

WALTER NUNES DA SILVA JÚNIOR
OLAVO HAMILTON

POLÍTICA CRIMINAL

Monitoramento de espaços públicos, (in)eficiência dos inquéritos policiais, duração razoável dos processos e tratamento dos presos

Alanna Siqueira Simonetti Oliveira

Cíntia Bezerra de Melo Pereira Nunes

Filipe Dantas de Gois

Francisco Sidney de Castro Ribeiro Feijão

Guilherme de Negreiros Diógenes Reinaldo

Ívanna Ellionay Alves dos Santos

Larissa Maria da Silva

Leonardo Oliveira Freire

Marcela Cardoso Linhares Oliveira Lima

Maria Beatriz Maciel de Farias

Milena da Silva Claudino

Nathalia Leite de Medeiros

Raphaela Jéssica Reinaldo Cortez

Rodrigo Cavalcanti

Sophia Fátima Morquecho Nôga

Thaise de Bessa da Silva

Walter Nunes da Silva Júnior

Wilde Maxssuziane da Silva Sousa



POLÍTICA CRIMINAL

Monitoramento de espaços públicos, (in)eficiência dos inquéritos policiais, duração razoável dos processos e tratamento dos presos

Walter Nunes da Silva Júnior
Olavo Hamilton
(Organizadores)

POLÍTICA CRIMINAL
**Monitoramento de espaços públicos, (in)eficiência dos inquéritos
policiais, duração razoável dos processos e tratamento dos presos**

Alanna Siqueira Simonetti Oliveira
Cintia Bezerra de Melo Pereira Nunes
Filipe Dantas de Gois
Francisco Sidney de Castro Ribeiro Feijão
Guilherme de Negreiros Diógenes Reinaldo
Ívinna Ellionay Alves dos Santos
Larissa Maria da Silva
Leonardo Oliveira Freire
Marcela Cardoso Linhares Oliveira Lima
Maria Beatriz Maciel de Farias
Milena da Silva Claudino
Nathalia Leite de Medeiros
Raphaella Jéssica Reinaldo Cortez
Rodrigo Cavalcanti
Sophia Fátima Morquecho Nôga
Thaise de Bessa da Silva
Walter Nunes da Silva Júnior
Wilde Maxssuziane da Silva Sousa



Copyright © 2022
All rights reserved.

OWL – EDITORA JURÍDICA

Rua Princesa Isabel, 888, Cidade Alta
Natal-RN
Brasil
CEP 59.025-400.
editora@owl.etc.br • www.owl.etc.br

CONSELHO EDITORIAL

Carlos Wagner Dias Ferreira
Edilson Pereira Nobre Júnior
Francisco Barros Dias
Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
José Orlando Ribeiro Rosário
Hallyson Rêgo Bezerra
Leonardo Oliveira Freire
Marcelo Alves Dias de Souza
Marcelo Navarro Ribeiro Dantas
Marcelo Pinto da Costa Neves
Marco Bruno Miranda Clementino
Maria dos Remédios Fontes Silva
Olavo Hamilton Ayres Freire de Andrade
Paulo Afonso Linhares
Walter Nunes da Silva Júnior

Política criminal: monitoramento de espaços públicos,
(in)eficiência dos inquéritos policiais, duração razoável
dos processos e tratamento dos presos /

Walter Nunes da Silva Júnior, Olavo Hamilton (orgs.)
– Natal : OWL, 2022.
361p.

ISBN: 979-8828295210

1. Política criminal. 2. Temas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
<i>Olavo Hamilton.....</i>	<i>11</i>
CAPÍTULO 1	21
Estudo de caso sobre a implementação de sistema de videomonitoramento no entorno da sede da Justiça Federal do RN	21
<i>Guilherme de Negreiros Diógenes Reinaldo</i>	<i>21</i>
<i>Walter Nunes da Silva Júnior</i>	<i>21</i>
1. Estudo de caso através de análise documental sobre a implementação de sistema de videomonitoramento no entorno da sede da JFRN.	23
2 Sobre a utilização de câmeras de vigilância na elucidação de crimes.	33
Considerações finais	38
Referências.....	39
CAPÍTULO 2	41
Os inquéritos policiais relativos aos crimes violentos letais intencionais no estado do Rio Grande do Norte e o dilema da ausência de identificação de autoria	41
<i>Nathalia Leite de Medeiros</i>	<i>41</i>
<i>Larissa Maria da Silva</i>	<i>41</i>
<i>Rodrigo Cavalcanti.....</i>	<i>41</i>
<i>Thaise de Bessa da Silva.....</i>	<i>41</i>
<i>Wilde Maxssuziane da Silva Sousa</i>	<i>41</i>
1. Considerações sobre a metodologia e fontes de pesquisa.....	43
1.1 Primeira etapa: coleta de dados sobre crimes violentos letais intencionais no estado do Rio Grande do Norte.....	44
1.2 Segunda etapa: identificação dos fundamentos dos pedidos de arquivamento dos inquéritos policiais de crimes violentos letais intencionais.....	45
2. Inquérito policial e procedimento	46
3. A estrutura da investigação no estado do Rio Grande do Norte.....	51
4. Os inquéritos policiais relacionados aos crimes violentos letais intencionais no Rio Grande do Norte no período de 2016 a 2020	54
4.1 Análise dos inquéritos policiais arquivados por ausência de identificação da autoria no estado do Rio Grande do Norte.....	55
5. (In)eficiência das investigações de mortes violentas no Rio Grande do Norte .59	

6. Práticas que podem ser implementadas na instrumentalização dos inquéritos policiais visando diminuir a quantidade de pedidos de arquivamento em decorrência da ausência de identificação da autoria	64
Considerações finais	68
Referências	70

CAPÍTULO 3..... 73

A (in) eficiência estatal na condução dos processos penais no tempo e a duração “desrazoável” do processo na justiça tradicional: análise dos impactos dos instrumentos autocompositivos e do Acordo de Não Persecução Penal..... 73

Alanna Siqueira Simonetti Oliveira..... 73

Filipe Dantas de Gois..... 73

Marcela Cardoso Linhares Oliveira Lima..... 73

1. A razoável duração do processo como direito fundamental e a insustentabilidade da justiça tradicional..... 75

1.1 Diagnóstico da correlação entre a morosidade histórica e a ineficiência do sistema judiciário brasileiro..... 79

1.2 A razoável duração e celeridade do processo criminal, sob as perspectivas objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais..... 82

2. Justiça negociada e processo penal brasileiro: origem histórica e análise estatística dos novos instrumentos autocompositivos..... 89

2.1 Origem do instituto e rompimento com os moldes do modelo de justiça tradicional..... 91

2.2 Estudo acerca da efetiva aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal em âmbito federal a partir de uma análise dos dados disponibilizados pelo poder judiciário..... 93

Considerações finais..... 106

Referências..... 107

CAPÍTULO 4..... 111

Trabalho e cárcere: diagnóstico sobre o perfil prisional e apontamentos para uma política de Estado no âmbito do Rio Grande do Norte..... 111

Francisco Sidney de Castro Ribeiro Feijão..... 111

Ívinnia Ellionay Alves dos Santos..... 111

Maria Beatriz Maciel de Farias..... 111

Milena da Silva Claudino..... 111

Raphaela Jéssica Reinaldo Cortez..... 111

<i>Sophia Fátima Morquecho Nôga</i>	111
1. Metodologia e fontes de pesquisa	116
2. O Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras	119
3. O perfil socioeconômico do interno do sistema prisional no Brasil e no Rio Grande do Norte.....	128
3.1. População prisional, taxa de aprisionamento e vagas	130
3.2 Faixa etária.....	133
3.3 Raça.....	134
3.4 Escolaridade	136
3.5 Filhos.....	138
3.6 Tipos penais correspondentes às prisões.....	140
4. Breve análise dos índices sobre aprisionamento no Brasil e no Rio Grande do Norte	142
5. Análise dos índices sobre trabalho, educação e cárcere no Rio Grande do Norte	148
6. A Lei de Execução Penal e perspectivas vinculadas ao trabalho	152
7. Trabalho encarceramento: uma proposta de política de Estado para o Rio Grande do Norte	157
Considerações finais	166
Referências.....	171

CAPÍTULO 5177

Perspectivas para uma política norte-rio-grandense de execução penal baseada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).....177

Cíntia Bezerra de Melo Pereira Nunes..... 177

Walter Nunes da Silva Júnior..... 177

1. A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	178
1.1 Normatividade.....	181
1.2 Implementação no Brasil	182
1.3 Adequação das políticas públicas às regras internacionais classificadas como <i>soft law</i>	186
1.4 Finalidade da pena sob o ideário da justiça restaurativa	195
2. ODS e sistema penitenciário.....	200
2.1 ODS 2: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável	201
2.2 ODS 3: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos	202

2.3 ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	206
2.4 ODS 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas	209
2.5 ODS 6 (Água Potável e Saneamento): garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos	212
2.6 ODS 8: trabalho decente para todos	214
2.7 ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.....	215
2.8 ODS 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável	216
Considerações finais	216
Referências	218

CAPÍTULO 6..... 223

Análise sobre a remuneração das atividades laborais dos reclusos no estado do Rio Grande do Norte 223

Raphaela Jéssica Reinaldo Martins 223

1. Apresentação e análise de dados sobre a remuneração da população prisional em programa laboral..... 225

1.1 Descrição dos dados no âmbito do estado do Rio Grande do Norte..... 228

2. Considerações sobre a utilização da mão de obra carcerária: indispensabilidade da remuneração 233

2.1 Discussão sobre a constitucionalidade do piso mínimo remuneratório 238

2.2 Estudo sobre a implementação de políticas públicas para capacitação profissional..... 240

Considerações Finais 244

Referências 245

CAPÍTULO 7..... 247

Ineficiência ou ausência de políticas públicas e a adesão às facções enquanto “estratégia” dos marginalizados 247

Ívinna Ellionay Alves dos Santos..... 247

Leonardo Oliveira Freire 247

1. A expansão das facções criminosas no Brasil 249

1.1 Mapeamento das facções criminosas no Brasil.....	255
1.2 As facções criminosas no Rio Grande do Norte	260
2. O investimento em políticas públicas como freio à adesão e à atuação das facções criminosas e a atuação da mídia	269
2.1 O direito ao trabalho no contexto prisional das facções criminosas	273
Considerações finais	276
Referências.....	277

CAPÍTULO 8283

Remição ficta como medida de compensação no contexto da ociosidade forçada pelo Estado283

Francisco Sidney de Castro Ribeiro Feijão 283

1. Trabalho prisional e aspectos normativos: parâmetros constitucionais, convencionais e legais	285
2. O trabalho prisional enquanto dever	290
3. Déficit de vagas de trabalho prisional.....	293
4. Remição ficta como medida de compensação	298
5. Além da legalidade estrita: as medidas de compensação na execução penal e superação da omissão específica do dever de tutela estatal a partir das premissas do Recurso Extraordinário 580.252/MS e dos Casos Complexo Penitenciário do Curado e <i>Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Corte IDH)</i>	302
Considerações finais	310
Referências.....	311

CAPÍTULO 9317

Estudo sobre os efeitos civilizatórios associados ao uso de câmeras de corpo por agentes de segurança pública.....317

Guilherme de Negreiros Diógenes Reinaldo 317

1. Responsabilização e transparência: câmeras de corpo e seu efeito civilizatório.	318
2. Obstáculos para implementação de políticas públicas: discussão a partir da relação “Custos x Benefícios”.....	323
Considerações finais	328
Referências.....	330

CAPÍTULO 10.....	331
A extinção da punibilidade pela prescrição e o aumento da sensação de impunidade fomentada pelo populismo penal midiático.....	331
<i>Marcela Cardoso Linhares Oliveira Lima</i>	<i>331</i>
1. A extinção da punibilidade penal e o <i>jus puniendi</i> estatal.....	334
1.1 A prescrição: conceito e fundamentação jurídica	337
2. Os números da prescrição no Brasil e no estado do Rio Grande do Norte.....	340
2.1 O índice de resolutividade dos inquéritos policiais dos crimes violentos letais intencionais	341
2.2 A prescrição dos crimes violentos processados sob o rito do Tribunal do Júri	342
3. A prescrição noticiada de forma tendenciosa pela mídia populista penal: fomento à sensação de impunidade.....	346
3.1 O punitivismo a serviço do clamor popular no populismo penal midiático.....	348
3.2 A incompatibilidade da duração razoável do processo com a imprescritibilidade no Estado Democrático de Direito.....	351
Considerações finais	354
Referências	357

APRESENTAÇÃO

Olavo Hamilton

Uma Universidade se faz com pesquisa, extensão e ensino, considerados indissociáveis. E o resultado dessas ações deve, sempre que possível, traduzir-se em publicação. O livro, seja ele impresso ou digital, ainda é a melhor estratégia de propagação e perpetuação de ideias.

Nesse contexto surge a presente obra, fruto do projeto de pesquisa “Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte”, desenvolvido na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), coordenado pelo Professor Doutor Walter Nunes da Silva Júnior. O propósito é fornecer bases jurídicas e empíricas para elaboração de políticas públicas na área da segurança pública.

Trata-se de uma obra coletiva, na qual o primeiro capítulo, “Estudo de caso sobre a implementação de sistema de videomonitoramento no entorno da sede da Justiça Federal do RN”, escrito por Guilherme de Negreiros Diógenes Reinaldo e Walter Nunes da Silva Júnior, busca analisar os efeitos da implementação de sistema de videomonitoramento, no entorno da sede da Justiça Federal do Rio Grande do Norte. A motivação para a pesquisa que se traduz neste capítulo decorre da observação de que sistemas desta natureza têm se tornado parte relevante do destino de verbas empregadas pela administração pública na área da segurança, bem como se tornaram meio comumente utilizado em investigações e ações judiciais, para elucidação de crimes. Para a realização desta tarefa, empregou-se o método

APRESENTAÇÃO

de estudo de caso, especificamente, sobre a experiência desenvolvida pela JFRN na implementação de sistema de videomonitoramento nos arredores de sua sede, em Natal/RN, a partir de relatório elaborado pela Coordenadoria de Informações Estatísticas e Análise Criminal da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do RN, em conjunto com o Gabinete de Segurança Institucional da JFRN. Constatou-se que a implementação do sistema de videomonitoramento provocou o deslocamento temporário das infrações criminais para os perímetros não alcançados pelas câmeras, mas que, posteriormente se reaproximaram da sede da JFRN, por micromotivos não relacionados ao monitoramento em si. Conclui-se que os investimentos em sistemas de videomonitoramento não se justificam pela sua capacidade em redução dos índices de criminalidade, mas sim pela possibilidade de sua utilização para elucidação de crimes.

Já o segundo capítulo trata sobre “Os inquéritos policiais relativos aos crimes violentos letais intencionais no estado do Rio Grande do Norte e o dilema da ausência de identificação de autoria”, cuja autoria coube a Nathalia Leite de Medeiros, Larissa Maria da Silva, Rodrigo Cavalcanti, Thaise de Bessa da Silva e Wilde Maxssuziane da Silva Sousa. Referido capítulo objetiva fazer uma análise quantitativa e qualitativa acerca da eficiência da investigação criminal para a identificação e julgamento de agentes que cometeram crimes violentos letais intencionais no Estado do Rio Grande do Norte. Tal estudo se mostra de bastante relevância não só para um diagnóstico da situação atual de nossa estrutura organizacional de investigação criminal, desde o conceito e procedimentos investigativos previstos na lei e na práxis investigativa, mas também para indicar mecanismos que atuam de forma a prejudicar ou mesmo melhorar essa

eficiência. Isto tudo porque os indicadores trazidos a partir de estatísticas pesquisadas demonstram o quanto a violência letal intencional vem aumentando no Estado do Rio Grande do Norte, de modo a ser necessário verificar, inicialmente, o mínimo que se espera da persecução criminal que é a identificação da autoria do delito para, a partir de então, se pensar na punição. Dessa forma, o método utilizado na pesquisa é o de analisar as decisões de arquivamento de inquéritos policiais que identificasse como fundamento a não identificação do autor para fins de processamento, ou seja, de indícios mínimos de autoria. Com a identificação dos fundamentos dos arquivamentos foi possível então concluir pelo aumento gradual de arquivamentos sob a fundamentação de não identificação da autoria delitiva justamente em virtude da deficiência estrutural e de qualidade da investigação criminal no Estado do Rio Grande do Norte e a necessidade urgente de investimento em inteligência, treinamento pessoal e de estrutura na seara investigativa policial.

Com o tema “A (in) eficiência estatal na condução dos processos penais no tempo e a duração “desrazoável” do processo na justiça tradicional: análise dos impactos dos instrumentos autocompositivos e do Acordo de Não Persecução Penal”, temos o terceiro capítulo, escrito por Alanna Siqueira Simonetti Oliveira, Filipe Dantas de Gois e Marcela Cardoso Linhares Oliveira Lima. Neste, o estudo visa a analisar a incompatibilidade do modelo tradicional do processo penal com a dinâmica observada na contemporaneidade da praxe jurídica. Para isso, por meio de uma pesquisa historiográfica, dedutiva e estatística, objetiva-se estudar o impacto dos instrumentos autocompositivos como meios de se combater a ineficiência judiciária, inflada de demandas criminais. Assim, a partir do

estudo de suas origens, analisou-se a viabilidade da importação de tais instrumentos ao processo penal brasileiro, abordando, ainda, por meio de dados obtidos no curso da pesquisa, a sua real aplicação na praxe forense.

Conclui-se, assim, que, apesar de serem incorporados ao ordenamento pátrio com o objetivo de dar ao processo duração razoável – tal qual ordenado pela Constituição –, a efetivação dos instrumentos recém acrescentados à legislação processual penal ainda depende de um maior esforço pelos operadores do direito, por vezes arraigados ao ideal inquisitivo tradicional da jurisdição criminal, não mais aceita pela hermenêutica constitucional contemporânea, garantista por essência.

O “Trabalho e cárcere: diagnóstico sobre o perfil prisional e apontamentos para uma política de Estado no âmbito do Rio Grande do Norte”, autoria de Francisco Sidney de Castro Ribeiro Feijão, Ívinna Ellionay Alves dos Santos, Maria Beatriz Maciel de Farias, Milena da Silva Claudino, Raphaela Jéssica Reinaldo Cortez e Sophia Fátima Morquecho Nôga, corresponde ao quarto capítulo. Em síntese, o cumprimento da pena de prisão, apesar de socialmente estigmatizado, é um período transitório na vida do cidadão recolhido, pois, ao fim, espera-se o seu retorno ao convívio social. Todavia, a dita “ressocialização” não pode ser alcançada por meio do cárcere por si só. Mais que uma questão para os internos do sistema prisional, esse é um debate que envolve toda a sociedade, especialmente, em razão da reincidência criminal e do superencarceramento, exigindo do Estado o esforço da criação de políticas efetivas para a segurança pública. Nessa perspectiva, o capítulo tem como objetivo geral a apresentação de uma sugestão de Política de Estado para a contratação de internos e egressos do sistema prisional do Rio Grande do Norte. Para tanto, discorre sobre o

Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras e analisa criticamente dados oficiais sobre o sistema prisional brasileiro e do RN, incluindo o perfil dos internos, índices sobre aprisionamento, trabalho, educação e modelo estadual de gestão prisional que se mostrou promissor. Por fim, apresenta minuta de texto normativo como contribuição da academia para a elaboração de uma política de segurança pública no RN.

O quinto capítulo trata das “Perspectivas para uma política norte-rio-grandense de execução penal baseada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, fruto da pesquisa realizada por Cíntia Bezerra de Melo Pereira Nunes e Walter Nunes da Silva Júnior. Toma como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contidos na Resolução n. A/RES/70/1 da Assembleia Geral da ONU para analisar como o poder público deve acompanhar e melhorar a situação da população carcerária, de forma a garantir a dignidade de tais pessoas. O capítulo analisa a normatividade da resolução citada, as finalidades da pena (em especial a ressocialização, ou melhor, restauração do preso), e quais dados concretos devem ser produzidos para guiar políticas públicas. O capítulo conclui que o Estado deve contribuir para a consecução dos direitos fundamentais da população presa com o fim de construir uma sociedade mais pacífica, justa e inclusiva. Dos 17 ODS, 7 são especialmente relevantes para a temática proposta.

