realidade da maioria das pessoas privadas de liberdade, seus familiares e servidores. Para além de ações específicas, é necessária a união de diferentes atores-chave para o planejamento de estratégias coordenadas de caráter interinstitucional e interfederativo, com uma cobertura sistêmica das necessidades e velocidade maior de implantação, especialmente para questões que comprometam a vida.

Além disso, faz-se necessária a atuação de um ente nacional capaz de organizar e coordenar interinstitucionalmente a série de determinações do STF, ocupando-se de sua execução e monitoramento.

### 5.1 Plano Nacional

Considerando os pedidos de mérito da ADPF 347, é de suma importância o envolvimento do Executivo Federal na elaboração de um Plano Nacional de **curto e médio prazo, prevendo os recursos necessários à implementação de suas propostas**. Além de metas voltadas à redução da superlotação dos presídios e do número de presos provisórios, é preciso abordar questões referentes à infraestrutura (espaço mínimo, lotação máxima e condições de higiene dos estabelecimentos), à garantia de assistência material e às assistências previstas na LEP.

Também são necessárias metas para eliminação de tortura e maus-tratos nos estabelecimentos prisionais, bem como para o tratamento adequado para grupos vulneráveis nas prisões, incluindo mulheres e população LGBTI. Outro ponto a ser considerado são as necessidades dos servidores de custódia em temas como contratação e capacitação de pessoal. O Plano Federal, por seu turno, deve servir de diretriz para que os governos estaduais e do Distrito Federal formulem seus respectivos planos em consonância com o nacional.

É fundamental que o Judiciário – na figura do STF, com o auxílio do CNJ – participe ativamente do **monitoramento da implementação** dos respectivos planos, tanto em nível nacional quanto estadual. O processo deve ser aberto à participação da sociedade civil, seja como instância colaborativa ou de controle externo.

## 5.2 Responsabilidade legislativa na área criminal e penal

Nos últimos anos, observa-se uma crescente produção legislativa em matéria criminal e penal, tanto no campo de propostas, quanto no de normas já em vigor. No entanto, percebe-se uma carência na avaliação técnica de impacto dos efeitos econômicos e sociais dessas novas leis.

Faz-se necessário **promover mecanismos de ponderação do Legislativo sobre o uso dos recursos públicos, instando deputados e senadores a dimensionarem e a justificarem gastos previstos** com mudanças legislativas penais, respeitando limites de despesas e metas orçamentárias. Ao contrário de uma intervenção reativa ou pontual, a norma deve ser instrumento racional e coerente com o arcabouço legal já existente e com a política pública a ser executada.

## 5.3 Regulação das vagas prisionais e redução da superpopulação

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional trouxe a compreensão de que a medida de prisão demanda serviços de qualidade para não causar mais danos sociais do que pretende prevenir. A política prisional, como qualquer política pública, envolve custos fixos que extrapolam a construção e manutenção dos espaços físicos.

Neste sentido, é importante **avaliar quanto cada estado e o governo federal podem gastar de modo sustentável nas políticas penais**, em especial, com o contingente de pessoas que podem ser custodiadas, com o número de servidores necessários, e com os insumos e serviços essenciais. Esta visão permite que o Legislativo, Executivo e Judiciário orientem a política criminal e

penitenciária em direção a respostas penais diversas da prisão por meio de outras políticas, racionalizando as medidas impostas com proporcionalidade.

Nesse contexto, **importante instrumento para o enfrentamento da superlotação é a implementação da Central de Regulação de Vagas Prisionais** como uma solução efetiva e de alta relação custo/benefício que considera todo o ciclo penal, da porta de entrada à porta de saída, com respeito às garantias constitucionais da pessoa presa e à individualização da medida.

A proposta é fundamentada no princípio do *numerus clausus* (ou “número fechado”) e se destina a regular o equilíbrio de ocupação carcerária, com a manutenção de prisões dentro de sua capacidade máxima. Há um número limite e cada vaga só pode ser ocupada por um indivíduo. A ocupação máxima taxativa e meios jurídicos para sua efetivação têm sido reafirmados em decisões de tribunais nacionais e cortes internacionais. Em relação ao sistema socioeducativo, o CNJ aprovou a Resolução N° 367, de 19/01/2021, que prevê a aplicação de Centrais de Vagas na justiça juvenil.

A aplicação do princípio ‘um preso por vaga’ busca dar fim à superlotação, situação que provoca efeitos nefastos para o conjunto de atores do sistema de justiça penal, aliviar as tensões no ambiente prisional, criar um ambiente mais propício ao trabalho dos profissionais, além de favorecer o processo de reinserção social garantindo melhores condições de cumprimento da pena e da prisão provisória.

## 5.4 Compensação penal

Estar um ano preso em um presídio com ocupação dentro da capacidade e em condições regulares não deve ser equivalente a estar um ano em uma unidade superlotada e degradante. Esse é o pressuposto que rege a ideia da compensação penal. **O tempo de prisão deve ser considerado de forma diferente à luz da proporcionalidade.**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos entende que as graves violações a direitos humanos impõem ao Estado o dever de reparar integralmente os danos causados – art. 63(1) da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Ou seja, a questão não se limita ao dever de pagar

indenizações, mas abrange outras medidas como a restituição, a reabilitação, a satisfação e a imposição de garantias de não repetição.

O estado de coisas inconstitucional do sistema prisional evidencia uma complexa gama de violações a direitos humanos aptas a ensejar a responsabilidade do Estado (interna e internacional). Por isso, também dá ensejo a um dever de reparação integral, a ser desenhado e implementado por meio de políticas públicas coletivas, voltadas a remediar a situação vivida pelas vítimas.

Pode abranger não apenas o dever de indenizar, como também a reabilitação das vítimas (por exemplo, acesso a tratamento médico ou psicológico às vítimas de tortura), a satisfação (dever de investigar abusos praticados por autoridades em ambiente prisional), a restituição (como por exemplo, a obtenção de um benefício na execução da pena por meio de medidas de aceleração, como o *computo em dobro* do prazo de cumprimento em razão da submissão a ambiente degradante) e garantias de não repetição (como capacitação dos profissionais do sistema de justiça criminal, realização de atos públicos reconhecendo a situação, entre outros).

**Longe de ser uma proposta marginal, a compensação penal é um mecanismo já incorporado por diversos países**, entre eles Canadá, Estados Unidos e Itália. No caso do Brasil, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou que o Estado brasileiro compute em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC/RJ) e no Complexo do Curado (PE) e a necessidade de os tribunais observarem o disposto na Súmula Vinculante nº 56 do STF, com precedente recente inaugurado no STJ (*Ver mais na Seção 2.4 - Circunstâncias de cumprimento de pena como critério de flexibilização da execução penal*).

Ao sujeitar-se à jurisdição da Corte, o Brasil amplia o rol de direitos das pessoas e o espaço de diálogo com a comunidade internacional. As sentenças produzem coisa julgada internacional, tendo eficácia vinculante às partes, absorvendo todos os órgãos públicos internos.

## 5.5 Saúde prisional

O conceito de saúde, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), vai além da ausência de

patologia, devendo incorporar um estado completo de bem-estar físico, mental e social. Nesse sentido, **a atenção integral à saúde no ambiente prisional deve ir além da prevenção ou reabilitação de moléstias, compreendendo diretrizes que permitam o acolhimento em saúde nas unidades prisionais** e a continuidade do cuidado por meio do monitoramento das transferências ou soltura. Deve prever, inclusive, as especificidades das pessoas com transtornos mentais em conflito com a lei.

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), instituída pela Portaria Interministerial nº 1 de 2 de janeiro de 2014, é um importante marco normativo que estrutura as demandas e ações necessárias nessa área. Em 2020, após seis anos de vigência, avançou com uma cobertura de equipes habilitadas pelo SUS de aproximadamente 30% dos estabelecimentos prisionais.

O enfrentamento do estado de coisas inconstitucional demanda uma resposta mais rápida no campo da atenção à saúde para pessoas privadas de liberdade, devendo ser assegurada a universalidade do acesso às pessoas presas e internadas, através do fortalecimento da PNAISP, e por conseguinte, da implementação de equipes em consonância com o previsto na Política em todas as unidades prisionais da federação, por meio de um acompanhamento sistemático de metas claras, alinhado com as Secretarias Estaduais de Saúde, Administração Penitenciária, Sistema de Justiça e demais parceiros estratégicos.