A “Análise sobre a remuneração das atividades laborais dos reclusos no estado do Rio Grande do Norte” coube a Raphaela Jéssica Reinaldo Cortez, consubstanciada no sexto capítulo. Neste, busca-se analisar a remuneração atribuída às atividades laborais desenvolvidas pelas pessoas privadas de liberdade no estado do Rio Grande do Norte. Foi

escolhido o plano estadual por entender que as transgressões ocorridas nesse espaço são importantes para a compreensão e o aperfeiçoamento de políticas públicas para o programa laboral penitenciário. Para verificar o cumprimento dos preceitos legais, utilizou-se método tanto qualitativo como quantitativo, visando articular o levantamento de dados estatísticos obtidos de forma indireta com aspectos teóricos a fim de identificar se em alguma medida as informações sobre a remuneração das atividades laborais realizadas pelos reclusos em nível estadual entre os anos de 2016 a 2020 refletem a ocorrência de violações de seus direitos fundamentais. Nesse sentido, são analisados aspectos constitucionais e legais sobre a efetivação dos direitos fundamentais relacionados à previsão salarial. Ao final, percebe-se que o baixo índice de reclusos que recebem remuneração pelo trabalho prisional efetuado revela o desrespeito a preceitos básicos previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Execução Penal.

O sétimo capítulo trata da “Ineficiência ou ausência de políticas públicas e a adesão às facções enquanto ‘estratégia’ dos marginalizados” e foi produzido por Ívinna Ellionay Alves dos Santos e Leonardo Oliveira Freire. Discute-se a relação existente entre a formação de territórios marginalizados e de violência, com poucos investimentos em políticas públicas, e o aumento da adesão de indivíduos às facções criminosas nesses espaços. Assim, delimita-se o enfoque do estudo ao estado do Rio Grande do Norte, especialmente às cidades de Natal e Mossoró, com o objetivo de analisar como os locais geográficos excludentes, sem investimento estatal adequado, contribuem para a reprodução da violência. Discute-se, ainda, em que medida as organizações criminosas são alcançadas pelo viés da ressocialização da pena, especialmente o direito ao trabalho, após as

alterações promovidas pelo Pacote Anticrime. Para tanto, adotou-se a metodologia de pesquisa quantitativa e qualitativa, partindo da coleta de dados sobre o mapeamento das facções criminosas, bem como estatísticas sobre a violência e atuação do Poder Públicos nessas comunidades. Ademais, traçou-se como aporte teórico estudos bibliográficos inerentes ao tema em apreço. Ao final, observou-se que as facções criminosas se aproveitam da inércia do Estado para expandir o seu poderio e número de adeptos, além de que a forma em que a mídia aborda tais dilemas intensifica o estigma da associação entre a pobreza e a violência.

A pesquisa sobre a “Remição ficta como medida de compensação no contexto da ociosidade forçada pelo Estado” coube a Francisco Sidney de Castro Ribeiro Feijão que aborda, no oitavo capítulo, a partir da constatação da omissão estatal sistêmica em prover o acesso das pessoas privadas de liberdade a postos de trabalho, a remição ficta enquanto medida de compensação para superação e correção de tal ilicitude, em ordem a permitir que haja o abatimento da pena mesmo sem a efetiva realização do labor ante a ausência de condições para tanto. Aborda-se inicialmente a categoria do trabalho prisional, com foco no tratamento normativo dado à temática. Em sequência, demonstra-se o déficit de vagas a partir de dados oriundos do Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (SISDEPEN), vinculado ao Ministério da Justiça. Após, apresentam-se noções relativas à remição ficta, a partir de sua conceituação e por meio da sistematização de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais. Nessa extensão, analisam-se precedentes oriundos do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos a fim de aferir a viabilidade do instituto com base em julgados que tratam

de medidas de compensação na execução penal. Conclui-se que a ociosidade prisional derivada da inércia estatal se configura como violação de direitos e torna o cumprimento da pena qualitativamente ilícito, de forma que, à míngua de outro instrumento efetivo para dar concretude ao direito dos presos e como consequência ao dano causado pelo Estado, a remição ficta é plenamente adequada.

Já o nono capítulo trata de “Estudo sobre os efeitos civilizatórios associados ao uso de câmeras de corpo por agentes de segurança pública”, realizado por Guilherme de Negreiros Diógenes Reinaldo. Tal capítulo busca analisar os efeitos associados ao uso de câmeras de corpo por agentes de segurança pública, a partir de revisão bibliográfica sobre o assunto. Verificou-se que, antes de qualquer análise econômico-financeira, é necessário estar alerta à possibilidade de que, mais do que importantes evidências legais, a utilização desta tecnologia possibilita método para humanização e racionalização dos encontros entre civis e policiais, através da identificação de padrões de comportamento e de discurso dos agentes, que pode ser sintetizado da seguinte forma: 1. empregam-se as câmeras para potencial utilização em processos judiciais; 2. os registros destas câmeras são estudados de forma sistemática por agentes vinculados ao sistema de repressão penal; 3. a transparência trazida pelas câmeras suscita questionamentos, na própria sociedade civil, sobre casos específicos que, ao tomarem repercussão, são incluídos nos debates sobre políticas públicas, que ocorrem no âmbito das esferas autorizadas de produção de normas legais. Conclui-se que este efeito civilizatório deve necessariamente ser levado em consideração pelos gestores públicos ao ponderarem sobre esta tecnologia, que apesar dos altos custos associados à sua implementação, e

sobretudo manutenção, tornam-se reduzidos à medida em que a quantidade de reclamações administrativas e judiciais declinam com o passar do tempo.

No décimo capítulo se tratou sobre “A extinção da punibilidade pela prescrição e o aumento da sensação de impunidade fomentada pelo populismo penal midiático”. Escrito por Marcela Cardoso Linhares Oliveira Lima, aborda-se que a partir dos anos 90, com a proliferação dos meios de comunicação em massa e com o aumento da velocidade com que estes transmitem as informações, sobretudo pelo meio audiovisual, somado ao ideário punitivista ainda em voga, mesmo com todo o aparato garantista que consagrou o Estado Democrático de Direito e deu luz à Constituição de 1988, as instituições democráticas e os direitos dos cidadãos passam a ser questionados cada vez mais. Tal cenário ganhou ainda mais força com o crescimento da criminalidade violenta e da insegurança pública. Diante desse contexto, o capítulo tem o objetivo de analisar como a extinção da punibilidade pela prescrição é capaz de fomentar uma sensação de impunidade e de descrédito com as instituições do próprio Estado Democrático de Direito em decorrência do conteúdo veiculado no pelo populismo penal midiático em comparação com os números oficiais efetivamente vinculados ao instituto da prescrição penal. Para isso, desenvolveu-se, mediante uma análise bibliográfica e documental, um estudo de um contexto geral para o específico, que perpassa desde o *jus puniendi* estatal e as suas limitações constitucionais até a prescrição como garantia e regra trazida pela Constituição de 1988, bem como a imprescritibilidade como exceção em nítida incompatibilidade com os princípios constitucionais, sobretudo quanto à duração razoável do processo. Ao final, percebeu-se que a prescrição precisa ser enxergada e

APRESENTAÇÃO

defendida como garantia processual que é, e não como sinônimo de impunidade, como erroneamente ainda é vista atualmente, sendo a regra para os crimes em nosso ordenamento jurídico.

Que este livro seja, então, uma contribuição à elaboração de políticas públicas voltadas à segurança no Estado do Rio Grande do Norte. E não só: que esta obra coletiva se traduza em reconhecimento da importância de uma Universidade pública e gratuita, de onde emanam conhecimentos e diretrizes. E que o projeto de pesquisa “Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte”, desenvolvido na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), coordenado pelo Professor Doutor Walter Nunes da Silva Júnior, continue a brindar toda a sociedade com obras dessa natureza.

Natal-RN, 16 de maio de 2022.

Olavo Hamilton Ayres Freire de Andrade

Advogado. Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB), Conselheiro Federal da OAB.

CAPÍTULO 1

Estudo de caso sobre a implementação de sistema de videomonitoramento no entorno da sede da Justiça Federal do RN

*Guilherme de Negreiros Diógenes Reinaldo*¹

*Walter Nunes da Silva Júnior*²

Dentre as inúmeras transformações sofridas no espaço urbano brasileiro ao longo das últimas décadas, a implementação de sistemas de videomonitoramento pode ser destacada tanto pela velocidade de sua expansão (LIRA NETO, 2020, pp. 26), como pelos debates que suscita a respeito da privacidade dos cidadãos, e, sobretudo, sobre a capacidade destes sistemas em reduzir os índices de criminalidade e esclarecer crimes (PIZA et al., 2016; RATCLIFFE, GROFF, 2019).

Dentro deste contexto, este artigo se propõe a debater o último aspecto destacado, isto é, sobre se os investimentos neste tipo de tecnologia são justificáveis sobre o ponto de vista dos campos da Política Criminal e do Direito Penal.

Para tanto, parte-se de estudo de caso com base em dados fornecidos pelo Gabinete de Segurança Institucional da Justiça Federal do Rio Grande

¹ Mestre e Bacharel em Direito pela UFRN.

² Juiz federal, Corregedor do Presídio Federal em Mossoró/RN, Mestre e Doutor, Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Coordenador dos Projetos de Pesquisa *O Direito Criminal como o corpo normativo construtivo do sistema de proteção dos direitos e garantias fundamentais, nas perspectivas subjetiva e objetiva e Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte*, Conselheiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP e membro da Academia de Letras Jurídicas do Rio Grande do Norte – ALEJURN.

do Norte aos pesquisadores, sobre a implantação de sistema de videomonitoramento no entorno do prédio da sede da JFRN em Natal/RN, com o objetivo de responder a quatro questionamentos específicos: 1. Há diferença entre os índices de criminalidade, antes e depois, da instalação do sistema de videomonitoramento? 2. As câmeras influenciam indistintamente todas as espécies de crimes, ou apenas delitos específicos? 3. As câmeras reduzem a quantidade de crimes de uma maneira geral, ou apenas no perímetro em que foram implementadas? 4. As imagens captadas são efetivamente utilizadas para a elucidação de crimes?

Com o fim de responder a estes questionamentos, a abordagem empregada será a de utilizar, como técnica de pesquisa, o estudo documental de relatório elaborado pelo referido gabinete, acerca do sistema de videomonitoramento implementado, com o objetivo de realizar generalizações estatísticas a partir da amostra delimitada no relatório, o que será feito ao longo do tópico “1”.

Isto é, busca-se estabelecer o procedimento lógico de construção de premissas abstratas sobre os sistemas de videomonitoramento de uma maneira geral, a partir da delimitação de conclusões extraídas da análise do caso concreto de implementação de sistema desta natureza no entorno da JFRN.

Posteriormente, é realizada revisão bibliográfica sobre outras pesquisas realizadas sobre o assunto, bem como são analisadas duas decisões judiciais nas quais os sistemas de monitoramento foram objeto de debate, tarefa que é realizada no tópico “2”.

1. Estudo de caso através de análise documental sobre a implementação de sistema de videomonitoramento no entorno da sede da JFRN.

Como sintetizado, este artigo emprega a metodologia de estudo de caso sobre a utilização de circuito de videomonitoramento no entorno da sede da Justiça Federal do RN, em Natal, partindo de análise documental de relatório elaborado pelo órgão responsável pela implantação do sistema.

A primeira etapa deste método consiste na avaliação crítica do documento a ser analisado, que, segundo André Cellard (2008, pp. 299-301), constitui-se da identificação do: (i) contexto social global no qual o documento foi produzido; (ii) do autor ou autores; (iii) a autenticidade e a confiabilidade; (iv) a natureza do documento; e a sua (v) lógica interna.

No caso do objeto deste artigo, o documento em análise é intitulado “Reflexos de Segurança do Perímetro Externo” (RIO GRANDE DO NORTE, 2020, pp. 01) e foi redigido dentro do âmbito da administração pública, que o elaborou com o fim de avaliar a eficiência dos seus próprios atos administrativos, especificamente, o investimento e a utilização de sistema de videomonitoramento implantado nos arredores da sede da JFRN.

Neste sentido, os autores são servidores públicos vinculados ao Gabinete de Segurança Institucional da JFRN e da Coordenadoria de Informações Estatísticas e Análise Criminal da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SESED).

Diante da condição dos autores, parte-se da premissa, neste artigo, de que há um alto grau de confiabilidade para as informações oriundas deste documento, na medida em que foram elaborados em decorrência do exercício da função pública.

Cabe o alerta metodológico de que a ponderação tecida acima não implica em uma afirmação de neutralidade por parte dos redatores, existindo a possibilidade conceitual, de que a posição como agentes de segurança pública, e as experiências decorrentes desta condição, possam ter influenciado em alguma medida no conteúdo redigido.

Todavia, a premissa de credibilidade do documento se justifica em razão da própria possibilidade de que os autores, na condição de funcionários públicos, viessem a ser sancionados, caso tivessem apresentado conclusões falsas ou manipuladas no documento, que pela sua própria natureza, necessariamente foi avaliado por outras autoridades em grau hierárquico superior aos servidores responsáveis por sua elaboração.

Superada a primeira etapa do método empregado, passa-se agora à análise documental em si.

Em detalhes, o documento informa que foram instaladas câmeras do tipo Speed Dome, da marca INTELBRAS, em setembro de 2018, e posteriormente de sinalização horizontal e vertical, no perímetro externo do prédio sede, informativa da existência do sistema de videomonitoramento (RIO GRANDE DO NORTE, 2020, pp. 02-03).

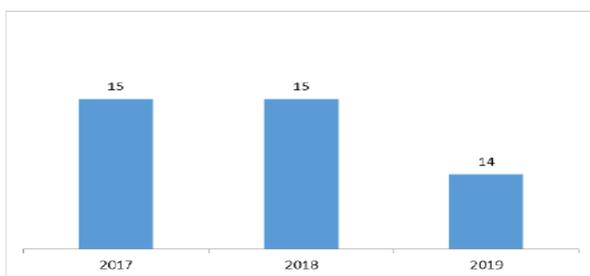
Superada a descrição do equipamento instalado, o documento objeto desta análise, também produziu mapas das concentrações das ocorrências criminosas.

O primeiro mapa (RIO GRANDE DO NORTE, 2020, pp. 13), indica que no ano de 2017, as ocorrências se concentraram, sobretudo, na saída do prédio anexo à sede da Justiça Federal:

passou a ser classificado como tendo média quantidade de ocorrências, e o encontro entre a Rua Anísio de Souza e Rodolfo Garcia, poucos metros de distância da saída do prédio anexo à sede, passou a ser classificado como tendo um alto número de ocorrências.

Após a apresentação dos mapas, o documento em análise apresenta gráfico que compara a frequência anual de delitos, entre os anos de 2017 e 2019 (RIO GRANDE DO NORTE, 2020, pp. 17):

1) FREQUENCIA ANUAL



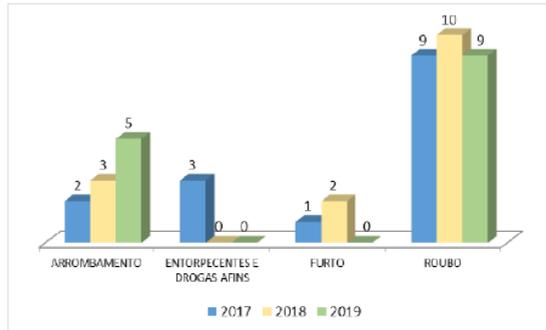
Fonte: CIOSP citado pela Coordenadoria de Informações Estatísticas e Análise Criminal

O primeiro gráfico indica que houve a manutenção na quantidade de crimes entre 2017 e 2018, e posterior diminuição de um crime, quando comparado com 2019, indicando pouca mudança quantitativa. É preciso levar em consideração, ao analisar este gráfico, que o sistema foi implementado em outubro de 2018, portanto, próximo ao fim do ano, e que a sinalização indicativa da presença das câmeras, só foi instalada em 2019 (RIO GRANDE DO NORTE, 2020, pp. 02-03).

Posteriormente, o documento traz gráfico que informa a variação no tempo (RIO GRANDE DO NORTE, 2020, pp. 18), e a comparação dos tipos de crimes cometidos, indicando que não foram identificadas ocorrências relacionadas ao consumo ou mercancia de drogas, mas que, por

outro lado, houve razoável estabilidade na quantidade de ocorrências de crimes patrimoniais violentos, e o acréscimo na quantidade de arrombamentos de veículos:

2) TIPOLOGIA CRIMINAL



Fonte: CIOSP citado pela Coordenadoria de Informações Estatísticas e Análise Criminal

Há ainda dois gráficos que analisam a frequência horária e os dias da semana em que as ocorrências se deram, os quais indicam homogeneidade entre as que se deram no período da noite e da manhã, assim como entre as que ocorreram em dias de semana e no final de semana (RIO GRANDE DO NORTE, 2020, pp. 19-20).

Analisado o conteúdo do documento, surgem dois pontos de destaque que merecem ser melhor aprofundados.

Em primeiro lugar, a partir da visualização dos mapas, verifica-se que a implantação das câmeras, ainda que temporariamente, provocou o efeito de deslocamento das infrações penais para outras áreas não alcançadas pelos dispositivos, e não uma redução da criminalidade na região.

Para fins de simplificação, este artigo se referirá a esse fenômeno, daqui em diante, como “efeito de deslocamento”.

Além disso, será debatida a conclusão dos autores do documento de atribuírem o retorno da proximidade das ocorrências no ano de 2019 à microfator externo alheio à implantação do sistema de videomonitoramento.

Quanto ao primeiro ponto, os mapas que informam os locais das ocorrências, no decorrer do tempo, indicam que houve o deslocamento das infrações para áreas não alcançadas pelo sistema de videomonitoramento.

Estas evidências sugerem que, embora as câmeras possam diminuir os índices de criminalidade na área monitorada, infrações da mesma natureza tendem a se deslocar para outros locais da mesma região, que não estejam sobre o alcance do sistema.

Além disso, a diminuição de apenas uma ocorrência entre os anos de 2018 e 2019 não permite concluir se há tendência de queda nos índices de criminalidade da área, ou muito menos que eventual tendência seria decorrente do sistema implantado, seja por tal redução significar apenas 06% sobre o número total, como pela necessidade de que os dados abarcassem o período maior.

Sobre o período analisado, cabe esclarecer que não foram agregados mais dados à análise, em razão de que, desde 2020, até a data da redação deste artigo, encontram-se em vigor restrições de locomoção e de acesso de pessoas aos prédios públicos, provocadas pela pandemia de COVID-19, o que diminuiu consideravelmente o fluxo no entorno do prédio da sede da JFRN, e conseqüentemente, o número de ocorrências.

Como forma de sanar a impossibilidade de que fossem agregados mais dados sobre as ocorrências no entorno da sede da JFRN, este artigo

recorreu à literatura especializada, especificamente à outras pesquisas acadêmicas que avaliaram os impactos da implantação de sistema de videomonitoramento, em outros locais.

Especificamente, recorrem-se à duas pesquisas realizadas sobre contextos diferentes.

A primeira delas, intitulada “What Criminologists and Others Studying Cameras Have Found”, de autoria de Noam Biale (2021), justifica-se do ponto de vista metodológico por se tratar de uma revisão bibliográfica sobre quatro estudos sobre câmeras de segurança, realizados entre os anos de 2000 e 2008 no Reino Unido e nos Estados Unidos.