Ainda, a falta de informações precisas sobre o quadro de agravos e mortes no sistema prisional dificulta as ações de promoção, proteção, prevenção e tratamento destinado às pessoas presas, afetando tanto aqueles que estão em privação de liberdade, como seus familiares e até mesmo os servidores do sistema prisional. Parte dessa falta de dados pode ser suprida com a **implementação de ações de educação em saúde, com a existência dos profissionais de saúde nas Unidades Básicas de Saúde dos estabelecimentos prisionais e com a implementação dos protocolos e sistemas do SUS**. Em relação aos óbitos das pessoas privadas de liberdade, é necessário um registro nacional que possa oferecer informações relevantes, com a inclusão de um campo no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) que permita o preenchimento do dado de pessoa privada de liberdade quanto da inserção do atestado de óbito.

**A pandemia da Covid-19 deve se tornar uma preocupação sistemática nas prisões.** Além dos protocolos de prevenção, testagem, isolamento dos casos suspeitos e tratamento em consonância com os protocolos nacionais e internacionais, é imprescindível que essa nova realidade não signifique mais restrições do que o necessário. Também é imperativo que outras medidas sejam aplicadas para a garantia das atividades de pátio, educação, trabalho, de assistência religiosa e comunicação com a sociedade, entre outras<sup>4</sup>.

## 5.6 Espaços prisionais

Tanto a Resolução nº 2/2018 como a Resolução nº 6/2018, ambas do CNPCP, flexibilizaram os parâmetros de arquitetura prisional estabelecidos pela Resolução CNPCP nº 9 de 18 de novembro de 2011, principal referência para as construções e reformas de estabelecimentos prisionais, em particular quanto aos módulos para serviços de trabalho, educação, visitas, entre outros. Desse modo, ao transferir a decisão final sobre esses parâmetros para o gestor local, abre-se a possibilidade para modelos muito diversos de escolhas que relativizam o mínimo necessário para a vida com dignidade, possibilitando a precarização dos espaços prisionais.

**A falta de parâmetros mínimos para esses espaços reforça a ausência de serviços básicos,** sobrecarrega as condições de higiene e limpeza, inviabiliza a indução de políticas sistêmicas de trabalho e educação, ampliando as condições de tensão para todos. **Penaliza-se, assim, além das pessoas presas, também os servidores.**

A flexibilização de parâmetros para construções prisionais tem sido medida recorrente desde 2017 como forma de reduzir custos de obras, facilitar trâmites burocráticos de aprovação de projetos, reduzir a necessidade de planejamento das construções, agilizar tempo de entrega de vagas e, em 2020, para viabilizar condições sanitárias para prevenção e controle da Covid-19.

Conforme informações de relatórios da CGU<sup>5</sup> e do 4 O CNJ publicou uma Orientação Técnica sobre políticas de cidadania e garantia de direitos às pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional durante o período de pandemia da Covid-19, acessível pelo link: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/OrientacaoTecnica\\_PoliticadeCidadania.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/OrientacaoTecnica_PoliticadeCidadania.pdf)  
5 Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 67 programa nacional de apoio ao sistema prisional, de fevereiro de 2017

TCU<sup>6</sup>, há dificuldade em alcançar esses objetivos porque **as causas que geram a má resposta para a execução das obras e para a custódia prisional no país são outras.** Tratam-se de questões complexas que merecem medidas estruturadas, sendo que nas questões das obras, passam por ofertar mais capacidade técnica e administrativa aos estados e ao Depen para um melhor dimensionamento dos espaços com base no respeito à vida, nas metodologias de segurança dinâmica e nos fluxos que viabilizem as assistências previstas na LEP.