No artigo, após apresentar os obstáculos epistemológicos que foram comuns à todas as pesquisas e debater os seus resultados, o autor conclui que:

Meta-análises do Reino Unido, assim como resultados preliminares oriundos dos Estados Unidos, fortemente indicam que o monitoramento por câmeras de segurança causa pouco, ou nenhum impacto, nos índices de criminalidade. (BIALE, 2021, pp. 5)

Neste sentido, a revisão bibliográfica realizada no artigo em discussão, coaduna com o que foi verificado nesta pesquisa, ao fazer o estudo de caso sobre o sistema de monitoramento da sede da JFRN, isto é, a conclusão de que as reduções de crimes se dão apenas na região monitorada, e sobre certos tipos de crimes:

Os estudos individualmente demonstram sucesso moderado em alguns locais, geralmente estacionamentos, e para certos tipos de crime, geralmente crimes relacionados a veículos. Todavia, a maioria dos estudos não demonstram qualquer efeito sobre o crime uma maneira geral, e quando combinado com as meta-análises, circuitos internos de monitoramento se mostram como não sendo capazes de causar nenhum impacto significativo nos índices de criminalidade. (BIALE, 2021, pp. 3)

Por outro lado, a segunda pesquisa que será aqui debatida, “Tecnologia e modernização do policiamento”, de autoria de Aloísio Vieira Lira Neto (2020), em que pese não apresentar resultados contrários ao verificado na primeira pesquisa debatida, e na pesquisa realizada neste trabalho, traz, todavia, relevantes informações que podem jogar luz sobre a questão da utilidade dos sistemas de videomonitoramento.

Isto porque, o referido estudo aduz que a expansão do sistema de videomonitoramento no estado do Ceará coincidiu com a redução nos índices de criminalidade de furtos e roubos de veículos, crimes patrimoniais violentos, e crimes violentos letais intencionais.

A explicação para esta diferença reside no fato de que, diferentemente das outras iniciativas analisadas, a expansão do sistema de videomonitoramento no Ceará analisada por Lira Neto se deu com o fim específico de monitorar crimes que se caracterizavam pela rápida mobilidade dos agentes criminosos, e por isso os investimentos se espalharam por regiões distintas dos centros urbanos ao invés de se concentrarem em apenas uma ou outra área (LIRA NETO, 2020, pp. 16).

Mas ainda mais importante, é o fato de que tal expansão do videomonitoramento levada a frente pelo estado do Ceará a partir de 2017, precisa ser compreendida como uma medida, dentro de um conjunto de outras medidas que representam a política criminal que passou a se desenvolver no estado. Segundo o autor:

Para atender à primeira diretriz da PCMC, foi realizada uma integração entre a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Ceará e a Polícia Rodoviária Federal do Ceará. Esta parceria, formalizada em 2017, se apoia em 03 (três) pilares: (1) O Sistema Policial de Indicativo de Abordagem (SPIA), que consiste de uma inteligência artificial que integra diversos sensores e

câmeras espalhados pela cidade e tem a capacidade de localizar veículos envolvidos em delitos, em tempo real; (2) A criação de cercos inteligentes pelos operadores da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança - CIOPS, que, ao receberem a localização de veículos suspeitos pelo SPIA, através do sistema de videomonitoramento, orientam as viaturas para o trabalho de cerco e captura; (3) E o aumento do efetivo policial em motocicletas (motopolicimento), fortalecendo a mobilidade da Polícia Militar quando do atendimento das ocorrências, resultando na redução do tempo de resposta às ocorrências. (LIRA NETO, 2020, pp. 24)

Neste sentido, conclui-se que, apesar do efeito de deslocamento das infrações para áreas adjacentes ser inerente à implantação dos sistema de monitoramento, e que microfatores externos — como a inauguração de uma farmácia — podem comprometer a redução, até mesmo local, da quantidade de crimes, o estudo feito no Ceará sugere que a instalação das câmeras, quando aplicada em conjunto com outras medidas de política criminal, e com o fim de combater condutas delituosas específicas, pode surtir efeitos positivos, inclusive, sobre os índices gerais de criminalidade.

2 Sobre a utilização de câmeras de vigilância na elucidação de crimes.

Em que pese os dados debatidos indicarem que as câmeras de vigilância, por si só, não demonstram ter a capacidade de reduzir os índices de criminalidade, há ainda um outro reflexo desta tecnologia no campo da Política Criminal, que é a possibilidade de utilização das imagens captadas como ferramenta para elucidação de crimes.

Como sintetizado na introdução deste artigo, parte do debate acadêmico em torno do tema se dá sobre os custos e benefícios associados aos sistemas de videomonitoramento, no sentido de que há a preocupação de que os benefícios trazidos pelas câmeras superem outras vantagens que

poderiam ser alcançadas, caso os recursos fossem investidos de outra forma. (BIALE, 2021, pp. 1)

Dentro desta perspectiva, a possibilidade de utilização das câmeras, não como meio de redução do número de crimes, mas como ferramenta para aumento da elucidação de casos, apresenta-se como uma variável que não pode ser mensurada do ponto de vista econômico, na medida em que diz respeito à possibilidade concreta de definir o futuro de pessoas que são submetidas ao sistema de justiça criminal.

Este aspecto das câmeras de vigilância, tem sido objeto de menor quantidade de estudos quando comparado com aqueles que avaliam os índices de criminalidade, em parte, por exigirem uma metodologia mais refinada, do que a simples análise da quantidade de crimes, em uma área, ao longo do tempo.

Apesar de sua menor quantidade, alguns estudos sugerem que os circuitos de videomonitoramento são recursos comumente utilizados para elucidação de crimes, como descrito por Jung e Wheeler (2019, pp. 01-02).

Em detalhes, Piza, Caplan e Kennedy (2014, pp. 403-429) compararam os índices de aprisionamentos em investigações que se iniciaram a partir de crimes denunciados por sistemas de monitoramento, e crimes que foram denunciados pelo serviço de telefonia (chamadas de urgência), e o resultado obtido foi uma maior conclusão pelo indiciamento em casos que foram registrados pelas câmeras, além de um índice de aprisionamento duas vezes maior.

Ashby (2017, pp. 441-459), por sua vez, examinou 251.195 registros de crimes pela British Transport Police (autoridade britânica responsável pela segurança dos serviços de transporte) e reportou que os

sistemas de monitoramento estavam disponíveis em 45% dos casos, e foram considerados úteis à investigação em pelo menos 65% dos casos em que estavam disponíveis. Estudo semelhante também foi produzido por Morgan e Dowling (2019, pp. 01-16), no qual, partindo dos crimes que foram registrados pelo sistema de monitoramento da Sidney Train Agency (autoridade australiana responsável pela segurança dos serviços de trem), concluíram que havia um maior índice de elucidação dos crimes quando os pedidos dos investigadores de acesso às imagens eram atendidos.

Esta revisão bibliográfica, apesar das pesquisas se limitarem a contextos específicos — como crimes acontecidos em sistemas de transportes e crimes cuja apuração tiveram início a partir das imagens —, sugere que a utilização dos circuitos de monitoramento se trata de uma ferramenta promissora e amplamente utilizada no esclarecimento de crimes, tanto em fase investigatória, como em ações judiciais.

Ainda mais, ao comparar os resultados das pesquisas apresentadas acima, com casos específicos que foram avaliados pelo sistema de justiça criminal, verifica-se que, mais do que uma ferramenta de possível utilização, o judiciário brasileiro tem visto esta tecnologia como um pressuposto fundamental para a formação do convencimento do julgador sobre a culpabilidade do agente, quando disponíveis para elucidação do caso.

Como forma de ilustrar serão debatidos dois casos concretos, oriundos de julgados da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do RN. Primeiramente a sentença prolatada nos autos de nº 0803758-94.2020.4.05.8400, e em seguida, a sentença oriunda da ação penal de nº 0808657-38.2020.4.05.8400.

O primeiro deles, tratou de imputação de assalto qualificado pelo concurso de agentes e emprego de arma de fogo em face de empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), subtraindo bens que lhes pertenciam, bem como caixas de encomendas de usuários do serviço postal. Os argumentos postos na denúncia, indicavam denúncia anônima que atribuía autoria ao réu, e laudo pericial que identificou as digitais do cidadão no veículo da EBCT.

Neste caso, a decisão absolveu o réu sobre o fundamento de insuficiência probatória, decorrente de violação da cadeia de custódia da única prova produzida durante a fase inquisitorial. (BRASIL, 2020, pp. 03)

Além disso, o juízo, assim como o representante do órgão ministerial, teceu duras críticas à atuação da autoridade investigativa, por não ter diligenciado de forma eficaz para obter as imagens dos circuitos de videomonitoramento, ante o relato das testemunhas de que no local do crime existiriam sistemas desta natureza, qualificando ainda esse elemento de informação como indispensável, neste caso concreto, para identificação da autoria.

A sentença assevera ainda que é preciso qualificar a investigação quanto à coleta de elementos probatórios que precisa ser feita na fase do inquérito, argumentando que, diante do avanço tecnológico, a prova realizada com base em vestígios deixados na cena do crime, imagens registradas por câmeras de vigilância e mensagens eletrônicas são fundamentais para revelar os fatos.

Todos esses elementos existiam no caso dos autos, todavia, a deficiência da investigação criminal comprometeu essas provas, de modo

que elas não puderam cooperar para a elucidação do caso, provocando assim a absolvição do réu.

Quanto à segunda sentença, a justificativa metodológica em analisá-la, decorre do entendimento firmado de que eventuais imagens captadas por câmeras de vigilância são provas válidas, independentemente de autorização judicial, por não se destinarem a monitorar um cidadão específico, mas sim de vias públicas ou dentre estabelecimentos (BRASIL, 2021, pp. 24).

Neste aspecto específico, o documento em análise elabora ressalva quanto à autoexecutoriedade do poder de polícia na investigação, em cotejo com o direito fundamental à intimidade dos acusados, especialmente diante das gravações realizadas, sem autorização judicial:

Uma coisa são as gravações feitas por câmeras de vigilância existentes nas vias públicas e prédios, colocadas para fins de segurança. Outra, completamente diferente, são as filmagens realizadas pela polícia investigativa, pois, nesse caso, necessária prévia autorização judicial. (BRASIL, 2021, pp. 22)

A sentença fundamenta que, diferentemente da atividade policial ostensiva ou da documentação de imagens por câmeras de vigilância, voltada a prevenir e reprimir o delito antes ou mesmo no momento em que está ocorrendo, a atividade policial investigatória é exercida após sua ocorrência, e se presta a colher os elementos relativos à materialidade e autoria do crime. Daí por que, caso necessário se flexibilizar um direito fundamental, a exemplo da intimidade do acusado mediante a realização de filmagens, a autoridade responsável terá, necessariamente, de solicitar autorização ao Poder Judiciário (BRASIL, 2021, pp. 23).

A partir da análise do elemento de *distinguishing* entre as duas matérias, a sentença considerou ilícitas gravações realizadas pela Polícia Federal, sem prévia autorização judicial, de encontros dos acusados em restaurantes, e outros tipos de monitoramento da vida privada.

Ressaltando ainda, que eventuais imagens captadas por câmeras de vigilância, existentes nas vias públicas ou dentre de estabelecimentos, são plenamente válidas, pois não são colocadas para fins de investigação de um caso ou pessoa específica, enquanto que filmagens feitas por um agente policial, exigem prévia autorização judicial.

Considerações finais

Apartir do estudo de caso sobre a implantação do sistema de videomonitoramento na sede da JFRN realizado no tópico “1”, da análise das duas decisões judiciais no tópico “2”, e das revisões bibliográficas sobre o tema, realizadas ao longo deste capítulo, é possível formular duas conclusões.

A primeira, é de que, apesar de sua pouca relevância para a redução no número de crimes, pesquisas indicam que sistemas de videomonitoramento têm sido comumente utilizados pelo poder judiciário, como elemento indispensável para investigações criminais, existindo decisões judiciais que consideram que há o dever, incumbido à autoridade investigativa, de diligenciar pela obtenção dessa prova de forma prioritária, tamanha sua relevância para o desfecho da ação penal.

A segunda conclusão é a de que, por não interferirem nas esferas do direito à privacidade dos cidadãos, esta tecnologia pode ser utilizada como

prova independentemente de autorização judicial, desde que respeitados os elementos da cadeia de custódia.

Referências

BIALE, Noam. **Experts Findings On Surveillance Cameras**: what criminologists and others studying cameras have found. What Criminologists and Others Studying Cameras Have Found. Disponível em: https://www.aclu.org/sites/default/files/images/asset_upload_file708_35775.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. 2ª Vara Federal. **Sentença nº 0803758-94.2020.4.05.8400**. Natal, 2020.

BRASIL. 2ª Vara Federal. **Sentença nº 0808657-38.2020.4.05.8400**. Natal, 2021).

CELLARD, André. **A ANÁLISE DOCUMENTAL**. In: POUPART, Jean et al. *A Pesquisa Qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008, 295 – 316 p.

JUNG, Yeondae; WHEELER, Andrew Palmer. "**The effect of public surveillance cameras on crime clearance rates**". Dallas: Center for Open Science, 2019.

LIRA NETO, Aloisio Vieira. **Tecnologia e Modernização do Policiamento**. 2020. 36 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Integrada de Segurança Pública, Universidade do Sul de Santa Catarina, Fortaleza, 2020.

MORGAN, A., & DOWLING, C. (2019). **Does CCTV help police solve crime?** Trends & Issues in Crime and Criminal Justice, pp. 1–16.

PIZA, E. L., GILCHRIST, A. M., CAPLAN, J. M., KENNEDY, L. W., & O'HARA, B. A. **The financial implications of merging proactive CCTV monitoring and directed police patrol**: A cost–benefit analysis. *Journal of Experimental Criminology*. Nova York, 2016, pp. 403–429.

RIO GRANDE DO NORTE. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Reflexo da Segurança do Perímetro Externo**. Natal: Jfrn, 2020.

NATHALIA LEITE DE MEDEIROS
LARISSA MARIA DA SILVA
RODRIGO CAVALCANTI
THAISE DE BESSA DA SILVA
WILDE MAXSSUZIANE DA SILVA SOUSA

CAPÍTULO 2

Os inquéritos policiais relativos aos crimes violentos letais intencionais no estado do Rio Grande do Norte e o dilema da ausência de identificação de autoria

*Nathalia Leite de Medeiros*¹

*Larissa Maria da Silva*²

*Rodrigo Cavalcanti*³

*Thaise de Bessa da Silva*⁴

*Wilde Maxssuziane da Silva Sousa*⁵

O presente capítulo é resultado de um estudo desenvolvido pelo projeto de pesquisa “Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no estado do Rio Grande do Norte”, aliado ao grupo de pesquisa “Direitos Fundamentais e a Linguagem no Direito Criminal” (GEE551-19), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Neste projeto, pretende-se analisar dados da segurança pública no estado do Rio Grande do Norte e sua correlação com a criminalidade violenta, com o intuito de verificar informações da investigação criminal e resolutividade dos inquéritos policiais.

Como se sabe, o inquérito policial é disciplinado no Código de Processo Penal e é conceituado como o conjunto de atos praticados pela

¹ Graduanda em Direito pela UFRN.

² Graduanda em Direito pela UFRN.

³ Mestre em Direito pela UFRN.

⁴ Graduanda em Direito pela UNP.

⁵ Mestre em Direito pela UFRN.

policia investigativa com a finalidade de apurar a autoria e materialidade de uma infração penal, reunindo elementos que possam viabilizar o exercício da ação penal.

O inquérito policial é, em síntese, um instrumento fundamental para uma investigação tecnicamente correta e que resultará em uma denúncia bem fundamentada. Contudo, observa-se um alto índice de pedidos de arquivamento de inquéritos policiais, principalmente em decorrência da ausência de identificação da autoria do delito.

Diante dessa inquietante realidade observada na prática, há de se questionar a razão por trás da existência de tantos pedidos de arquivamento em decorrência da dúvida ou do simples desconhecimento do autor das infrações penais.

Assim, no decorrer desse capítulo, trataremos sobre o estudo de decisões de arquivamento, sob o fundamento de ausência de identificação da autoria, de inquéritos policiais instaurados em decorrência de crimes violentos letais intencionais, tomando por base os dados da criminalidade violenta letal intencional no estado do Rio Grande do Norte no período de 2016 a 2020.

As informações coletadas para embasar as conclusões que serão aqui tratadas foram analisadas com o claro objetivo de identificar fatores que influenciam nos pedidos de arquivamento de inquéritos policiais por ausência de identificação de autoria.

Ademais, pretende-se abordar aspectos relacionados à (in)eficiência das investigações de mortes violentas no Rio Grande do Norte e a possível relação entre a baixa eficiência das investigações e a criminalidade violenta no estado e Rio Grande do Norte para, assim, analisar o que acarreta o alto

índice de pedidos de arquivamento de inquéritos policiais por ausência de identificação de autoria na Polícia Civil do estado do Rio Grande do Norte.

Após, serão trazidas à baila sugestões de práticas que podem ser implementadas na instrumentalização dos inquéritos policiais, visando diminuir a quantidade de pedidos de arquivamento em decorrência da ausência de identificação da autoria.

Destaca-se, por oportuno, que a escolha pelos dados de crimes violentos letais intencionais (CVLI) se deu em razão de a taxa de homicídios por habitantes ser a utilizada pela Organização Mundial de Saúde para fins de aferir níveis de violência. Além disso, é necessário pontuar que a pesquisa desenvolvida não está adstrita a critérios apenas quantitativos, visto que o critério qualitativo se demonstra necessário, no afã de melhor definir a realidade investigatória local e, assim, subsidiar a identificação dos problemas e possibilitar as sugestões de soluções.

Posto isso, na sequência será desenvolvida a análise da metodologia e das fontes de pesquisa.

1. Considerações sobre a metodologia e fontes de pesquisa

Em um primeiro momento, antes de iniciar a apresentação dos dados obtidos, objeto deste capítulo, cumpre esclarecer as justificativas metodológicas da pesquisa realizada.

Decerto, as dificuldades de elucidação de crimes violentos letais intencionais são decorrentes de variados fatores, razão pela qual o recorte das fontes de pesquisa é dificultado. Além disso, há uma dificuldade de acesso ao conteúdo dos inquéritos policiais. Diante da impossibilidade de

exaurimento da matéria, optou-se pela realização da pesquisa em etapas pré-definidas, cuja sequência se passará a expor.

1.1 Primeira etapa: coleta de dados sobre crimes violentos letais intencionais no estado do Rio Grande do Norte.

Neste momento da pesquisa, buscou-se identificar os arquivamentos de inquéritos policiais de crimes violentos letais intencionais ocorridos no estado do Rio Grande do Norte no período de 2016 a 2020. A escolha do período foi em decorrência de que a análise dos últimos cinco anos seria um bom recorte de dados e possibilidade de maior facilidade de acesso a estes dados.

Em um primeiro momento, tentou-se obter os dados por meio do Ministério Público do estado do Rio Grande do Norte. Contudo, não se obteve sucesso.

Assim, foi feita uma parceria do projeto de pesquisa com o Observatório da Violência Letal Intencional do Rio Grande do Norte – OBVIO, coordenado por Ivenio Hermes, para acesso aos dados dos crimes violentos letais intencionais ocorridos no referido período no estado.

Na planilha disponibilizada pelo OBVIO consta um total de 9.328 (nove mil trezentos e vinte e oito) mortes decorrentes de crimes violentos letais intencionais no período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2020.

A partir disso, foram identificados os números dos inquéritos policiais arquivados em decorrência desses crimes e realizada consulta no sítio do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Norte com o

objetivo de apontar aqueles nos quais o pedido de arquivamento foi em decorrência da ausência de identificação de autoria.

1.2 Segunda etapa: identificação dos fundamentos dos pedidos de arquivamento dos inquéritos policiais de crimes violentos letais intencionais.

Após a fase de coleta de dados, iniciou-se o aprofundamento na análise de dados por meio de visualização dos fundamentos das decisões de homologação dos pedidos de arquivamento de inquéritos policiais decorrentes de crimes violentos letais intencionais.

Do total de 9.328 (nove mil trezentos e vinte e oito) mortes decorrentes de crimes violentos letais intencionais no período estudado, foram identificadas 223 (duzentos e vinte e três) mortes nas quais constavam que nos inquéritos policiais foram feitos pedidos de arquivamento. Sendo que desses pedidos de arquivamentos, após leitura do inteiro teor das decisões de homologação de arquivamento, foi possível identificar um total de 129 (cento e vinte e nove), decorrentes de ausência de identificação de autoria.

Os resultados obtidos na primeira e segunda etapa foram compilados em uma planilha para checagem comparativa e posterior análise qualitativa buscando trazer não só um conceito diagnóstico, mas propor mecanismos e meios de tornar eficiente a investigação criminal.

2. Inquérito policial e procedimento

O inquérito policial dentro de um conceito basilar seria o processo administrativo, formal, escrito, presidido por uma autoridade policial, dispensável e que possui como principal objetivo a realização de diligências para consecução de indícios mínimos de autoria e materialidade de crimes que darão embasamento para o ajuizamento de um processo penal pelo autor da ação, seja ela privada ou pública, que consubstancia um dos requisitos da ação, a justa causa.

Por tal motivo tem-se que não cabe ao inquérito policial trazer aos autos, ainda, provas, pois estas estão sempre pendentes de verificação do contraditório, que só será plenamente possível durante o processo penal em si, motivo pelo qual é vedado ao magistrado a condenação embasada tão somente no que fora produzido durante o inquérito.

Contudo, em que pese a não produção direta de provas, o inquérito através de suas diligências é que permite a sua ratificação e aprofundamento durante a instrução processual, e cuja produção mal realizada ou mesmo ilícita podem macular e anular o processo de produção probatória como um todo, prejudicando de sobremaneira a persecução penal.

A prova no processo penal pode ser conceituada como um conjunto de elementos que permite a comprovação da ocorrência de um ato ilícito. Renato Brasileiro de Lima a define como:

A palavra prova tem a mesma origem etimológica de *probo* (do latim, *probatio* e *probus*), e traduz as ideias de verificação, inspeção, exame, aprovação ou confirmação. Dela deriva o verbo *provar*, que significa verificar, examinar, reconhecer por experiência, estando relacionada com o

vasto campo de operações do intelecto na busca e comunicação do conhecimento verdadeiro (LIMA, 2016, p.782).

Desse modo, provas são meios utilizados para comprovar algo que está em questionamento. Embora seja difícil alcançar uma verdade absoluta, é por meio das provas que se forma a convicção do julgador. Assim, além de servir para comprovar ou não alguma alegação durante o processo, a prova pode ser utilizada como base para a fundamentação da decisão do magistrado sobre determinado caso. Disso se extrai a sua extrema relevância para o processo penal.

Para que não tenha a sua validade questionada, a prova não pode ser ilícita nem ilícita por derivação. Tanto o Código de Processo Penal, como também a Constituição Federal veda a sua produção. De acordo com Guilherme de Souza Nucci (2019, p. 82) prova ilícita é gênero, tendo como espécies as provas ilegais e ilegítimas. As ilegais possuem violação material (penal), enquanto as ilegítimas estão em oposição às regras processuais. As provas que, consideradas ilícitas, são retiradas do processo, garantindo ao cidadão a observância da garantia fundamental de um devido processo legal.

No que tange ao objetivo da prova, Alexandre Cebrian e Vitor Eduardo afirmam que é convencer o magistrado, tendo em vista que este não presenciou o fato que é submetido à sua apreciação, e é por meio delas que ele poderá reconstruir o momento histórico em questão, decidindo assim se a infração de fato ocorreu, e se o acusado foi o seu autor. Logo, o que se almeja com a prova é a demonstração da verdade processual, tendo em vista que é consenso a impossibilidade de alcançar no processo a verdade absoluta (GONÇALVES, REIS; 2019, p. 267).

O inquérito policial é um meio de apurar os elementos de materialidade e autoria do crime, ou seja, nele é verificada a ocorrência do delito, suas circunstâncias e quem o praticou. O inquérito, realizado pela polícia investigativa (comumente chamada de polícia judiciária), após a conclusão, remete ao Ministério Público (seu destinatário imediato nas ações penais públicas), para que possa ser oferecida a denúncia. Se tratando de uma ação penal privada, o destinatário imediato do inquérito policial é o ofendido e o destinatário mediato da ação penal é o magistrado, independentemente de ser ação privada ou pública.

A Lei nº 12.830/2013, dispõe em seu art. 2º que: “As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado” (BRASIL, 2013), assim, embora o inquérito seja um procedimento administrativo, inquisitivo, informativo e de junção de elementos que evidenciam o esclarecimento de um crime, por servirem os elementos extraídos deste para o oferecimento de denúncia ou queixa e instauração da ação penal tem essência jurídica, embora não tenha cunho processual.

Quanto ao valor que as provas produzidas no inquérito policial possuem, o art. 155 do Código Processo Penal prevê que:

O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. (BRASIL, 1941).

Desse modo, em regra, os elementos colhidos em investigação preliminar não poderão por si só sustentar uma decisão judicial condenatória, pois não foram produzidos sob o crivo do contraditório e

ampla defesa, por não se tratar de fase processual. Aury Lopes (2018, p. 158) afirma que: “A valoração probatória dos atos praticados e elementos recolhidos no curso do inquérito policial é extremamente problemática.”. Pois há quem argumente no sentido da possibilidade de utilizá-lo como fundamento de uma decisão judicial, como existem entendimentos acerca da sua impossibilidade.

Embora, via de regra, o inquérito policial não possa servir como fundamento exclusivo da decisão judicial, ele pode servir de base para o convencimento e fundamentação do julgador, desde que somado às outras provas, provas estas produzidas sob o crivo do contraditório e ampla defesa.

Conforme a fundamentação do Ministro Celso de Mello em voto proferido no julgamento do HC 73.338/RJ:

Não podemos desconhecer, no ponto, que o processo penal, por representar uma estrutura forma de cooperação, rege-se pelo princípio da contraposição dialética, que, além de não admitir condenações judiciais baseadas em prova alguma, também não legitima nem tolera decretos condenatórios apoiados em elementos de informação unilateralmente produzidos pelos órgãos da acusação penal. A condenação do réu pela prática de qualquer delito - até mesmo pela prática de uma simples contravenção penal - somente se justificará quando existentes, no processo, e sempre colhidos sob a égide do postulado constitucional do contraditório, elementos de convicção que, projetando-se “beyond all reasonable doubt” (além, portanto, de qualquer dúvida razoável), veiculem dados consistentes que possam legitimar a prolação de um decreto condenatório pelo Poder Judiciário. Somente a prova penal produzida em juízo pelo órgão de acusação penal, sob a égide da garantia constitucional do contraditório, pode

revestir-se de eficácia jurídica bastante para legitimar a prolação de um decreto condenatório (HC 73.338/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Contudo, embora as provas colhidas na fase investigatória não possam por si só fundamentar uma decisão, é inegável a sua importância, pois servem de base para a ação penal, sobretudo por oferecerem indícios de materialidade e autoria, de modo que as provas obtidas no inquérito policial necessitam ser devidamente preservadas.

Como maneira de preservação tem-se o instituto da cadeia de custódia da prova, que é uma maneira de garantir a integridade dos vestígios (na cena do crime) até a sentença penal condenatória.

Claudemir Rodrigues Dias Filho conceitua a cadeia de custódia da prova como sendo uma sucessão de eventos encadeados, em que cada um permite a viabilidade do desenvolvimento do seguinte, como forma de proteger a integridade de um vestígio do local do crime ao seu reconhecimento como prova material até o trânsito em julgado do mérito processual; eventos estes descritos em um registro documental pormenorizado, validando a evidência e permitindo sua rastreabilidade, sendo seu objetivo-fim garantir que a evidência apresentada na corte se revista das mesmas propriedades probatórias que o vestígio coletado no local de crime (DIAS FILHO, 2009, p. 436/451).

No entanto, tal instituto somente veio a ser positivado no ordenamento jurídico brasileiro com o advento do pacote anti-crime (Lei 13.964/2019), de modo que por se tratar de uma *novatio legis*, o procedimento de preservação desses vestígios ainda resta muito incipiente, o que dificulta a devida apreciação, possuindo uma relação direta à questão do alto índice de arquivamentos de inquéritos no Brasil.

Corroborando com o entendimento acerca da importância da cadeia de custódia da prova, Marco Aurélio Vicente Vieira leciona que a importância de um procedimento padronizado, criterioso, e metodológico na cena do crime conduz à uma maior qualidade e confiabilidade na análise das provas colhidas, sendo um verdadeiro diferencial quanto à sua importância no processo, alcançando à condição de prova principal dentro do acervo probatório, reduzindo assim, a possibilidade de erro e de questionamento no julgamento do caso (VIEIRA, 2018, p. 90).

Faz-se necessário, portanto, refletir acerca da necessidade de um procedimento adequado quanto à coleta, acondicionamento e armazenamento desses vestígios colhidos na fase do inquérito, bem como do lugar do crime.

3. A estrutura da investigação no estado do Rio Grande do Norte

A Constituição Federal de 1988, no artigo 144, estabelece a segurança pública como direito e responsabilidade de todos e dever do Estado, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; e VI – polícias penais federal, estaduais e distrital.

No mesmo artigo constitucional, é estabelecido as competências das polícias, em especial destaque a da Polícia Civil:

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Deste modo, compete a Polícia Civil exercer as funções de polícia judiciária e de polícia investigativa, com a finalidade de apurar a materialidade e a autoria das infrações penais praticadas no âmbito estadual, excetuando-se os ilícitos militares, subsidiando o processo punitivo.

No estado do Rio Grande do Norte, antes da Constituição Federal de 1988, em 21 de outubro de 1981, a Polícia Civil (PCRN) foi criada com a sanção da Lei Estadual nº 5.074/1981. Até então, o quadro de pessoal da Segurança Pública do estado do Rio Grande do Norte era composto por dois subquadros, o de policiais militares e o de pessoal civil.

Com a referida lei, o governo estadual institucionalizou a Polícia Civil para desempenhar o papel de polícia investigativa (judiciária), instituindo no quadro de recursos humanos os cargos de Delegado de Polícia, Escrevente de Polícia, Investigador de Polícia, Agente de Polícia e Motorista Policial.

Após a promulgação da Lei nº 5.074/1981, houve o primeiro concurso para provimento das vagas iniciais da Polícia Civil, sendo exigido como pré-requisito básico de escolaridade, primeiro grau incompleto para os candidatos ao cargo de Motorista Policial, primeiro grau completo para os candidatos ao cargo de Agente de Polícia e segundo grau completo para os candidatos aos cargos de Investigador de Polícia e Escrevente de Polícia, enquanto que para os candidatos ao cargo de Delegado de Polícia, era exigido o grau de Bacharel em Direito.

Até 2004, a PCRN não tinha Estatuto, o qual foi instituído com a Lei Complementar Estadual nº 270, em 13 de fevereiro de 2004, tendo sua atividade, até então, guiada pela CF/1988 e pelas leis voltadas para a Polícia Federal e Militar. Ademais, tal Lei Complementar estabeleceu a Lei

NATHALIA LEITE DE MEDEIROS
LARISSA MARIA DA SILVA
RODRIGO CAVALCANTI
THAISE DE BESSA DA SILVA
WILDE MAXSSUZIANE DA SILVA SOUSA

Orgânica, que dispõe sobre a organização, as garantias, os direitos e os deveres da PCRN.

Conforme o artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 270:

Incumbe à Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte, órgão integrante e subordinado à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED), ressalvada a competência da União, o exercício das funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares, cabendo-lhe preservar a ordem e a segurança públicas. (RIO GRANDE DO NORTE, 2004)

A Polícia Civil mantém na sua estrutura algumas delegacias especializadas, tais como as que reprimem o tráfico de entorpecentes, o roubo e o furto, inclusive de automóveis, as fraudes e defraudações, em atendimento ao adolescente infrator, em atendimento à mulher, como também as delegacias de homicídios pela importância do bem jurídico protegido que é a vida humana.

Em 29 de dezembro de 2015, o governo estadual sancionou a Lei Complementar nº 563, que altera a Lei Orgânica e Estatuto da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte, acrescentado ao documento os dados referentes à Divisão de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP), órgão diretamente vinculado à Delegacia-Geral da Polícia Civil.

Conforme o art. 21-A da LC nº 563, compete a DHPP:

- I – apurar, com exclusividade, os crimes contra a vida e os demais crimes que visem ao resultado morte, desde que dolosos e consumados, ocorridos na circunscrição definida em decreto;
- II – realizar os trabalhos de investigação preliminar em sua área de competência;
- III – manter atualizada, em parceria com os órgãos competentes da Secretaria da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED), a estatística criminal dos crimes referidos no inciso I;

CAPÍTULO 2
OS INQUÉRITOS POLICIAIS RELATIVOS AOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS
INTENCIONAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E O DILEMA DA AUSÊNCIA DE
IDENTIFICAÇÃO DE AUTORIA

IV – coordenar a atuação das Delegacias de Homicídios e de Proteção à Pessoa do Estado do Rio Grande do Norte, conforme definido em decreto;

V – zelar pela observância e cumprimento do Procedimento Operacional Padrão (POP) pelas autoridades policiais das demais circunscrições do Estado.

A criação da Divisão de Homicídios, dentro da estrutura organizacional da Polícia Civil do RN, é um avanço para as investigações dos crimes dolosos contra a vida, tendo sua atuação restringida aos crimes dolosos e consumados, predominando os de homicídio e latrocínio.

No tocante à estrutura organizacional da Divisão de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP), bem como sua circunscrição e as atribuições dos órgãos e setores que compõem tal estrutura, ainda serão objeto de regulamentação específica, definida em decreto.

Segundo a Associação de Delegados de Polícia Civil do RN (Adepol/RN), em maio de 2021, com as últimas aposentadorias, exonerações e mortes, a PCRN alcançou a marca de 25,26% do efetivo ideal criado em 2004, que de acordo com o Estatuto o RN deveria ter 5.150 (cinco mil e cento e cinquenta) policiais civis, mas atualmente esse número é de 1.301 (um mil e trezentos e um) entre delegados, escrivães e agentes.

4. Os inquéritos policiais relacionados aos crimes violentos letais intencionais no Rio Grande do Norte no período de 2016 a 2020

Inicialmente, importante esclarecer que a pesquisa realizada teve por base os dados fornecidos pelo Observatório da Violência Letal Intencional do Rio Grande do Norte – OBVIO. Houve tentativas de obter os dados de órgãos públicos oficiais, contudo, sem sucesso.

Pois bem. A partir da base de dados fornecida pelo OBVIO identificou-se um total de 9.328 (nove mil, trezentos e vinte e oito) crimes violentos letais intencionais no período de 2016 a 2020. Dessas mortes, foram identificadas um total de 6.242 que constavam com a instauração de inquérito policial para realização da investigação. Paralelo a isso, não foi possível identificar o número do inquérito policial instaurado para um total de 3.093 (três mil e noventa e três) mortes. Frise-se que não é possível confirmar que não tenham sido instaurados inquéritos policiais para estas mortes, apenas que essas informações não puderam ser identificadas pelo OBVIO.

Após esta primeira análise, procurou-se identificar aquelas mortes que constavam informações de que houve o arquivamento da investigação. Esse filtro gerou um total de 223 (duzentas e vinte e três) mortes ocorridas entre 2016 a 2020 com arquivamento da investigação e, a partir daí, a pesquisa procurou identificar a razão de cada um desses arquivamentos.

4.1 Análise dos inquéritos policiais arquivados por ausência de identificação da autoria no estado do Rio Grande do Norte

Com a delimitação do total de 223 (duzentas e vinte e três) mortes que constavam com o arquivamento da investigação, consultou-se o sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte com o objetivo de verificar o motivo do arquivamento.

Mesmo na base de dados do OBVIO algumas mortes constaram com a informação da existência de inquérito policial, quando procurou-se consultar o inquérito policial no sítio do TJRN um total de 44 (quarenta e quatro) não foram localizados. Houve tentativa de localização pelo número

CAPÍTULO 2
OS INQUÉRITOS POLICIAIS RELATIVOS AOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS
INTENCIONAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E O DILEMA DA AUSÊNCIA DE
IDENTIFICAÇÃO DE AUTORIA

do inquérito policial na delegacia e pelo nome da vítima, mas sem resultado positivo. Além disso, uma quantidade de 20 (vinte) inquéritos policiais na realidade continuam em tramitação direta entre a polícia civil e o Ministério Público, ou seja, a investigação ainda não encerrou.

Assim, sobrou a quantidade de 160 (cento e sessenta) onde foi possível de fato comprovar que houve sentença homologando o pedido de arquivamento feito pelo representante ministerial. Desses inquéritos policiais, lendo a íntegra das sentenças não foi possível verificar a razão do arquivamento de um total de 30 (trinta) procedimentos, visto que as sentenças eram genéricas e apenas informam ausência de justa causa e/ou condições da ação. Por fim, restou a quantidade de 129 (cento e vinte e nove) inquéritos policiais que foram arquivados por ausência de identificação da autoria.

O quadro resumo desse levantamento é o seguinte:

Tabela de resolatividade dos CVLI no estado do RN por ano					
	2016	2017	2018	2019	2020
Sem autoria	834	1281	920	678	316
Com autoria	700	492	414	337	263
Sem instauração informada	462	639	630	440	922
Total Geral	1.996	2.412	1.964	1.455	1.501

NATHALIA LEITE DE MEDEIROS
LARISSA MARIA DA SILVA
RODRIGO CAVALCANTI
THAISE DE BESSA DA SILVA
WILDE MAXSSUZIANE DA SILVA SOUSA

Percentual de resolatividade dos CVLI no estado do RN por ano					
	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)
Sem autoria	41,78	53,11	46,84	46,60	21,05
Com autoria	35,07	20,40	21,08	23,16	17,52
Sem instauração informada	23,15	26,49	32,08	30,24	61,43
Total Geral	1.996	2.412	1.964	1.455	1.501

Quadro geral de CVLI no período 2016 a 2020	
	Quantidade
Total de mortes entre 2016 a 2020	9.328
Total de mortes com identificação de autoria	2.206
Total de mortes sem identificação de autoria	4.029
Mortes que não tem identificação de instauração de IP	3.093
Denúncias oferecidas	06

Julgados	02
Mortes com informação de arquivamento da investigação	223
Análise dos IPs nos quais consta a informação de arquivamento	
IPs que na verdade ainda estão tramitando	20
IPs que não foi possível localizar no sítio do TJRN	44
IPs que não foi possível identificar o motivo do arquivamento nasentença	30
IPs arquivados em decorrência da ausência de identificação de autoria	129

Embora em um primeiro momento possa se imaginar que são poucos inquéritos policiais arquivados em decorrência da ausência de

identificação da autoria, é importante esclarecer que do total de mortes em razão de crimes violentos ocorridas no período pesquisado só foram identificados um total 2.206 (dois e duzentos e seis) de mortes nas quais há identificação de uma possível autoria, e apenas 06 (seis) nas quais já foram ofertadas denúncias pelo Ministério Público Estadual.

Ou seja, levando-se em conta que os primeiros dias de uma investigação são essenciais para um resultado positivo na identificação da autoria, uma investigação que perdure durante muitos anos está fadada ao insucesso e desses seis apenas 04 (quatro) já constam como julgados, sendo um extinto por ausência de pressuposto da ação e outro por ação típica de estado.

O que ocorre é que muitos representantes ministeriais esperam anos de investigação, quando se trata da prática do crime de homicídio no qual está comprovada a materialidade e com maior prazo prescricional, para requerer o arquivamento, resultando em investigações que perduram anos e anos com pouquíssima efetividade no cumprimento de qualquer diligência que possa resultar na identificação da autoria do crime.

Outra observação que merece ser feita é como as sentenças que homologam os pedidos de arquivamento são na maioria das vezes genéricas, não relatando muitas vezes sequer o nome da vítima, data do fato e a existência de tentativas de diligências para elucidação da autoria do delito. Muitas vezes, as sentenças apenas informam a ausência de justa causa, sem especificar se por ausência de materialidade e/ou autoria, prejudicando uma pesquisa mais detalhada.

5. (In)eficiência das investigações de mortes violentas no Rio Grande do Norte

A baixa resolutividade dos inquéritos policiais instaurados para apuração das mortes violentas no Rio Grande do Norte decorre de diversos fatores. A pesquisa procurou identificar esses fatores.

Para essa análise, a primeira grande dificuldade encontrada foi a dificuldade de se conseguir os dados para estudo. Isso tem pouca, ou até mesmo nenhuma, relação com falta de boa vontade dos órgãos públicos envolvidos, mas tem muito mais relação com a ausência desses dados pelos próprios órgãos públicos envolvidos com a segurança pública no estado do Rio Grande do Norte.

Nesse escopo, sem acesso ao trabalho que vem sendo desenvolvido pelo OBVIO há anos, a presente pesquisa teria sido frustrada mesmo antes de iniciada. Essa falta de dados que dificultou a presente pesquisa também influencia o insucesso das investigações relacionadas aos crimes violentos letais intencionais, assim como aos demais delitos.