## 5.7 Atuação presencial do Estado

Os atores do sistema de justiça criminal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, os conselhos penitenciários, os conselhos da comunidade e outros órgãos da sociedade civil são protagonistas no monitoramento e na fiscalização dos estabelecimentos prisionais. **As inspeções, como medida de controle externo, são procedimentos essenciais para coibir as violações de direitos humanos dentro dos estabelecimentos de privação de liberdade, atuando de modo preventivo e corretivo,** além de contribuir com um diálogo contínuo para o aperfeiçoamento da gestão. As visitas de inspeção também permitem olhar atento àquelas populações de maior vulnerabilidade no sistema prisional, como mulheres, população LGBTI, pessoas em sofrimento mental, indígenas, entre outros.

É direito da pessoa privada de liberdade ter acesso a uma autoridade externa isenta, que possa encaminhar suas demandas. No cumprimento dessa função, pode ser bem-vindo o uso de novas ferramentas de comunicação, incluindo canais não presenciais, para apresentação de informações sobre irregularidades encontradas. Contudo, esses canais não suprem **a necessidade da fiscalização pela via presencial com a triangulação de informações com fontes e documentos,** viabilizando que a pessoa privada de liberdade não tenha intermediários em eventual situação de violação, visando também a integridade física, moral e psicológica das vítimas.

6 Tribunal de Contas da União - RA: 01804720181, Relator: ANA ARRAES, Data de Julgamento: 03/07/2019, Plenário.  
Tribunal de Contas da União - TC 003.673/2017-0, Relatório de Auditoria. Relator: ANA ARRAES. Data: 29/11/2017

O contexto de surto de Covid-19 não veda, não impede e não descredencia a fiscalização dos estabelecimentos penais, tampouco deve ser considerado óbice para realização de visitas de inspeção atribuídas a órgãos ou autoridades com competência para tanto. A fiscalização de estabelecimentos penais, de custódia, de tratamento psiquiátrico e de outros espaços de privação de liberdade mostra-se ainda mais urgente e relevante nessa situação.

No campo das audiências de custódia, após suspensão do instituto com o advento da pandemia de Covid-19 e posterior regulamentação para audiências virtuais de forma excepcional durante o período (Resolução CNJ nº 357/2020), o Congresso Nacional deliberou pela realização no formato presencial ao restabelecer a vigência do §1º do art. 3º-B do CPP.

Passado mais de um ano desde o início da pandemia, pesquisas científicas e recomendações técnicas das autoridades sanitárias permitiram a elaboração de protocolos de biossegurança para uma retomada das audiências de custódia presenciais de forma segura a todos os envolvidos. A medida já vem sendo adotada por alguns tribunais – **a Recomendação CNJ nº 91/2021 recomendou aos tribunais que confirmam prioridade às audiências de custódia no planejamento da retomada presencial de suas atividades**. Um dos pressupostos da audiência de custódia é a apresentação física da pessoa presa a um juiz ou juíza para averiguação de tortura ou abuso.

Nas ações implementadas desde o início da pandemia, o CNJ segue a premissa de que os direitos e garantias individuais de pessoas sob custódia do Estado não estão flexibilizados ou sujeitos à derrogação. Ao contrário, devem ser ainda mais protegidos tendo em vista que essas pessoas estão impossibilitadas de adotarem, por si mesmas, medidas de prevenção a essa grave doença.

## 5.8 Formações no sistema de justiça e nos serviços penais

Os profissionais do sistema de justiça e dos serviços penais, nos seus diferentes papéis, são aqueles que movem e podem sustentar mudanças culturais e institucionais para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional, que também os atinge. No caso do sistema de justiça, que detém a chave da porta de entrada e de saída da prisão, é **imprescindível aprofundar a compreensão sistêmica sobre o funcionamento do sistema penal alicerçado em políticas públicas do Executivo**, com limites orçamentários, de pessoal, especificidades regionais, dentro outros fatores que constituem parâmetros para efetividade das decisões judiciais.

Também é **fundamental localizar a construção histórica do Direito Penal e novas possibilidades de responder à tarefa de lidar com os conflitos sociais de forma alternativa ao encarceramento** enquanto principal resposta do Estado, mas que tem se mostrado pouco efetiva no contexto de enfrentamento à criminalidade. Esse debate deveria ser parte dos planos de ensino das escolas nacionais e estaduais do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

No campo dos serviços penais – em especial nos operados pelos profissionais que vivem o dia a dia das prisões sendo também afetados pelos ambientes degradados, pela tensão e pelo estigma social –, é necessário ofertar melhores condições de trabalho, melhor estrutura de carreiras e atenção à saúde de forma integral. Também é imperativo garantir a formação inicial ampla e com atividades continuadas que preparem e respondam aos desafios da custódia, um itinerário formativo próprio que desenvolva habilidades para lidar com o confinamento de pessoas com parâmetros calcados na Constituição, nas Regras de Nelson Mandela e nos direitos humanos a partir de uma visão interdisciplinar e intersetorial, bem como da segurança dinâmica.

Para tanto, os **Executivos precisam priorizar e dar melhor estrutura às escolas nacional e estaduais de serviços penais** e redimensionar matrizes curriculares, cursos regulares e quadro docente para contemplar equitativamente as necessidades das áreas de conhecimentos e de competências.

# ANEXO 1

## Siglas

**ADPF** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
**Apac** – Associação de Proteção e Assistência aos Condenados  
**Apec** – Atendimento à Pessoa Custodiada  
**APF** – Auto de Prisão em Flagrante  
**CAPS** – Centro de Atenção Psicossocial  
**Ceapis** – Central Integrada de Alternativas Penais e Inclusão Social  
**Ciap** – Central Integrada de Alternativas Penais  
**CIDH** – Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
**CME** – Central de Monitoração Eletrônica  
**CNIEP** – Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais  
**CNJ** – Conselho Nacional de Justiça  
**CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público  
**CNCP** – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária  
**Compaj** – Complexo Penitenciário Anísio Jobim  
**CP** – Código Penal  
**CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito  
**CPP** – Código de Processo Penal  
**Crisp/UFMG** – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais  
**CTB** – Código de Trânsito Brasileiro  
**Depen** – Departamento Penitenciário Nacional  
**DMF/CNJ** – Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça  
**FBSP** – Fórum Brasileiro de Segurança Pública  
**Funpen** – Fundo Penitenciário Nacional  
**GMF** – Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário  
**HC** – Habeas Corpus  
**IDDD** – Instituto de Defesa do Direito à Defesa  
**Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias  
**LEP** – Lei de Execução Penal  
**LGBTI** – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexos  
**MJSP** – Ministério da Justiça e Segurança Pública  
**MNPCT** – Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura  
**MP** – Medida Provisória  
**NAI** – Núcleo de Atendimento Integral a adolescentes em medidas socioeducativas  
**NEV/USP** – Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo  
**OAB** – Ordem dos Advogados do Brasil  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**PGR** – Procuradoria-Geral da República  
**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**PPLs** – Pessoas privadas de liberdade  
**Procap** – Projeto de Capacitação Profissional e Implementação de Oficinas Permanentes  
**RE** – Recurso Extraordinário  
**SEEU** – Sistema Eletrônico de Execução Unificado  
**SIPEN-SEAP/RJ** – Sistema de Identificação Penitenciária da Secretaria de Administração Penitenciária do estado do Rio de Janeiro  
**Sisdepen** – Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional  
**Sistac** – Sistema de Audiência de Custódia  
**STF** – Supremo Tribunal Federal  
**STJ** – Superior Tribunal de Justiça  
**SUS** – Sistema Único de Saúde  
**SV** – Súmula Vinculante  
**TCU** – Tribunal de Contas da União  
**TJ** – Tribunal de Justiça  
**UBS** – Unidade Básica de Saúde  
**UF** – Unidade Federativa

## ANEXO 2

### Sistemas e cadastros do sistema prisional

**Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)** – ferramenta do Judiciário que centraliza e uniformiza a gestão de processos de execução penal no país. Após normativa de 2016 que a transformou em política judiciária do CNJ, iniciou seu processo de nacionalização em 2018, sendo que dos tribunais estaduais, apenas São Paulo não iniciou a implantação – nas demais unidades da federação o processo já foi concluído. Conta com uma estratégia de evolução e integração constante, estando em fase de qualificação de seus dados considerando o pouco tempo de uso.

**Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP)** – sistema eletrônico que auxilia as autoridades judiciárias da justiça criminal na gestão de documentos atinentes às ordens de prisão/internação e soltura expedidas em todo o território nacional, materializando um Cadastro Nacional de Presos. Foi implantado pelo CNJ em 2016, tendo sido objeto de discussão de um grupo de trabalho em 2020 visando planejar a nova versão com melhorias de regras negociais.

**Sistema de Audiência de Custódia (Sistac)** – cadastro eletrônico do Judiciário, mantido pelo CNJ, desenvolvido com a finalidade de gerar o (i) registro das audiências de custódia e a (ii) produção das atas resultantes desse ato. Passa por um processo de ampliação de uso no Judiciário e qualificação do preenchimento dos seus campos.

**Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos (CNIEP)** – ferramenta eletrônica do CNJ que consolida, em um único banco de dados, as informações sobre as inspeções judiciais em todo território nacional. Em 2021, será iniciado estudo para melhoria dos campos do formulário e de protocolos de inspeção.

**Sistema Prisional em Números (CNMP)** – criado a partir da Resolução CNMP nº 56/2010, que dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público, o painel interativo sistematiza informações prisionais e inclui estatísticas relevantes sobre temas como integridade física dos presos. Última atualização disponível é do terceiro trimestre de 2019.

**Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen)** – plataforma de estatísticas do sistema prisional gerenciada pelo Executivo Federal que sintetiza as informações sobre os estabelecimentos penais e a população carcerária. Os dados são periodicamente atualizados pelos gestores das unidades prisionais desde 2004. Em 2020, substituiu o Infopen Estatísticas reformulando o instrumento de coleta, tendo agregado registros que demandam maior refinamento, bem como o tratamento das subnotificações expressivas em algumas variáveis.

## ANEXO 3

### Referências bibliográficas

- A PÚBLICA. Negros são mais condenados por tráfico e com menos drogas em São Paulo. 6 de maio de 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/05/negros-sao-mais-condenados-por-trafico-e-com-menos-drogas-em-sao-paulo/>
- BETIM, Felipe. Presos morreram por falta de comida adequada em cadeia do Piauí, aponta relatório do Ministério da Saúde. **El País**. 2 abril de 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-02/presos-morreram-por-falta-de-comida-adequada-em-cadeia-do-piaui-aponta-relatorio-do-ministerio-da-saude.html#:~:text=Seis%20detentos%20perderam%20a%20vida,pres%C3%ADdios%20com%20visitas%20familiares%20restritas>
- BIONDI, Karina. **Junto e Misturado: uma Etnografia do PCC**. São Paulo. Ed. Terceiro Nome. 2010.
- BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório 2018**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2021/02/relatorio-bianual-2018-2019-mnpct.pdf>
- BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório de Monitoramento de Recomendações – Massacres Prisionais dos Estados do Amazonas, do Rio Grande do Norte e de Roraima**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatriodemonitoramentoderecomendaes.pdf>
- BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório Funpen e Prevenção à Tortura**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/funpen.pdf>
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Depen vai implantar centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica**. 21 agosto de 2015. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/depen-convoca-estados-interessados-em-implantar-centrais-de-alternativas-penais-e-de-monitoracao-eletronica.1>
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/enasp>
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Jun 2020: Base de Dados**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjU3Y2RjNjctODQzMi00YTE4LWUwMDAtZDZlNWQ5YmIzMzk1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Análise sobre impacto de mudanças nas regras de progressão de regime** (2016. Documento interno, não publicado).
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Ministério da Justiça institui Política Nacional de Alternativas Penais**. 2 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/ministerio-da-justica-institui-politica-nacional-de-alternativas-penais>
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015-2018**. Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcc/plano\\_nacional/PNPCP-2015.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcc/plano_nacional/PNPCP-2015.pdf)
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcc/plano\\_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcc/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf)
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório de Execução do Funpen**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/arquivos/RelatriodeExecuoOramentriaFUNPEN.pdf>
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen)**. Disponível em: <https://sisdepen.mj.gov.br/sisdepen/seguranca-web/#/autenticacao>
- BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Disque Direitos Humanos – Relatório 2019**. Brasília. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/disque-100/relatorio-2019\\_disque-100.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/disque-100/relatorio-2019_disque-100.pdf)
- BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Painel de dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – 1º e 2º Semestre de 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/paineldadosdaondh>
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 – 5ª edição**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/marco/23/plano-nacional-de-vacinacao-covid-19-de-2021>
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Tuberculose 2021. Boletim Epidemiológico Especial**. Brasília, 2021.