A reunião de informações sobre os crimes praticados anteriormente é essencial para identificar padrões, e, conseqüentemente, elementos que auxiliem na identificação de possíveis suspeitos. As delegacias de polícias no estado do Rio Grande do Norte não possuem um sistema único de reunião desses dados, da mesma forma, há dificuldade de troca de informações entre a polícia investigativa e o Ministério Público, o que resulta muitas vezes em retrabalho e ineficiência das investigações. Assim, a falta de dados é um fator que influencia nos arquivamentos das investigações por ausência de identificação da autoria.

Outro fator que contribui nesse resultado tem relação com os recursos humanos no âmbito da polícia investigativa no estado do Rio Grande do Norte. O último concurso público foi realizado em 2008, resultando, conforme dito anteriormente, em quadro de pessoal atualmente baixíssimo. Apenas no ano de 2021 houve a realização de novo concurso público, que no momento ainda encontra-se pendente de conclusão das etapas. Além da falta de pessoal, a insuficiência de infraestrutura, a falta de treinamento e material também resultam em problemas nas investigações.

Uma boa perícia também resulta em maior probabilidade de sucesso no resultado das investigações. No caso do Rio Grande do Norte, os mesmos problemas de pessoal, infraestrutura, falta de treinamento e material que existem no âmbito da polícia civil, também acometem a perícia técnica, que é realizada pelo Instituto Técnico-Científico de Perícia do Rio Grande do Norte (ITEP/RN). O último concurso ocorreu em 2017 e novo concurso está sendo realizado no ano de 2021, com etapas pendentes de conclusão.

O trabalho e uma melhor estruturação da perícia técnica se tornou ainda mais relevante com a promulgação da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, conhecida por “Pacote Anti-crime”, que aperfeiçoa a legislação penal e processual penal, em decorrência de acréscimos de dispositivos referentes ao exame de corpo de delito, da cadeia de custódia e das perícias em geral.

Esses problemas com a perícia já iniciam na própria polícia repressiva (Polícia Militar), normalmente a primeira a chegar ao local após a ocorrência de um crime com resultado em morte, que não faz um bom

isolamento da área. Isso, em grande parte, decorre da falta de treinamento sobre a matéria.

Se de um lado vê-se a atuação da criminalidade de forma cada vez mais organizada, por meio de organizações criminosas (facções criminosas), do outro, os órgãos de atuação em segurança pública não conseguem alcançar a estruturação realizada por essas organizações criminosas, principalmente no que se refere à troca de informações e serviços de inteligência, resultando mais uma vez em investigações deficitárias.

Além disso, conforme pesquisa realizada por Guaracy Mingardi, existe carência de metodologia na investigação de homicídios e ausência de manuais de investigação de homicídios que possam estabelecer um procedimento investigativo e subsidiar a construção de um modelo possível, condizente com a realidade local. Bem como, falta de comunicação entre os envolvidos na investigação (Polícia Civil, Militar e Técnica) e entre eles e o Ministério Público (MINGARDI, 2006, p. 81).

Outro aspecto, é a definição de uma política pública na área da segurança pública e que essa política continue sendo seguida mesmo após mudanças na gestão. Infelizmente, há uma tendência entre os governantes no Brasil de mudar radicalmente as diretrizes na área de segurança pública na mudança entre gestores, ocasionando um início na “estaca zero” a cada novo governante.

Um exemplo disso ocorreu no estado de Pernambuco, que vinha em uma redução nos crimes violentos letais nos anos entre 2007 e 2013 em decorrência da política do programa “Pacto pela Vida”, na gestão do então Governador Eduardo Campos e que, após sua saída em 2014 para

CAPÍTULO 2
OS INQUÉRITOS POLICIAIS RELATIVOS AOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS
INTENCIONAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE E O DILEMA DA AUSÊNCIA DE
IDENTIFICAÇÃO DE AUTORIA

concorrer à Presidência da República, voltou ao aumento dos índices de criminalidade violenta (OLIVEIRA, 2020, p. 110-115).

Há outro aspecto importante, a demora entre a ocorrência do delito e a remessa dos autos do inquérito policial para o representante ministerial para análise do conteúdo e determinação de diligências. Por exemplo, escolhemos, por amostragem, 10 (dez) inquéritos policiais e verificamos o seguinte, por meio de consulta no sítio do TJRN:

Data morte	Data primeira remessa ao MP (Cadastro no TJRN)	Quantidade de dias entre ocorrência do fato e remessa ao MP
08/09/2018	24/01/2019	138
07/02/2016	21/03/2016	43
13/01/2017	27/07/2017	195
07/02/2017	23/01/2018	350
17/04/2018	26/07/2018	100
25/08/2018	20/11/2018	87
06/09/2019	08/01/2020	124
09/11/2017	10/01/2018	62
10/05/2020	10/06/2020	31
16/06/2020	09/09/2020	85
	Média de dias =	121,5

Da análise que pode ser feita dos dados da amostragem destaca-se a média de 121,5 dias entre a ocorrência do fato delituoso e a remessa dos autos para o TJRN para cadastramento e posterior remessa para o Ministério Público. A partir deste cadastramento é que inicia-se a

tramitação direta entre a polícia e o *Parquet*, nos termos das disposições contidas no Provimento nº 66/2010 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte.

Essa demora inicial da remessa ao Ministério Público resulta em maior probabilidade de deficiência na fase inicial da investigação de um crime violento letal intencional, que pode resultar em perdas irreparáveis na coleta de provas para identificação da autoria do delito, como localização de testemunhas e imagens de câmeras de segurança, por exemplo.

Assim, percebe-se que apesar do elevado número de homicídios no estado do Rio Grande do Norte e do seu persistente crescimento nos últimos anos, a quantidade de investigações policiais, com o esclarecimento dos crimes e identificação dos seus autores, que efetivamente chegam ao conhecimento do Ministério Público e do Poder Judiciário é desproporcional, demonstrando que a impunidade é um fator que retroalimenta a violência e, também, que o Brasil [assim como o estado do RN] não possui um indicador seguro sobre a elucidação de homicídios – o que, por si só, já demonstra que os gestores dos sistemas de segurança pública não dedicam a atenção necessária ao assunto (AGRA, 2016, p. 296).

Nesse contexto, há uma relação direta entre a baixa eficiência das investigações e a alta criminalidade violenta no Rio Grande do Norte. Ou seja, a impunidade gera cada vez mais violência.

Destaca-se que o inquérito policial é inquisitivo e preparatório, em razão de fornecer os elementos informativos para que o titular da ação, em regra o Ministério Público, possa ingressar com a denúncia, e é

presidido pela autoridade policial. Além dessa função preparatória, que é a função comum de apuração de fato que configure infração penal, o inquérito policial também tem função preservadora, porque ele é uma tentativa de se bloquear que acusações sem fundamento resultem em um processo.

Ademais, há que se destacar também a sua função simbólica, em decorrência de sua correlação com a sensação de insegurança que a sociedade sente após a ocorrência de um fato criminoso. Nesse sentido, quanto mais rápida a resposta do Estado por meio de uma investigação imediata exercida pelos órgãos oficiais, menor será o sentimento de impunidade da sociedade. Por fim, o inquérito policial ainda teria a função restaurativa, em vista da possibilidade de restaurar as condições existentes antes da prática do delito, tanto sobre a perspectiva do autor ou da vítima (NÓBREGA, 2019, p. 30-31).

Dessa forma, se a polícia investigativa não for composta de pessoal suficiente para o exercício de suas funções e não tiver a infraestrutura necessária de material e equipamentos para realizar as investigações de forma correta, fatalmente não chegará à autoria do delito e, conseqüentemente, o Ministério Público não poderá ofertar a denúncia e, assim, aumentando a sensação de impunidade e de insegurança.

6. Práticas que podem ser implementadas na instrumentalização dos inquéritos policiais visando diminuir a quantidade de pedidos de arquivamento em decorrência da ausência de identificação da autoria

Como visto no item anterior, são os mais variados fatores que influenciam o insucesso das investigações realizadas no âmbito dos

inquéritos policiais instaurados para apuração de crimes violentos letais intencionais, resultando na ausência de identificação da autoria e, posteriormente, o arquivamento do inquérito policial.

A presente pesquisa apresenta algumas práticas que podem ser implementadas na instrumentalização dos inquéritos policiais visando diminuir a quantidade desses pedidos de arquivamento.

Uma sugestão, é a implementação de um programa similar ao "Pacto pela Vida", idealizado pelo Governo do estado de Pernambuco, que, inicialmente, era composto por 138 projetos, divididos em seis linhas de ação: Repressão Qualificada da Violência; Aperfeiçoamento Institucional; Informação e Gestão do Conhecimento; Formação e Capacitação; Prevenção Social; e Gestão Democrática. Além disso, propunha estratégias de gestão e governança para o estado, como meta principal de redução dos CVLI (12% a cada ano) e estratégias de gestão democrática, com base em uma participação integrada do estado, das polícias, do Ministério Público e do Poder Judiciário, nos processos decisórios (MACÊDO, 2012, p. 18-19).

Importante ressaltar que o referido programa possuía inspiração em modelos de sucesso implantados em Belo Horizonte, Nova York e Bogotá, objetivando, com prioridade, o desmonte de gangues e grupos de extermínio, a fim de reduzir a criminalidade violenta letal e durante o período em que o então Governador Eduardo Campos esteve à frente do programa garantiu resultados positivos em um curto espaço de tempo (MACÊDO, 2012, p. 19).

Daí vem um aspecto importante para implementação dessa prática, é essencial que um programa sobre esta temática tenha algum tipo de garantia de que, mesmo após a mudança de gestor, o programa tenha continuidade.

Destaque-se como pontos importantes do “Pacto pela Vida” investimentos em equipamentos, em tecnologias, no policiamento ostensivo, no aparelhamento tecnológico e humano da polícia científica, no georreferenciamento, na criação de banco de dados de criminosos, na valorização salarial da classe policial, além de treinamento e capacitações (OLIVEIRA, 2020, p. 114). Esses fatores, que podem influenciar na redução da criminalidade como um todo, também podem influenciar que as investigações tenham mais sucesso e, com isso, haja uma redução da impunidade.

Outro aspecto importante, além da capacitação da polícia investigativa e repressiva, é a formulação de um pacto interinstitucional, que envolva polícia, Ministério Público e Judiciário, além da sociedade civil, no sentido de priorizar a investigação de homicídios, bem como promover mudanças organizacionais que permitam agilizar a troca de informações entre os envolvidos na investigação (Polícia Civil, Militar e Técnica) e entre eles e o Ministério Público (MINGARDI, 2006, p. 81). Esse item também tem relação com a criação de um banco de dados e melhorias nos serviços de inteligência decorrente da troca de informações entre as instituições.

Quanto à demora da remessa dos inquéritos policiais para o Ministério Público, a solução é a cobrança do que é disposto no art. 10 do Código de Processo Penal, ou seja, de que o *“inquérito deverá*

terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela” (BRASIL, 1941). Ou seja, os autos do inquérito policial devem ser enviados ao membro do Ministério Público logo após esse prazo de máximo de 30 (trinta) dias, mesmo que não haja elucidação do crime, para que o representante ministerial analise as diligências já contidas nos autos e possa devolvê-lo para a polícia com pedidos de diligências para continuação da investigação.

Com a implementação do processo virtual isso se tornou ainda mais fácil de acontecer, porque a remessa dos autos para o Ministério Público não prejudica que a polícia dê continuidade à investigação.

Embora saiba-se que a melhor forma de se reduzir a criminalidade violenta seja por meio da prevenção, com investimento em inteligência e fiscalização e, desta forma, evitando que os homicídios venham a acontecer, e que este tipo de atuação se mostra mais barata, efetiva e humana (RISSO, SZABÓ; 2018, p. 29), o investimento também na investigação, ou seja, na fase pós ocorrência do delito, também é essencial, visto que diminuirá a impunidade e, conseqüentemente, resultará numa diminuição do sentimento de insegurança para a sociedade e fará com que um agente pense com mais cautela antes de praticar um crime.

Considerações finais

No decorrer deste capítulo foi possível abordar a questão da importância da prova no processo penal e, embora não possa ser feita uma condenação por provas unicamente produzidas na fase de investigação, as provas produzidas nesta etapa também são essenciais, principalmente no que se refere a identificação da autoria do delito, para que o destinatário do inquérito policial, ou seja, o Ministério Público possa oferecer a denúncia, dando início a fase processual (ação penal pública).

Falhas nesta etapa prejudicam a fase processual e, muitas vezes, conforme foi verificado nesta pesquisa, podem inviabilizar totalmente a fase processual por ausência de um pressuposto essencial da ação penal pública: identificação da autoria do delito.

Revela-se a necessidade de preservação das provas produzidas no inquérito policial para a fase processual por meio, principalmente, da cadeia de custódia da prova. Para tanto, os atores envolvidos na fase após a ocorrência do delito (polícia repressiva, polícia investigativa, perícia técnica e Ministério Público) precisam ter uma atuação bem definida e agirem de forma coesa com o objetivo de elucidação do delito.

Uma das graves deficiências identificadas na pesquisa é a estruturação de pessoal existente na Polícia Civil do estado do Rio Grande do Norte. Conforme dados da Adepol/RN, em maio de 2021, o número de delegados, escrivães e agentes era de 1.301 (um mil e trezentos e um), quando deveria ser 5.150 (cinco mil e cento e cinquenta), nos termos da lei. Ou seja, atualmente a Polícia Civil do estado do Rio Grande do Norte só tem 25,26% do efetivo ideal criado pela lei de 2004.

Para solução desse problema já está sendo realizado concurso público tanto para cargos na Polícia Civil, quanto para o ITEP. No entanto, ainda será necessário alguns anos para que ocorra a recomposição de todo esse efetivo.

Um avanço identificado no que se trata da investigação dos crimes dolosos contra a vida no estado do Rio Grande do Norte, foi a criação da Divisão de Homicídios e de Proteção à Pessoa (DHPP), em 29 de dezembro de 2015, por meio da Lei Complementar nº 563.

No presente capítulo, analisou-se as informações das mortes decorrentes de crimes violentos letais intencionais e dados dos inquéritos policiais instaurados para apuração desses crimes. A partir dessa análise, foi possível perceber um grande número de mortes ocorridas entre os anos de 2016 a 2020 no estado do Rio Grande do Norte e os baixos índices de resolutividade dos inquéritos policiais que investigam esses crimes.

São vários os fatores que influenciam nessa situação e pode-se concluir que a solução para os problemas nas investigações dos crimes violentos letais intencionais não é simples e obrigatoriamente envolve diversos atores. Neste sentido, é essencial a adoção de planos e programas que necessitam de investimentos financeiros e que sejam planejados para curto e longo prazo.

É importante também que esses projetos sejam pensados para terem uma continuidade para além do mandato do gestor, além do investimento em pessoal, há necessidade de investimentos em infraestrutura, tecnologia, desenvolvimento de banco de dados, e inteligência por parte da Polícia Civil. É essencial também uma atuação conjunta das polícias e do Ministério Público.

Por fim, a pesquisa demonstra a dificuldade de acesso aos dados relativos aos crimes ocorridos no estado do Rio Grande do Norte, reflexo da falta de dados dos próprios atores envolvidos na segurança pública no estado. O armazenamento, divulgação e estudo dos dados relacionados à criminalidade, principalmente para fins de pesquisas como as desenvolvidas neste trabalho, é essencial para viabilizar melhorias nas áreas de prevenção e investigação de crimes e deve ser prioritário para os gestores que busquem melhorias na área de segurança pública.

Referências

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. **O controle da eficiência da atividade policial pelo Ministério Público**. 2016. 345 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública)

– Instituto Universitario de La Policía Federal Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Distrito Federal, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112830.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal**. Disponível em:

NATHALIA LEITE DE MEDEIROS
LARISSA MARIA DA SILVA
RODRIGO CAVALCANTI
THAISE DE BESSA DA SILVA
WILDE MAXSSUZIANE DA SILVA SOUSA

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Diário Oficial [da] União, Rio de Janeiro, em 3 de outubro de 1941. Disponível: . Acesso em: 31 agos. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.830/2013**. Diário Oficial [da] União, Brasília, 20 de junho de 2013. Disponível: . Acesso em: 31 agos. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 73.338/RJ**. Relator(a): Min. CELSO DEMELLO, Primeira Turma, julgado em 13/08/1996, publicação em 19/12/1996.

Disponível

em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=74424>. Acesso em: 25 set. 2021.

DIAS FILHO, Claudemir Rodrigues. **Cadeia de custódia: do local de crime ao trânsito em julgado; do vestígio à evidência**. Revista dos Tribunais, v. 98, nº 883, p. 436-451. Maio 2009. Disponível em: < EDINGER, Carlos. Cadeia De Custódia, Rastreabilidade Probatória. Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 120, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/32968479/Cadeia_de_Cust%C3%B3dia_Rastreabilidade. Acesso em: 31 agos. 2021.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios; REIS, Alexandre Cebrian Araújo. **Direito processual penal esquematizado®**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. Salvador: JusPodivm, 2016.

MACÊDO, Andréia de Oliveira. **"Polícia, quando quer, faz"! Análise da estrutura de governo do "Pacto pela Vida" de Pernambuco**. Brasília, 2012, 164 p.

Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília.

MINGARDI, Guaracy. **A investigação de homicídios: construção de um modelo**. 2006. Disponível em <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e->

pesquisa/download/concurso_pesquisasaplicadas/a-investigacao-de-homicidios-construcao-de-um-modelo.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Processo penal e execução penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2019; São Paulo: Método, 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique de Araújo *et al.* **Diagnóstico das mortes violentas intencionais nos estados do Ceará (CE), Maranhão (MA) e Pernambuco (PE) e o que ecoa das experiências desses estados para o Rio Grande do Norte (RN)**. In: SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da; OLAVO, Hamilton (Orgs.). *Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de estado*. Natal: OWL, 2020. p. 83-124.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar Estadual nº 270, de 13 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre a Lei Orgânica e o Estatuto da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências.** Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000067594.PDF> F. Acesso em: 25 set. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 563, de 29 de dezembro de 2015. Altera a Lei Complementar Estadual nº 270, de 13 de fevereiro de 2004 (Lei Orgânica e Estatuto da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte), e dá outras providências.** Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000101280.PDF> F. Acesso em: 25 set. 2021.

RISSO, Melina; SZABÓ, Ilona. **Segurança Pública Para Virar o Jogo**. 1 ed. Zahar, Rio de Janeiro, 2018.

VIEIRA, Marco Aurélio Vicente. **Cadeia de Custódia de Prova**, 1. Ed. São Paulo: Scortecci, 2018.

CAPÍTULO 3

A (in) eficiência estatal na condução dos processos penais no tempo e a duração “desrazoável” do processo na justiça tradicional: análise dos impactos dos instrumentos autocompositivos e do Acordo de Não Persecução Penal

*Alanna Siqueira Simonetti Oliveira*¹

*Filipe Dantas de Gois*²

*Marcela Cardoso Linhares Oliveira Lima*³

A origem do processo penal remonta ao próprio desenvolvimento das primeiras atividades estatais de instrumentalização do “dever-poder” de punir. Não obstante o seu natural aprimoramento ao longo do tempo, a sua estrutura se manteve essencialmente rígida, sobretudo por se tratar do ramo

¹ Mestranda em Gestão da Informação e do Conhecimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduada em Direito (UFRN). Graduada em Administração pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Pesquisadora nos grupos “Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no estado do Rio Grande do Norte” e “Direito Criminal como corpo normativo constitutivo do sistema de proteção dos direitos e garantias fundamentais, nas perspectivas subjetiva e objetiva”, ambos vinculados à UFRN.

² Graduando do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro e cofundador do “Núcleo de Direito Criminal da Universidade Federal do Rio Grande do Norte”. Pesquisador nos grupos “Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no estado do Rio Grande do Norte” e “Direito Criminal como corpo normativo constitutivo do sistema de proteção dos direitos e garantias fundamentais, nas perspectivas subjetiva e objetiva”, ambos vinculados à UFRN.

³ Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-Graduada em Direito e Processo Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Graduada em Direito (UFRN). Advogada Criminalista. Pesquisadora no grupo “Criminalidade Violenta e Diretrizes para uma Política de Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Norte” (UFRN).

do Direito voltado à regulação da persecução criminal, o qual exige um procedimento muito mais cauteloso do que aquele observado na esfera cível.

No Direito brasileiro, a situação observada se amolda a esse panorama. Em contrapartida às sucessivas reinvenções legais das mais variadas disciplinas jurídicas, o processo penal pátrio mantém-se, desde 1941, regido pela mesma norma. Ainda mais inquietante é a constatação da origem do referido instrumento legal, inspirado, em sua totalidade, no *Codice Rocco* fascista, tido pelo próprio Ministro da Justiça italiano do governo Mussolini, Alfredo Rocco, como “o mais fascista dos códigos” (GLOECKNER, 2018, p. 35).

Nota-se, pois, que, apesar do movimento reformista da matéria, que, segundo Walter Nunes da Silva Júnior (2019, p. 24), empreendeu severas “reformas tópicas” no processo penal, a estrutura fundante da disciplina ainda se encontra arraigada, em partes, ao modelo originário do Código de Processo Penal de 1941, completamente incoerente com a atual hermenêutica constitucional. Além disso, como reflexo de um texto remendado por diferentes alterações legislativas, observa-se uma norma altamente colidente e disforme, prejudicando, por completo, o estudo da matéria.

Outrossim, tem-se que, naturalmente, uma legislação datada de 1941 não seria capaz de prever o contexto social vigente no século seguinte, marcado por um poder judiciário inundado de demandas criminais, incapaz de se sustentar no padrão processual pensado anteriormente. Isto posto, a estrutura tradicional do processo penal passa a colidir diretamente com a nova roupagem dada pela Constituição de 1988, a qual alçou, por meio da Emenda Constitucional nº 45, o direito à duração razoável do processo como

garantia fundamental – sobretudo para o acusado, que se vê em posição de vulnerável diante das máculas naturais do processo penal.

Assim, como alternativa tomada pelo legislador reformista para a solução dessa problemática, a disciplina testemunhou a importação de alguns institutos autocompositivos – até então típicos do processo cível. Eis, pois, o objetivo primordial deste estudo: analisar o impacto de tais instrumentos no processo penal, sobretudo diante do fundamento principal de preservar a duração razoável e adequada do processo.

Para fins de filtragem acadêmica, parte do estudo será direcionada à análise do recém-incorporado Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), trazido pela Lei “Anticrime” (Lei nº 13.964/2019). Por fim, com vista a estudar os impactos reais do referido instituto nos primeiros anos de sua aplicação, serão abordados dados coletados de fontes estatais diretamente ligadas à fiscalização judiciária, objetivando concluir se, de fato, a aplicação dos institutos autocompositivos processuais penais colaboram com os fins propagados em sua criação.

1. A razoável duração do processo como direito fundamental e a insustentabilidade da justiça tradicional

O direito à finitude do processo em um lapso temporal razoável é objeto de proteção de tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, a exemplo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, o conhecido Pacto de San José da Costa Rica, incorporado no Brasil sob a forma do Decreto 678, de 06 de novembro de 1992. No âmbito interno, a constitucionalização do direito a um julgamento célere dentro de um prazo razoável deu-se com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Conforme

assegurado pela Constituição de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

No dispositivo acima, está a positivação do direito fundamental à razoável duração do processo a todos os brasileiros e os estrangeiros residentes no Brasil. O legislador constituinte não poderia ter agido mais sabiamente ao situar tal postulado entre os incisos do artigo que inaugura o Título II do texto constitucional o qual é intitulado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, o que já expressa de forma nítida que a celeridade e a razoável duração do processo são direitos fundamentais do ser humano. Influenciado pela Constituição e adotando-a como base, todo o ordenamento jurídico brasileiro buscou adotar uma postura que possa garantir a celeridade processual e a duração razoável do processo. O Código de Processo Civil, por exemplo, possui diversos dispositivos que revelam esse direito fundamental, como são os casos do art. 4^{o4}, Art. 6^{o5} e Art. 8^{o6}.

Tais dispositivos do CPC poder ser e são usados em analogia no processo penal, segundo consta no art. 3º do CPP. No âmbito criminal, muito se fala em duração razoável do processo em casos de prescrição ou de excesso de prazo para julgamento de recursos e de *Habeas Corpus* com réu preso, ou ainda no caso da demora de oferecimento da denúncia em se

⁴ Art. 4º. As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

⁵ Art. 6º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

⁶ Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

tratando de réu preso. Nesta perspectiva, “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a razoável duração do processo deve ser aferida à luz da complexidade da causa, da atuação das partes e do Estado-Juiz” (STF, AGR no HC 180.649/PI).

Inegavelmente, como forma de assegurar e de efetivar tal direito fundamental, a justiça negociada é uma opção a ser fortemente considerada – para não dizer, a ser vista como indispensável. A jurisprudência dos tribunais superiores pelo País afora não mais aceita que “se negue ao jurisdicionado a tramitação do processo em tempo razoável, e também se omita o Poder Judiciário em conceder indenizações pela lesão a esse direito previsto na Constituição e nas leis brasileiras”⁷.

⁷ Vide julgado na íntegra: “RESPONSABILIDADE CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. LESÃO. DESPACHO DE CITAÇÃO. DEMORA DE DOIS ANOS E SEIS MESES. INSUFICIÊNCIA DOS RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS DO PODER JUDICIÁRIO. NÃO ISENÇÃO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL. CONDENAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO CARACTERIZADA. 1. Trata-se de ação de execução de alimentos, que por sua natureza já exige maior celeridade, esta inclusive assegurada no art. 1º, c/c o art. 13 da Lei n. 5.478/1965. Logo, mostra-se excessiva e desarrazoada a demora de dois anos e seis meses para se proferir um mero despacho citatório. O ato, que é dever do magistrado pela obediência ao princípio do impulso oficial, não se reveste de grande complexidade, muito pelo contrário, é ato quase que mecânico, o que enfraquece os argumentos utilizados para amenizar a sua postergação. 2. O Código de Processo Civil de 1973, no art. 133, I (aplicável ao caso concreto, com norma que foi reproduzida no art. 143, I, do CPC/2015), e a Lei Complementar n. 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), no art. 49, I, prescrevem que o magistrado responderá por perdas e danos quando, no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude. A demora na entrega da prestação jurisdicional, assim, caracteriza uma falha que pode gerar responsabilização do Estado, mas não diretamente do magistrado atuante na causa. 3. A administração pública está obrigada a garantir a tutela jurisdicional em tempo razoável, ainda quando a dilação se deva a carências estruturais do Poder Judiciário, pois não é possível restringir o alcance e o conteúdo deste direito, dado o lugar que a reta e eficaz prestação da tutela jurisdicional ocupa em uma sociedade democrática. A insuficiência dos meios disponíveis ou o imenso volume de trabalho que pesa sobre determinados órgãos judiciais isenta os juízes de responsabilização pessoal pelos atrasos, mas não priva os cidadãos de reagir diante de tal demora, nem permite considerá-la inexistente. 4. A responsabilidade do

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Na verdade, a justiça tradicional, desprovida de meios de negociação que proporcionem a duração razoável do processo e garantam a efetiva celeridade processual, não pode ser mais admitida nos dias atuais por ser contrária a dispositivos legais e constitucionais. Isso porque, como sabiamente adverte Lira (2021, p. 119), o tempo possui um papel decisivo no processo, “na medida em que envolve os seus atores em um ritmo de espera e expectativas por um resultado”.

Tanto é verdade que o Brasil já sofreu condenações perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos em razão da demora jurisdicional, como pode ser aferidos nos casos Ximenes Lopes e Garibaldi *versus* Brasil⁸. Estas seguidas condenações do Brasil no cenário internacional em razão da demora jurisdicional e, mesmo do comprometimento de outros direitos fundamentais decorrentes da perda daquele consubstanciado na celeridade e na razoável duração do processo, impõem a tomada de uma atitude também no âmbito interno que vem a despontar com a justiça negociada⁹,

Estado pela lesão à razoável duração do processo não é matéria unicamente constitucional, decorrendo, no caso concreto, não apenas dos arts. 5º, LXXVIII, e 37, § 6º, da Constituição Federal, mas também do art. 186 do Código Civil, bem como dos arts. 125, II, 133, II e parágrafo único, 189, II, 262 do Código de Processo Civil de 1973 (vigente e aplicável à época dos fatos), dos arts. 35, II e III, 49, II, e parágrafo único, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, e, por fim, dos arts. 1º e 13 da Lei n. 5.478/1965. 5. Não é mais aceitável hodiernamente pela comunidade internacional, portanto, que se negue ao jurisdicionado a tramitação do processo em tempo razoável, e também se omita o Poder Judiciário em conceder indenizações pela lesão a esse direito previsto na Constituição e nas leis brasileiras. As seguidas condenações do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por esse motivo impõem que se tome uma atitude também no âmbito interno, daí a importância de este Superior Tribunal de Justiça posicionar-se sobre o tema. 6. Recurso especial ao qual se dá provimento para restabelecer a sentença” (STJ - RECURSO ESPECIAL Nº 1.383.776 - AM (2013/0140568-8) – Relator: Ministro OG Fernandes – Data de Julgamento: 06/09/2018).

⁸ A título complementar, a decisão do caso e todos os detalhes podem ser obtidos no site da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

⁹ Segundo Lira (2021, p. 288), “Nesse sentido, as medidas desencarceradoras, despenalizadoras e de negociação compreendem um tópico na discussão sobre a razoável

com a adoção de instrumentos como o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

1.1 Diagnóstico da correlação entre a morosidade histórica e a ineficiência do sistema judiciário brasileiro

Infelizmente, a morosidade da Justiça não é assunto recente na História da Humanidade quando se observa que, em 1215, a Magna Carta do Rei João Sem Terra na Inglaterra já tecia discussões a este respeito. No tocante a esta temática, faz-se importante lembrar que o “acender das luzes” em matéria dos direitos fundamentais a nível mundial deu-se com este documento, o qual, segundo Torres (2015), por tudo o que significou para indicar um novo modelo de governo e de submissão do poder às deliberações de representantes do povo, tornou-se o real motivo pelo qual se vive em liberdade nos dias atuais¹⁰, quando cada homem e cada mulher se submetem à legalidade e à Constituição, unicamente, sob a égide dos valores da igualdade e da liberdade.

Em seu artigo 40, a Magna Carta inglesa estabeleceu que “A ninguém venderemos, a ninguém negaremos ou retardaremos direito ou justiça”¹¹. Na transição do Estado Absolutista para o Moderno, Lira (2021,

duração do processo, porque elas repercutem diretamente não só na quantidade de encarcerados, como também no número efetivo de processos ativos e em movimentação. Assim, elas compreendem medidas de administração da justiça e de gestão da quantidade de processos”.

¹⁰ Albuquerque (2017, p. 19) complementa tal linha de pensamento, aduzindo que “A Magna Carta do rei João-sem-Terra teve em seu favor o fato relevantíssimo de não ter caído no esquecimento e, mais que isso, considerando o momento histórico, foi difundida e marcada culturalmente, tendo migrado como princípios constitucionais séculos depois para a América do Norte, onde encontrou acolhida nas primeiras Constituições do Continente”.

¹¹ INGLATERRA. **Magna Carta** (1215). Disponível em: http://corvobranco.tripod.com/dwnl/magna_carta.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

p. 25) aponta que a Constituição dos Estados Unidos também atentou para a proteção do direito do acusado ao julgamento dentro de um prazo razoável, ainda que transcrito como um direito a um julgamento célere. No cenário criminal, Lira (2021, p. 26) destaca que Beccaria, em sua clássica obra “Dos Delitos e das Penas”, por volta de 1764, já atentava para a necessidade de proximidade temporal entre o cometimento do crime e o início do cumprimento da pena, além de evidenciar as angústias sofridas pelo réu diante da inércia do juiz.

Em verdade, em um Estado Democrático Constitucional em que vige o sistema acusatório, o processo criminal deve durar o menor tempo possível. Nesta senda, concorda-se com Lira (2021, p. 119) quando se afirma que os princípios da razoável duração do processo e da celeridade processual ganham um maior espaço nos sistemas democráticos. E ganham porque devem ganhar, já que a constitucionalização do processo promove a afirmação desses princípios no sentido de conferir legitimidade, efetividade e sustentação da atividade jurisdicional do Estado, sobretudo na Justiça Criminal.

Entretanto, o que se percebe ao longo dos anos é que a teoria é bem diferente da prática. Sabe-se que o processo deve ser célere e deve ter duração razoável, e que ambos constituem direitos fundamentais do ser humano assegurados constitucionalmente, devendo ser garantidos, mas, infelizmente, percebe-se que o sistema judiciário brasileiro não é tão eficiente quando poderia ser para garantir a efetivação desses direitos. Como consequência, “o transcurso do tempo causado pela exagerada duração do processo contribui para disseminar um sentimento de injustiça e de incerteza na sociedade e gera para o acusado um grande transtorno,

constituindo-se, por si só, em punição” (TRF1, 3ª Turma, HC 0069549-49.2011.4.01.0000, Rel. Des. Tourinho Neto, j. 13.12.2011, publ. 19.12.2011).

Segundo Lopes Júnior (2014, p. 57), utiliza-se a expressão “(de)mora jurisdicional” por esta remeter ao próprio conceito em sentido amplo de "mora", quando há uma injustificada procrastinação do dever de adimplemento da obrigação de prestação jurisdicional, a qual se intensifica quando existe a imposição de medidas cautelares de cunho pessoal ou patrimonial. O referido autor explica que há certa deficiência ou mesmo falta de clareza no ordenamento jurídico brasileiro a este respeito, o que denomina de "doutrina do não prazo", pois, ao passo em que o Código de Processo Penal estabelece prazos, estes são despidos de sanção, o que serve como justificativa para a ineficácia da duração razoável do processo.

Em matéria cautelar pessoal ou real, Lopes Júnior (2014, p. 57) pontua que a situação se torna ainda mais grave, pois não há qualquer definição de prazo máximo de duração, permitindo, assim, o bloqueio de uma conta bancária por 13 (treze) anos. O ideal seria a definição pelo ordenamento jurídico interno de limites ordinários para os processos, um referencial do que seja a "dilação devida". Alguns países, inclusive nossos vizinhos latino-americanos, já adotam algo nesse sentido no tocante à busca por efetividade dos direitos fundamentais à celeridade e à duração razoável do processo.

A título exemplificativo, o Código de Processo Penal do Paraguai, no seu art. 136, determina que "toda pessoa terá direito a uma resolução judicial definitiva em um prazo razoável. Portanto, todo procedimento terá uma duração máxima de quatro anos, contados a partir do primeiro ato do

procedimento. Esse prazo só poderá ser prorrogado por mais seis meses se houver uma sentença condenatória, para permitir a tramitação dos recursos". É um caso interessante de prazo máximo com sanção, pois o art. 137 determina que, "vencido o prazo previsto no artigo anterior, o juiz ou o tribunal, de ofício ou a requerimento da parte, declarará extinta a ação penal, conforme as disposições deste Código".

Então, em uma breve retrospectiva histórica, o diagnóstico que se pode traçar é que o Brasil, por mais que possua instrumentos de proteção nacional e internacional do direito à razoável duração do processo e à celeridade processual – consubstanciados na legislação constitucional e infraconstitucional, além dos tratados e das convenções internacionais incorporados ao ordenamento jurídico interno -, não possui meios suficientes que possam conferir efetividade ao que a Constituição, a legislação infraconstitucional, a doutrina e a jurisprudência positivam, de forma que o início de uma solução pode ser buscada com base no exemplo internacional.

1.2 A razoável duração e celeridade do processo criminal, sob as perspectivas objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais

Segundo Lopes Júnior (2014, p. 60), o direito à razoável duração do processo penal é um capítulo que ainda precisa ser escrito no Brasil e que deveria merecer mais atenção por parte das comissões de reforma do CPP, o que, infelizmente, não tem ocorrido. Não há definição precisa, por exemplo, acerca do prazo máximo de duração das prisões cautelares e do próprio processo penal, o que urge ser mais claramente posicionado em nosso ordenamento jurídico.

Isso porque, o decurso do tempo, dentre outros malefícios, acarreta o enfraquecimento do suporte probatório. De acordo com as lições de Bitencourt (2014, p. 51), o longo hiato temporal faz surgir certa dificuldade em coligir provas que possibilitem uma justa apreciação do delito e esta se torna ainda mais incerta, bem como a defesa do acusado, mais precária e difícil. Na verdade, o que o autor acima quer dizer é que, quando se deixa passar um período de tempo considerável, será "outro indivíduo" quem irá sofrer a pena, e não aquele que, em outras circunstâncias, praticou o crime no passado, maculando-se, assim, os direitos fundamentais à celeridade e à razoável duração do processo.

Nesta senda, a Constituição de 1988 se preocupou em elencar um rol extenso de direitos e de garantias fundamentais – dentre os quais estão inseridos a duração razoável e a celeridade processual, como já posicionado acima - que objetivam, em geral, proteger os cidadãos de atos estatais arbitrários e ilegítimos, bem como garantir a dignidade humana, a qual fora elevada a verdadeiro fundamento de nossa República Federativa, nos termos do artigo 1º, inciso III, da CRFB/88.

Nesse contexto, ostentam os direitos fundamentais um duplo caráter. São direitos subjetivos, do particular, constituindo o que Hesse (1998, p. 235) denomina de “direitos de defesa” contra os poderes estatais, bem como elementos da ordem objetiva da coletividade, determinando os limites e o modo de cumprimento das tarefas estatais, pelo que se pode citar a promoção da saúde disposta no art. 6º, da CFRB/88. Nesta seara, a dimensão subjetiva gravita em torno da posição jurídica do indivíduo, onde o titular de um direito exige uma ação ou uma abstenção do Estado ou de outro indivíduo tendo em vista preservar a sua situação em particular.

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Para Canotilho (1992, p. 544), na dimensão subjetiva, há uma “relação trilateral” cujos sujeitos são o titular, o destinatário e o objeto do direito. Já no entender de Silva (2001, p. 49), o viés subjetivo refere-se à possibilidade que tem o seu titular - o indivíduo ou a coletividade a quem é atribuído - de fazer valer judicialmente os poderes, as liberdades, o direito à ação ou mesmo as ações negativas ou positivas que lhe foram outorgadas pela norma consagrada de direito fundamental em questão.

Por outro lado, segundo Dimoulis e Martins (2018, p. 140), ainda é possível falar em dimensão objetiva dos direitos fundamentais quando estes atuam como critério de interpretação e de configuração do Direito infraconstitucional. É o chamado princípio da interpretação conforme a Constituição que, uma vez ignorado ou inaplicado quando cabível, afronta, potencialmente, o texto constitucional. Para Canotilho (1992, p. 544), uma norma vincula um sujeito em termos objetivos quando fundamenta deveres que não estão em relação com qualquer titular concreto.

A partir do reconhecimento de que possuem força normativa e hierarquia superior às demais normas jurídicas do nosso sistema, os direitos fundamentais só podem ser relativizados por outros direitos fundamentais quando em caso de colisão, pois aqui se defende que eles não assumem caráter absoluto. Portanto, apenas existindo, o homem já possui direitos fundamentais: é sujeito de direitos, e são tais direitos ditos fundamentais - os quais devem ser respeitados e garantidos a qualquer custo - que buscam fazer da vida do homem digna, livre e igual.

No âmbito do processo penal, verifica-se uma aparente colisão de direitos fundamentais. Lima (2020, p. 64) explica que, por um lado, o dever-poder de punir conferido ao Estado (dimensão objetiva), e do outro os

limites impostos a essa pretensão punitiva, na seara dos direitos fundamentais (dimensão subjetiva), resultando em *hard case*. Em razão disso, Silva Júnior (2018) afirma que, mediante a ponderação no caso concreto e em prol do balanceamento propício dos bens em análise, é que se poderá obter a tutela efetiva dos direitos fundamentais.

Ao estudar a razão de ser do Estado, a sua concepção tem origem na necessidade de formalização do poder político com força coercitiva suficiente para garantir a segurança nas relações sociais. Com o surgimento do Estado, ainda nas suas formas mais primitivas, revelou-se que a tarefa de distribuição da Justiça, como modo de manutenção social, teria, segundo Albuquerque (2015, p. 15), de ser ao ente estatal confiada, passando este a perseguir e a punir quem cometesse atos ilícitos.

Com a institucionalização da persecução penal, no entender de Almeida (2014, p. 06), o Estado se viu obrigado a criar um procedimento para a aplicação da pena. Entretanto, sob a égide do absolutismo, este procedimento persecutório era deveras arbitrário e invasivo. Ao ser instituído o Estado liberal, os revolucionários cercaram-se de cuidados para que o Estado não mais voltasse a interferir em suas vidas, de modo que as leis - e não mais o monarca – deveriam reger a sociedade e conferir direitos aos cidadãos em todas as esferas, protegendo-os de sanções arbitrárias.

Dentre os instrumentos dos quais o Estado poderia se valer para tal, o mais eficiente, aos olhos de Silva Júnior (2021, p. 126) – entendimento este do qual se faz coro – é o dever-poder de punir, que se mostra como uma das funções essenciais do Estado desde que atue em consonância com as balizas previstas na CRFB/88, quais sejam os direitos fundamentais, em atenção ao princípio da legalidade constitucional.

Ao falar em *jus perseguendi*, faz-se referência ao direito (dever-poder) de ação do Estado, isto é, o Estado é incumbido de perseguir o autor do delito, o qual advém dos direitos fundamentais na perspectiva objetiva¹². O *jus puniendi* também se trata de um direito (dever-poder) do Estado, onde ele tem a permissão para punir, aplicar sanção penal, a quem pratique um ato ilícito, tipificado como crime.

Portanto, é necessário que o Estado exerça o *jus perseguendi* (direito de ação, de perseguir o autor do crime) para que o *jus puniendi* (direito de punir) possa ser aplicado. Afinal, conforme ressalta Ferreira (2008, p. 104), a Constituição, vista como “ordem objetiva de valores”, impõe normas de comportamento e de convivência aos indivíduos, estabelecendo padrões axiológicos e éticos que incidem sobre todas as esferas jurídicas.

Nesse contexto, os direitos fundamentais impõem uma delimitação ao dever-poder do Estado, ou seja, delimitam o exercício do poder do ente público. No entender de Silva Júnior (2021, p. 127), o direito de punir é poder político do Estado e monopólio dele, que deve ser exercido de forma legítima e em estrita observância aos direitos fundamentais do homem. No mesmo sentir, a política criminal, justificadora do direito de punir, deve seguir critérios que se conformem com a estrutura política do próprio Estado, a fim de evitar rupturas com as premissas constitucionais.

Se o processo penal regula o dever-poder de punir do Estado, na perspectiva democrática, deve, segundo Silva Júnior (2021, p. 190), ser um

¹² Consoante a doutrina de Silva Júnior (2015, p. 128), isso acontece porque “na visão moderna decorrente de um sistema criminal pautado de acordo com o entendimento de que a teoria do processo penal tem raiz nos direitos fundamentais, o *jus perseguendi* é oriundo da perspectiva objetiva dessa classe de direitos”.

instrumento de tutela essencial dos direitos fundamentais do cidadão. Logo, embora o processo sirva de instrumento para que o poder público exerça a persecução penal com legitimidade, ele, ao mesmo tempo, possui como principal função a de estabelecer os limites do uso da força estatal na busca da punição do agente que infringiu a lei, desde que o faça em um tempo razoável.

Com a secularização, os Estados deixaram de ser teocráticos, e o direito de punir não mais encontra justificativa na religião, mas sim na representação política. Para Silva Júnior (2021, p. 127), com o movimento democrático nascido após a Segunda Guerra Mundial, o direito (dever-poder) de punir é resguardado como forma de defesa social, sob uma visão moderna que tem raiz teórica nos princípios normativos que enunciam os direitos fundamentais da pessoa humana.

Quanto a este assunto, pondera Grinover (1982, p. 13) que, no Estado Moderno, não existe razão para se debater o problema da possibilidade ou da impossibilidade de autolimitação de atribuições pelo próprio Estado, pois esta limitação resulta de um poder superior, o constituinte, em cujo exercício se manifesta a vontade político-institucional do povo. Neste cenário em que se fala sobre as dimensões dos direitos fundamentais e se discute sobre o poder-dever de punir estatal, para Lima (2020, p. 78), garantir a duração razoável do processo torna-se mais do que legítimo, tratando-se de direito fundamental, mas este deve ser cumprido com a devida ponderação, assim como deve ocorrer com todos os princípios.

Por conseguinte, o não reconhecimento da necessidade da razoável duração, retardando longamente a conclusão do processo ou mesmo impedindo a aceleração desnecessária do processo, acarretaria em uma

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

análise descuidada das provas e a supressão de outros direitos fundamentais basilares do sistema constitucional. A busca pela resolução dos conflitos existentes no âmbito do processo criminal, portanto, obtém-se com a consagração da dignidade da pessoa humana, o que é observado a partir da igualdade de garantias entre as partes com a fiscalização do juiz.

Desse modo, é possível depreender que a não efetividade da duração razoável do processo e não garantia prática da celeridade processual afetam diretamente a dignidade da pessoa humana, assim como a observância dos direitos fundamentais, tanto na perspectiva objetiva quanto na subjetiva, visto que, segundo Silva Júnior (2018), ambas representam os interesses dos seres humanos, comprometendo o processo penal como um todo seja para o indivíduo enquanto particular, seja para o indivíduo na perspectiva coletiva, enquanto sociedade.

Afinal, precedentes vão ser desenvolvidos com base em julgamentos que não respeitaram os direitos fundamentais, de forma que findará por prejudicar, em algum momento, qualquer membro da sociedade que, em algum momento de sua vida, poder-se-á achar diante do arbítrio do Estado. É, em razão disso, que Miranda (1993, p. 177) afirma que “Não basta enumerar, definir, explicitar, assegurar só por si direitos fundamentais; é necessário que a organização do poder político e toda a organização constitucional estejam orientadas para a sua garantia e a sua promoção”. E complementa-se: da sua promoção nas dimensões subjetiva e objetiva.

2. Justiça negociada e processo penal brasileiro: origem histórica e análise estatística dos novos instrumentos autocompositivos

Os modelos tradicionais de justiça, sustentados, em sua essência, desde os primórdios do ordenamento jurídico brasileiro, começam a apresentar, face o desenvolvimento das novas relações socioeconômicas da contemporaneidade, uma série de inconsistências, que sugerem o seu enfraquecimento. A despeito de pontuais inovações procedimentais, a estrutura do modelo pensado ao judiciário pouco buscou acompanhar o ritmo traçado pelo Direito.

Conforme abordado acima, uma das principais implicações trazidas pela justiça primitiva é o comprometimento de sua eficiência na salvaguarda das tutelas jurisdicionais, perpetuando o molde de processos morosos e arcaicos. Em razão disso, visando a combater a ineficácia judiciária – sobretudo em tempos de extensiva demanda e judicialização – o legislador reformista alçou o princípio da duração razoável do processo ao patamar de garantia fundamental, incumbindo ao Estado a sua concretização (LIRA, 2021, p. 148).

Repensar a proposta judiciária demanda uma completa reestruturação do processo, com vista a efetivar a atuação eficaz da justiça, sacrificando, para isso, algumas de suas bases fundantes. Contudo, é certo que o Direito apresenta ciências diversas dentro de si, as quais carregam e exigem certas particularidades. Isto posto, no processo penal, a *celeridade* deve ser enxergada com demasiada cautela, não se comunicando à proposta de justiça célere do processo civilista.

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Sobre isso, Aury Lopes Júnior (2019, p. 37) enfatiza que a velocidade do processo criminal costuma ser contaminada pelas exigências sociais midiáticas, as quais acabam por *reificar* o procedimento, sacrificando garantias fundamentais do acusado que exigem tempo próprio para tal.

Entretanto, um processo penal com duração razoável deve ser enxergado não como tradução da garantia da ânsia punitiva, mas sim como própria garantia ao acusado, com vistas a impedir o seu sofrimento em um procedimento que, por si só, já se apresenta como torturante aos seus atores (CARNELUTTI, 2009, p. 55).

Nessa senda, o movimento reformista recente buscou implementar formas de simplificação processual para a sua adequação temporal às exigências do princípio da duração razoável. É certo que algumas dessas tentativas, contudo, constituíram movimentações inúteis do legislador. A exemplo, tem-se a reforma trazida pela Lei nº 11.689, de 9 de junho de 2008, a qual buscou firmar um prazo máximo de tramitação para os procedimentos do Tribunal do Júri – considerado um dos mais morosos no processo penal – sem, entretanto, atribuir nulidade alguma em caso de descumprimento (LOPES JÚNIOR, 2020, p. 1247-1248).

Destacam-se, porém, dentre os movimentos reformistas da matéria voltadas à adequação do processo à sua duração razoável, o estabelecimento dos institutos autocompositivos, marcados pela sua característica negocial *intra* partes, originados da seara cível. A sua expansão, no processo penal, é, sem dúvidas, atribuída ao modelo estadunidense, vista, segundo Caio Vanuti Marinho de Melo (2020, p. 14), como um “*case* de sucesso em

termos de eficiência de seu sistema judicial e sua posição como potência mundial”.

2.1 Origem do instituto e rompimento com os moldes do modelo de justiça tradicional

A justiça negocial tem como seu principal fundamento a aproximação das partes e a busca pela resolução da lide em um modelo extrajudicial, mas com a intervenção judiciária, quando preciso. Sobre isso, cumpre destacar que, a depender do ordenamento jurídico, a função do juiz na efetivação da colaboração premiada pode se dar de duas formas: a) participando diretamente da negociação (judicial plea bargaining); ou b) apenas como destinatário final do acordo celebrado entre acusador e acusado (ARANTES, 2015, p. 18).

A sua origem remonta, sem dúvidas, ao modelo observado na justiça anglo-saxã. Contudo, para o nosso ordenamento jurídico, também cabe fazer menção às influências trazidas pelas diretrizes europeias, mormente a partir das contribuições observadas na Reunião de Helsinque e nas reuniões do Conselho da Europa, todas datadas da década de 1980 (GIACOMOLLI, 2006, p. 34-37 apud MELO, 2020, p. 25).

Já como principal influente inicial na América Latina, é possível apontar o modelo de Código de Processo Penal Iberoamericano, que estabelece um procedimento abreviado, marcado pela substituição ou limitação da pena a ser cumprida ou do processo em troca da confissão do acusado. Ada Pellegrini Grinover aduz que, após a edição do código modelo, a primeira legislação latino-americana a introduzir tal procedimento foi a guatemalteca, com a edição de seu código nacional em

1994. O referido texto legal previa a existência de um procedimento comum e um abreviado, que prevê a suspensão do processo em um acordo jurídico condicionado à reparação do dano¹³ (GRINOVER, 2000, p. 956).

No Brasil, o marco inicial pode ser estabelecido com o advento da Constituição de 1988, com a previsão de criação dos juizados especiais, os quais, ainda que indiretamente, propuseram um rompimento ao molde da justiça tradicional em prol de um procedimento mais célere e aberto à discussão das partes. Contudo, conforme muito bem aponta Caio Vanuti Marinho de Melo (2020, p. 27), a enorme maioria dos instrumentos autocompositivos brasileiros surgidos até o início do século XXI se destinavam tão somente aos crimes de menor potencial ofensivo. Foi a partir da busca por uma eficiência também aplicada aos crimes de maior lesividade que novos modelos negociais puderam ser incorporados ao processo penal brasileiro, a exemplo do instituto da colaboração premiada.

Contudo, as inovações trazidas pela reforma de 2019, a partir da Lei nº 13.694, de 24 de dezembro de 2019, privilegiaram a importação do modelo estadunidense de justiça negocial no âmbito do processo penal. Incorporou-se, assim, um modelo de negociação direta entre as partes, marcado por uma possibilidade de redução das estatísticas penitenciárias a partir de um instrumento pré-processual que substitui a prisão por outras

¹³ Sobre isso, o Código de Processo Penal da Guatemala prevê: “Artículo 464. (Admisibilidad). Si el Ministerio Público estimare suficiente la imposición de una pena no mayor a dos años de privación de libertad, o de una pena no privativa de libertad, o aun en forma conjunta, podrá solicitar que se proceda según este título, concretando su requerimiento ante el juez de primera instancia en el procedimiento intermedio. Para ello, el Ministerio Público deberá contar con el acuerdo del imputado y su defensor, que se extenderá a la admisión del hecho descrito en la acusación y su participación en él, y a la aceptación de la vía propuesta”. Disponível em: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/pdf/gt/decreto_congresional_51-92_codigo_procesal_penal.pdf. Acesso em: 06 dez. 2021.

condicionantes. Nesse sentido, foi apresentado, ao Direito brasileiro, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

Isto posto, em razão de sua maior relevância contemporânea, além de sua abrangência mais alargada em comparação aos demais institutos autocompositivos já catalogados no processo penal brasileiro, o ANPP servirá de base metodológica ao próximo tópico, com vistas a filtrar os dados estudados e a direcionar as análises empreendidas.

2.2 Estudo acerca da efetiva aplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal em âmbito federal a partir de uma análise dos dados disponibilizados pelo poder judiciário

Inseridos nesse contexto de justiça negociada a qual coaduna e contribui de forma indispensável para a efetivação do direito fundamental a uma duração razoável do processo, é de grande valia analisar o impacto do Acordo de Não Persecução Penal no cenário do sistema jurídico nacional. O referido instituto passou a integrar legalmente o ordenamento jurídico brasileiro através do denominado Pacote Anticrime (Lei nº 13.964, de 2019), que passou a vigorar em janeiro de 2020, tendo acrescido ao Código de Processo Penal o artigo 28-A¹⁴, o qual deu guarida ao ANPP, efetivando mais uma possibilidade de aplicação da justiça consensual no Brasil, aliando-se à transação penal e à suspensão condicional do processo preceituadas na Lei nº 9.099, de 1995.

¹⁴ Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente.

A aplicação do ANPP pode ser considerada um passo significativo em relação à ampliação da justiça negocial no Brasil por abranger uma quantidade efetivamente relevante de crimes em decorrência da limitação da pena mínima inferior a 4 anos. Ademais, o instituto, além de abarcar os crimes patrimoniais sem violência ou grave ameaça, alcança também os crimes contra a Administração Pública, tributários, bem como os crimes previstos em leis especiais. Nessa toada, uma análise acerca da efetiva aplicação do instituto, que mitiga o princípio da obrigatoriedade da ação penal, possibilita uma visão relevante no tocante aos cenários de consenso na justiça brasileira.

Walter Nunes da Silva Júnior conceitua o instituto como um negócio jurídico processual – firmado, contudo, na fase pré-processual – entre o Ministério Público e a defesa do investigado, acordando o não ajuizamento da denúncia em troca do compromisso do investigado de fazer a confissão formal e circunstancial da prática do delito e de cumprir condições pactuadas nos termos dos incisos do artigo 28-A do CPP, sendo necessária, para surtir efeitos, a homologação pelo juiz, a qual tem o condão de extinguir a punibilidade, caso durante o espaço temporal estipulado sejam adimplidas as cláusulas acordadas (SILVA JÚNIOR, 2021, p. 315).

É importante ressaltar que, a despeito de estar preceituado no CPP, o ANPP possui natureza penal material por incidir sobre a pretensão punitiva do Estado haja vista impedir a aplicação de quaisquer penas uma vez que obsta o início do processo penal restando ausente, portanto, uma decisão condenatória a qual se perfaz imprescindível, em conformidade com o devido processo legal, para aplicação de sanções (MARTINELLI; SILVA, 2020, p. 68).

Feitas essas considerações, passa-se, assim, com vistas a restringir a pesquisa estatística promovida por este estudo, à análise da aplicabilidade do ANPP em âmbito federal, a qual se aterá aos dados disponibilizados pelo poder judiciário, com vistas a mensurar a possível influência do ANPP no intuito de verificar qual o impacto trazido por um instituto de tamanha abrangência no sistema criminal brasileiro.

Para a análise e coleta dos dados, utilizou-se o Relatório do Justiça em Números 2020, correlacionados com o ano de 2019. O referido relatório é a principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, divulgando, anualmente, desde 2004, relatórios acerca da realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além de disponibilizar indicadores e análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária Brasileira. Ademais, fornece dados específicos acerca da justiça criminal, englobando, dentre outros, o fluxo processual, o tempo de tramitação dos processos e os indicadores de desempenho e produtividade (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

O Justiça em Números é um relatório oriundo da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que opera com vistas ao aperfeiçoamento do sistema judiciário através da realização, fomento e disseminação de melhores práticas que visem à modernização e à celeridade dos serviços do Poder Judiciário por meio de políticas judiciárias, programas e projetos e cuja visão de futuro é se tornar um órgão de excelência em governança e gestão do Poder Judiciário, garantindo eficiência, transparência e responsabilidade social da justiça brasileira.

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

A Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026 foi instituída através da Resolução nº 325 do CNJ¹⁵, de 29 de junho de 2020, e se perfaz, sinteticamente, em missão, visão, valores, macrodesafios do Poder Judiciário e indicadores de desempenho. O primeiro dos macrodesafios dessa gestão é a garantia dos direitos fundamentais, sustentáculo do processo criminal, que perpassa, dentre outros anseios, pela efetivação de uma justiça célere a qual é fomentada pela duração razoável do processo sobremaneira fortalecida com a efetivação da justiça negocial.

Outro macrodesafio que merece relevo é o aperfeiçoamento da gestão da justiça criminal que engloba, consoante a já referida resolução, a adoção de medidas preventivas à criminalidade e ao aprimoramento do sistema criminal por meio de maior aplicação de penas e medidas alternativas, investimento na Justiça Restaurativa, no aperfeiçoamento do sistema penitenciário e no estabelecimento de mecanismos para minimizar a sensação de impunidade e insegurança social. Tais propostas permitem inferir que se efetiva uma busca pela ampliação da utilização de medidas diversas da prisão como forma de aperfeiçoamento do sistema criminal o que se harmoniza com a justiça negocial a qual se pauta na busca pelo desencarceramento e pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

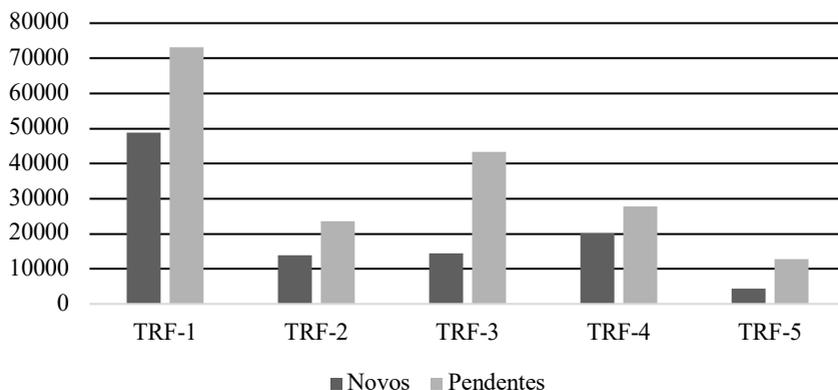
No tocante aos avanços da gestão judiciária, o ano de 2020 pode ser definido como um período de muitos progressos. Em 2019, o Poder Judiciário finalizou o ano com 77,1 milhões de processos em tramitação, que aguardavam alguma solução definitiva. Esse quantitativo representa uma redução no estoque processual de aproximadamente 1,5 milhão de

¹⁵ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 27 ago. 2021.

processos em trâmite, em relação a 2018, o que configura a maior queda de toda a série histórica contabilizada pelo CNJ, desde o ano de 2009. Aliada a esse dado, merece ênfase a redução de 5% no acervo o que ensejou o atingimento do menor quantitativo de processos criminais em tramitação (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 5).

Ao fazer um recorte do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5, verifica-se, conforme a figura abaixo, que foram computados 4.303 novos processos e a manutenção 12.708 casos pendentes criminais. Ao comparar esse quantitativo com o ano de 2019, infere-se que houve uma redução de 1.859 novos processos e de 3.922 processos pendentes, corroborando com o contexto de ampliação das baixas dos processos trazida pelo relatório do Justiça em Números do ano de 2020 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020, p. 193).