BRASIL, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 67 programa nacional de apoio ao sistema prisional**. Brasília, fevereiro/2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9687.pdf>

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Investigações em labirinto: os caminhos da apuração das denúncias de violência policial apresentadas em audiências de custódia**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/05/Investigacoes-em-labirinto.pdf>

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Relatório Tortura Blindada – Como as instituições do sistema de Justiça perpetuam a violência nas audiências de custódia**. São Paulo, 2017. Disponível em: [https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2017/12/2017\\_Tortura\\_Blindada\\_sumario\\_executivo.pdf](https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2017/12/2017_Tortura_Blindada_sumario_executivo.pdf)

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Boletim Covid-19 – Casos e óbitos**, 2 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Monitoramento-Casos-e-%C3%93bitos-Covid-19-2.6.21-Info.pdf>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos (CNIPE)**. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=cursel>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Informe sobre as Medidas Provisórias Adotadas em Relação ao Brasil**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/publicacoes-e-relatorios/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus-tratos para Audiência de Custódia**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual\\_de\\_tortura-web.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/11/manual_de_tortura-web.pdf)

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoração Eletrônica Criminal – Pesquisa em 10 capitais brasileiras**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/publicacoes/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Orientação técnica para Inspeção pelo Poder Judiciário dos espaços de privação de liberdade no contexto da pandemia**. Brasília, 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/Orienta%C3%A7%C3%A3o-CNJ-Final.pdf>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)**. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=cursel>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio-do-Mutirao-Carcerario-Eletronico-do-Espirito-Santo-1.pdf>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Os Conselhos da Comunidade no Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/publicacoes/>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistema de Audiência de Custódia (Sistac)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/sistac/>

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Sistema Prisional em Números**. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>

CORDEIRO, Suzann; BATISTA, Juliana Oliveira; ALVES, Pollyana B. L.; DAUFEMBACK, Valdirene. **Nota Técnica Arquitetura Penal e COVID-19** - LabGEPEN, NuPPES e GECA. 27 de julho de 2020. Disponível em: [https://1d352858-43e2-49b9-90a7-2167536ef2a9.filesusr.com/ugd/6598ff\\_35ebec3c1f3c46b09221b28dd701e5ff.pdf](https://1d352858-43e2-49b9-90a7-2167536ef2a9.filesusr.com/ugd/6598ff_35ebec3c1f3c46b09221b28dd701e5ff.pdf)

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Tráfico e Sentenças Judiciais – Uma Análise das Justificativas na Aplicação de Lei de Drogas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/23d53218e06a49f7b6b814afbd3d9617.pdf>

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC- Hegemonia das Prisões e Monopólio da Violência**. São Paulo. Ed. Saraiva, 2013.

GODOI, R. **Ao redor e através da prisão: cartografias do dispositivo carcerário contemporâneo**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-25022011-091508/publico/2010\\_RafaelGodoi.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-25022011-091508/publico/2010_RafaelGodoi.pdf)

IDDD – **O fim da liberdade – A urgência de recuperar o sentido e a liberdade das audiências de custódia**. São Paulo, 2019.

Disponível em [https://idd.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ofimdaliberdade\\_completo-final.pdf](https://idd.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ofimdaliberdade_completo-final.pdf)

INFOVÍRUS. **Boletim Infovírus**. 2021. Disponível em: <https://twitter.com/INFOVIRUSpp>

LEMGRUBER, Julita (coord.) et al. **Um tiro no pé: Impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo**. Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir". Rio de Janeiro: CESeC, 2021.

MARIZ, Renata. Com déficit bilionário, fundo penitenciário poderá ter doação de contribuinte e ajuda de loterias federais. **O Globo**, 17 setembro de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/com-deficit-bilionario-fundo-penitenciario-podera-ter-doacao-de-contribuinte-ajuda-de-loterias-federais-23953844>

MECANISMO ESTADUAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA DO RIO DE JANEIRO (MEPCT-RJ). **Boletim Covid-19 no Sistema Prisional**. Rio de Janeiro, Agosto, 2020. Disponível em: [http://mecanismorj.com.br/wp-content/uploads/MEPCT\\_RJ-Boletim-COVID-19-no-Sistema-Prisional.pdf](http://mecanismorj.com.br/wp-content/uploads/MEPCT_RJ-Boletim-COVID-19-no-Sistema-Prisional.pdf)

Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB FGV-EAESP)

PAINEL (coluna) - Órgão veta contêineres para presos, mas autoriza espaços excepcionais para grupos de risco e é acusado de pegadinha. **Folha de S. Paulo**. 19 maio de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/05/orgao-veta-containers-para-presos-mas-autoriza-espacos-excepcionais-para-grupos-de-risco-e-e-acusado-de-pegadinha.shtml>

PAINEL (coluna) Presos de Roraima estão vivendo só de cuecas e em celas de até 50°C, diz desembargadora. **Folha de S. Paulo**. 9 agosto de 2020. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/08/presos-de-roraima-estao-vivendo-so-de-cuecas-e-em-celas-de-ate-50oc-diz-desembargadora.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=comptw](https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/08/presos-de-roraima-estao-vivendo-so-de-cuecas-e-em-celas-de-ate-50oc-diz-desembargadora.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=comptw)

PASTORAL CARCERÁRIA. **COVID-19 nos Presídios - 1 ano de pandemia. Questionário Pastoral Carcerária**. São Paulo, 19 de Abr. 2021. Disponível em: <https://carceraria.org.br/combate-e-prevencao-a-tortura/questionario-sobre-coronavirus-nas-prisoas-revela-que-situacao-no-carcere-esta-muito-pior-um-ano-apos-o-inicio-da-pandemia>

RODAS, Sérgio. 74% das prisões por tráfico têm apenas policiais como testemunhas do caso. **Consultor Jurídico**, 17 fevereiro 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-17/74-prisoas-traffic- apenas-policiais-testemunhas>

ROCHA, José Luis e RODGERS, Dennis. **Gangs of Nicaragua**. Manágua. Impresiones Helios: 2008.

SASSINE, Vinícius. Pazuello volta atrás e mantém serviço do SUS de apoio a presos com transtornos mentais. **O Globo**, 15 julho de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/pazuello-volta-atras-mantem-servico-do-sus-de-apoio-presos-com-transtornos-mentais-1-24533449>

STOCHERO, Thaianne. Defensoria denuncia governo de SP a órgão internacional por superlotação e racionamento de água em presídios na pandemia. **G1**, 28 de abril de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/28/defensoria-denuncia-governo-de-sp-a-orgao-internacional-por-superlotacao-e- racionamento-de-agua-em-presidios-na-pandemia.ghtml>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – RA: 01804720181, Relator: ANA ARRAES, Data de Julgamento: 03/07/2019, Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TC 003.673/2017-0, Relatório de Auditoria. Relator: ANA ARRAES. Data: 29/11/2017

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Estudos da Violência da USP. **Monitor da Violência**. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/projetos/projetos-especiais/monitor-da-violencia/>

# FICHA TÉCNICA

## **Coordenação**

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

## **Coordenação Técnica**

Valdirene Daufemback

Débora Neto Zampier

## **Elaboração**

André Zanetic

Beatriz de Moraes Rodrigues

Caroline Xavier Tassara

Débora Neto Zampier

Felipe Athayde Lins de Melo

Isabel Penido de Campos Machado

Janaína Homerin

Marcela Elena Silva de Moraes

Natália Caruso Thedoro Ribeiro

Natalia Albuquerque Dino

Pollyanna Bezerra Lima Alves

Rafael Barreto

Talles Andrade de Souza

Valdirene Daufemback

Vinícius Assis Couto

## **Dados e Estatísticas**

André Zanetic

Beatriz de Moraes Rodrigues

Natália Caruso Thedoro Ribeiro

Sandra Regina Cabral de Andrade

Vinícius Assis Couto

## **Revisão Final**

Débora Neto Zampier

Marília Mundim da Costa

## **Arte e Diagramação**

Tatiany dos Santos Fonseca