Tabela 01: Casos novos e pendentes criminais, excluídas as execuções penais, por Tribunal Regional Federal



Esse cenário apresenta consonância com o planejamento estratégico do CNJ, que busca uma atuação célere e eficaz, a qual é fortalecida com a

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

diminuição da tramitação processual, bem como com o aumento dos processos baixados. A busca por tal celeridade pode ser consolidada pela efetivação da justiça negocial, que corrobora com o já referido macrodesafio de aperfeiçoamento da gestão da justiça criminal.

Nessa ordem de ideias, e com vistas à mensuração especificamente da probabilidade de aplicação do ANPP, foram analisados os dados disponibilizados pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – MPF (2ª CCR), que é o órgão incumbido da coordenação, da integração e da revisão do exercício funcional dos membros do MPF na área criminal, excetuados os temas de atuação das 4ª, 5ª e 7ª Câmaras.

A análise se ateve a dados recentes fornecidos pelo MPF – atualizados até 04/08/2021 – que computou o quantitativo de 8.379 ANPP’s, os quais englobaram termos de acordo, requerimentos de homologação e homologação em âmbito federal no País, dos quais 2.214, 1.197, 908, 781 e 505 foram firmados, respectivamente, nos estados do Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Rondônia, totalizando 5.605 ANPPs, o que corresponde a 66,89% do total de acordos pactuados (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020).

Adentrando no perfil infracional, que se perfaz de suma importância por propiciar uma análise acerca da probabilidade de aplicação do ANPP, ocupam, respectivamente, do 1º ao 5º lugar, os seguintes tipos de crimes: contrabando ou descaminho (2.044), estelionato majorado (1.392), uso de documento falso (712), moeda falsa/assimilados (454) e crimes contra a ordem tributária (342), totalizando 4.944, que correspondem, percentualmente, a 59% dos ANPPs firmados.

Circunscrevendo o recorte ao âmbito do TRF-5, os dados coletados pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMF/5ªR, que executa políticas judiciárias com vistas à transformação do sistema prisional e do sistema socioeducativo¹⁶, merecem ênfase haja vista fornecerem um percentual possível de aplicação do ANPP balizado pela quantidade de pena excluídos os tipos que envolvem violência ou grave ameaça.

O levantamento feito pelo referido grupo computou um percentual de 86,14%, considerando todas as espécies de ações penais – que totalizam 191 – distribuídas de janeiro de 2015 a agosto de 2020 em todas as varas penais subordinadas ao TRF-5. Esse percentual é elevado para 93,28% ao retirar do elenco total de ações as que comportam a transação penal. É importante ressaltar que apesar de esses dados serem apenas estatísticos, revestem-se de importância em decorrência da possibilidade de mensuração da magnitude do instituto fornecendo um percentual aproximado da capacidade de abrangência do ANPP no referido TRF.

Os dez crimes que ocupam lugar de destaque no âmbito do TRF-5 são, respectivamente: estelionato majorado (15,72%), uso de documento falso (5,49%), crime contra a administração ambiental (5,39%), crime da lei de licitações (4,46%), crimes de responsabilidade (4,44%), contrabando ou descaminho (3,85%), crime contra o Sistema Financeiro Nacional (3,24%), roubo majorado (3,18%), peculato (2,95%) e crimes contra a Ordem Tributária (2,91%), computando um total de 48,45%, excluído o crime de roubo majorado em decorrência da impossibilidade de aplicação do ANPP

¹⁶ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/grupos-de-monitoramento-e-fiscalizacao-do-sistema-carcerario-gmf/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

haja vista o uso de violência. Ao excluir os crimes que comportam também a transação, o percentual é elevado para 57,88% fortalecendo a ideia de que o instituto tem uma abrangência significativa (SILVA JÚNIOR, 2021, p. 78-80).

Com vistas à consolidação da projeção de aplicação do ANPP, foram analisados ainda dados do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), ferramenta que centraliza e uniformiza a gestão de processos de execução penal em todo o Brasil e cujo intuito é auxiliar na formulação de políticas estruturantes que contribuam para a solução da grave crise do sistema penitenciário, que é um obstáculo à superação do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário reconhecido por meio da ADPF 347¹⁷.

O SEEU computou, em 28 de agosto de 2021, o quantitativo de 1.281.272 execuções penais em tramitação, das quais 1.261.783 se encontram no âmbito da justiça estadual, e apenas 18.235 concentram-se no âmbito federal. Afunilando o recorte das execuções penais ao âmbito do TRF5, foram contabilizadas pelo SEEU, na mesma data, 2.953 execuções penais em tramitação, das quais as sentenciadas ao regime de cumprimento de pena privativa de liberdade computavam 216, sendo 57,87% no regime fechado, 27,31% no semiaberto e 14,81% no aberto. Em relação às penas alternativas, foram computadas 2.613 o que corresponde, aproximadamente, a 88,48% das execuções penais em tramitação, das quais

¹⁷ A ADPF nº 347 foi protocolada por PSOL, no dia 27/05/2015, mediante representação dos advogados integrantes da Clínica UERJ Direitos e distribuída para o Ministro Marco Aurélio Mello. Durante o julgamento das medidas cautelares, o STF já reconheceu a existência do “estado de coisas inconstitucional”, defendido pela Clínica UERJ Direitos. Esse reconhecimento é importante, pois possibilita que medidas práticas sejam adotadas visando às melhorias necessárias no sistema carcerário.

55,4% são prestações pecuniárias, 43,1% são prestações de serviço à comunidade e o restante do percentual é referente a outras penas alternativas¹⁸. Diante do exposto, infere-se que há a efetiva predominância das penas diversas da prisão cuja maioria se deu através da prestação pecuniária.

Ao fazer um recorte por infração, o qual possibilitou consolidar o entendimento acerca da total predominância das penas diversas da prisão, verificou-se que no estelionato há 32 execuções penais em tramitação no SEEU das quais constam no sistema que 10 foram sancionadas com penas privativas de liberdade e 21 com penas alternativas; na prática de uso de documento falso, foram computadas 30 execuções penais em tramitação no SEEU, sendo 7 penas privativas de liberdade e 23 penas alternativas; já os crimes tipificados na Lei dos crimes ambientais, que engloba o crime contra a administração ambiental e que ocupa o 3º lugar no ranking das ações penais do TRF-5 que permitem a aplicação do ANPP, totalizam 9 execuções penais em tramitação no SEEU computando-se 2 penas privativas de liberdade e 7 penas alternativas.

No tocante ao crime de peculato, foram contabilizadas 3 execuções penais em tramitação no SEEU sem cômputo para penas privativas de liberdade; já os crimes contra a ordem tributária contabilizaram 10 execuções penais em tramitação com o cômputo de 2 penas privativas de liberdade e 8 penas alternativas. Da análise dos dados expostos, permite-se concluir pela predominância efetiva das penas alternativas as quais têm

¹⁸ 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>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

como requisitos, dentre outros, a pena privativa de liberdade não superior a 4 anos, bem como a ausência de violência ou grave ameaça, o que coaduna com o ambiente propício à aplicação da justiça negocial abrindo caminho para que sejam firmados ANPP's.

Ao fazer um paralelo com os dados do Ministério Público Federal referentes ao quantitativo de acordos celebrados, verifica-se que o TRF-5, que engloba os estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, celebrou 304 acordos de não persecução penal, o que corresponde à aproximadamente 3,62% do total, quantitativo pouco significativo no tocante à totalidade de ANPP's firmados.

Nesse sentido, induz-se que, a despeito de a aplicação do ANPP ter sido mensurada a partir de probabilidades, foi possível traçar um panorama geral acerca da aplicabilidade do instituto em âmbito federal circunscrito ao TRF-5.

A análise da aplicação do referido instrumento negocial enseja o entendimento de que teoria e prática, no tocante à aplicabilidade do ANPP, não sinalizam para uma efetivação proporcional. Tal assertiva pode ser corroborada ao se comparar, no âmbito do TRF-5, o percentual possível de aplicação do instituto, que chega a totalizar – guardadas as já referidas ressalvas – 93,28%, com a sua efetiva aplicação que abrangeu, até o dia 04 de agosto de 2021, a quantidade pouco representativa de 304 ANPP's firmados nos seis estados que compõem o referido Tribunal Regional Federal.

Outro comparativo que converge com esse entendimento de aplicabilidade aquém da capacidade de abrangência do ANPP, é o que engloba os acordos celebrados no âmbito do TRF-5 e a probabilidade de

execução conferida por meio da análise dos dados do SEEU referentes ao perfil infracional e ao percentual de aplicação de penas alternativas no âmbito do referido Tribunal Regional Federal.

Vários são os fatores que podem colaborar para essa discrepância entre probabilidade e efetiva aplicação do ANPP, dentre os quais se elenca como possibilidades: a difícil desconstrução dos resquícios do sistema inquisitório, que pode findar por obstar a aplicação da justiça negocial; a dificuldade de imposição de novos comportamentos dos atores processuais frente à modificação de texto normativo e a existência de dissensos no tocante aos requisitos do instituto.

Adentrando nos referidos dissensos, merece relevo a discricionariedade do membro do *parquet* justamente por não existir consenso no tocante à obrigatoriedade da confissão, bem como em relação a se constituir ou não o ANPP um direito subjetivo do acusado. Nesse sentido, a celebração do acordo finda por estar condicionada a esse poder discricionário dependendo a conduta adotada do arquétipo seguido pelo membro do MP que pode ou não estar alinhada à consolidação de um modelo progressivo da implementação acusatória no qual a justiça negocial tem espaço para se efetivar.

Aliado a isso, há um predomínio de carência de formação sobre o modo como se negocia no ambiente do ANPP até mesmo pela ausência de tradição devido à questão cultural e às amarras ao sistema inquisitório (LOPES JÚNIOR; PINHO; ROSA, 2020). Dessa forma, se perfaz sobremaneira importante que a celebração do acordo siga critérios bem definidos em relação à forma de atuação no cenário da justiça negocial evitando, dessa forma, uma aplicação assimétrica da lei.

Merece relevo ainda a imprescindibilidade de defensor, que deve atuar na defesa dos interesses do investigado para a celebração do acordo de não persecução penal, haja vista a significativa parcela de hipossuficientes que ocupa a posição de investigado no sistema criminal brasileiro associada à incapacidade de absorção total das demandas que permitem a aplicação do ANPP pela Defensoria Pública.

Outros pontos relacionados ao contexto pandêmico que assola toda a humanidade podem ser levantados: pode o isolamento ter impossibilitado o cometimento de crimes que acarretariam na aplicação do ANPP? Pode ter havido uma migração para outros crimes em decorrência do isolamento e do distanciamento social? O aperfeiçoamento da tecnologia com reflexos visíveis no tocante ao aprimoramento dos sistemas de aferição e gestão judiciária, que findam por ensejar celeridade processual, pode ter inibido o cometimento de infrações que seriam passíveis da aplicação do ANPP? A despeito de esses questionamentos não possuírem respostas taxativas, se por fim de suma importância mencioná-los para enfatizar a possibilidade de que fatores diversos dos aqui elencados podem estar influenciando na efetiva celebração dos ANPP's.

O que se reputa incontestável é que a aplicação factual do ANPP depara com percalços à sua efetivação, haja vista ensejar inúmeras modificações tanto procedimentais como no tocante à necessidade de desconstrução de uma cultura inquisitorial já arraigada ao sistema criminal brasileiro.

Nesse sentido, verifica-se que a obediência ao que preceitua o Pacote Anticrime, englobando a aplicação do ANPP, vai fundamentar-se na efetiva e/ou potencial possibilidade de consequências que será capaz de fazer perseverar ou modificar um comportamento anterior (LOPES

JÚNIOR; PINHO; ROSA, 2020, p. 38). Sendo assim, é imprescindível que haja instrumentos efetivos de controle com o objetivo de mensurar a adequação da aplicação desse instituto negocial, que resvala em uma modificação de texto legal, e cujo cumprimento finda por vincular-se à interpretação dos atores do processo.

Dessa forma, resta claro que a aplicação efetiva do ANPP no ordenamento jurídico brasileiro se desenha como algo deveras desafiador, sobretudo por ter o instituto dado uma nova roupagem à justiça consensual brasileira, haja vista ter ampliado sobremaneira o espaço de negociação entre as partes deixando a cargo do magistrado apenas a homologação. Propicia-se, assim, a efetiva participação do acusado na consumação da justiça criminal, colocando-o como um dos protagonistas responsáveis pela celebração do acordo e configurando mais uma ruptura com a persecução penal tradicional, já questionada anteriormente neste estudo.

A presente pesquisa buscou traçar parâmetros a partir de correlações, haja vista a exígua quantidade de dados específicos acerca do Acordo de Não Persecução Penal, sobretudo por ser o instituto novel. Sendo assim, as conclusões aqui explanadas não se revestem de taxatividade, sendo necessários estudos posteriores que englobem quantitativos e dados mais efetivos acerca do ANPP para que se possa traçar conclusões dotadas de maior robustez.

A despeito disso, foi possível catalogar alternativas as quais possam estar influenciando na impossibilidade efetiva de aplicação do ANPP contribuindo para demonstrar que ainda há um longo caminho a ser percorrido em busca da aplicabilidade factual de um instituto com essa abrangência que é capaz de tornar mais eficiente o sistema penal,

corroborando com a duração razoável do processo, e contribuindo para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, mola-mestra do ordenamento jurídico brasileiro.

Considerações finais

A estrutura tradicional do processo criminal, forjada em sintonia com os ideais propostos pela ideologia do CPP de 1941, é insustentável no contexto contemporâneo. Diante de uma sociedade inflada de conjunturas sociais que propiciam o desenvolvimento dos índices de crime e violência, o processo passa a ser enxergado como o antônimo de eficiência, ainda que, na esfera criminal, este exija o seu tempo próprio.

A importação dos instrumentos autocompositivos, mormente do Acordo de Não Persecução Penal, possui, em suma, fundamentos legítimos, qual seja a de conferir ao processo, de fato, uma duração razoável, além de contribuir para o combate ao populismo penitenciário contemporâneo.

Todavia, os dados iniciais acostados ao presente estudo permitem concluir que a aplicação do ANPP ainda encontra certos entraves à sua correta instrumentalização, sobretudo pela necessidade de se desconstruir o pensamento inquisitório presente no meio jurídico.

Assim, embora os instrumentos autocompositivos devam ser enxergados com cautela no processo penal, haja vista a sua capacidade de se transformar igualmente em um instrumento a favor da punição, entende-se que, uma vez incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, a sua aplicação os percalços que colidam com a sua finalidade primordial.

Para isso, faz-se necessário enxergá-los, igualmente, como limitações ao poder de punir, devendo-se observar a sua instrumentalização também em favor do acusado.

Referências

ALBUQUERQUE, José Cândido Lustosa Bittencourt de. *O sigilo no inquérito policial e o direito à ampla defesa*. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALMEIDA, Luiz Gustavo Alves de. *O direito à defesa na jurisdição penal internacional: uma análise comparativa com o Direito brasileiro*. 2014, 19 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

ARANTES, Francine Nunes. *Justiça consensual e eficiência do processo penal*. 2015, 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Prescrição: Acórdão Confirmatório de Condenação Não Interrompe a Prescrição. *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, TJDF, Edição 61, p. 48-54, Ago/Set 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CARNELUTTI, Francesco. *As misérias do processo penal*. São Paulo: Editora Pillares, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/grupos-de-monitoramento-e-fiscalizacao-do-sistema-carcerario-gmf/> Acesso em: 28 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2020: ano-base 2019/Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: CNJ, 2020.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos*

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

fundamentais. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

FERREIRA, Carlos Wagner Dias. *A eficácia dos direitos fundamentais nos contratos civis e de consumo: uma teoria contratual baseada na colisão dos direitos ou bens constitucionalmente protegidos*. 2008, 292 f. Dissertação (Mestrado em Direito). – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

GIACOMOLLI, Nereu José. *Legalidade, oportunidade e consenso no processo penal: na perspectiva das garantias constitucionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Autoritarismo e processo penal: uma genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro*. 1. ed. v. 1. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Liberdades públicas e processo penal*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1982.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O código modelo de processo penal para Ibero-América 10 anos depois. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 53, p. 949-959, 2000.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Fabris, 1998.

INGLATERRA. *Magna Carta* (1215). Disponível em: http://corvobranco.tripod.com/dwnl/magna_carta.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

LIMA, Bárbara Rhaíssa Pinheiro de. A presunção de inocência e a razoável duração do processo: a controvérsia gerada pela execução antecipada da pena nos processos criminais. *Revista Antinomias*, v. 1, n. 1, P. 61-81, jul./dez. 2020.

LIRA, Sêmely Clície Rodrigues Batista. *A razoável duração do processo no âmbito da justiça criminal*. Natal: OWL, 2021.

LOPES JÚNIOR, Aury. Direito à duração razoável do processo tem sido ignorado no país. *Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal*, TJDF, Edição 61, p. 55-60, Ago/Set 2014.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LOPES JÚNIOR, Aury; PINHO, Ana Cláudia Bastos de; ROSA, Alexandre Morais da. Pacote Anticrime: um ano depois: Análise da ineficácia das principais medidas penais e processuais implantadas pela Lei n. 13964/2019. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MARTINELLI, João Paulo Orsini; SILVA, Luís Felipe Sene. Mecanismos de justiça consensual e o acordo de não persecução penal. In: BEM, Leonardo Schmitt de; MARTINELLI, João Paulo (Orgs.). *Acordo de não persecução penal*. 2. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D' Plácido, 2020.

MELO, Caio Vanuti Marinho de. *Parâmetros constitucionais da colaboração premiada*. 2020, 202 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Hermenêutica de direitos fundamentais: uma proposta constitucionalmente adequada*. 2001, 267 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. 2001.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. *Curso de direito processual penal: teoria constitucional do processo penal*. 3. ed. Natal: OWL, 2021.

SILVA JUNIOR, Walter Nunes da. Princípios da presunção de inocência e da não culpabilidade: distinção, aplicação e alcance. *Revista Constituição e Garantias de Direitos*, v. 10, n. 2, p. 145-169, jul. 2018.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. *Reforma tópica do processo penal: inovações aos procedimentos ordinário e sumário, com o novo regime das*

CAPÍTULO 3

A (IN) EFICIÊNCIA ESTATAL NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS PENAIS NO TEMPO E A DURAÇÃO “DESRAZOÁVEL” DO PROCESSO NA JUSTIÇA TRADICIONAL: ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

provas, principais modificações do júri e as medidas cautelares pessoais (prisão e medidas diversas da prisão). 3. ed. Natal: OWL, 2019.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. (Org.) *Jurisdição Criminal: Sugestão e análise dos dados do GMF/5R*. Natal: Editora Jurídica OWL, 2021.

TORRES, Heleno Taveira. *Magna Charta completa 800 anos e influencia nossa Constituição Tributária*. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-10/consultor-tributario-magna-charta-influencia-nossa-constituicao-tributaria>. Acesso em: 17 nov. 2021.

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

CAPÍTULO 4

Trabalho e cárcere: diagnóstico sobre o perfil prisional e apontamentos para uma política de Estado no âmbito do Rio Grande do Norte

*Francisco Sidney de Castro Ribeiro Feijão*¹

*Ívinna Ellionay Alves dos Santos*²

*Maria Beatriz Maciel de Farias*³

*Milena da Silva Claudino*⁴

*Raphaela Jéssica Reinaldo Cortez*⁵

*Sophia Fátima Morquecho Nôga*⁶

¹ Defensor Público do Estado do Rio Grande do Norte. Mestrando em Direito (UFRN), com ênfase na área de Constituição e garantia de direitos. Pós-graduado (lato sensu) em Direitos Humanos pelo Curso CEI/FACICA (2021). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2013). Colaborador do Projeto de Pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte.

² Assessora Jurídica Ministerial (MPRN). Mestranda em Direito (UFRN), com ênfase na área de Constituição e garantia de direitos. Bacharela em Direito (UFRN). Colaboradora do Projeto de Pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte.

³ Advogada, Bacharela em direito (UFRN), pós-graduanda em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Colaboradora do Projeto de Pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: mariabeatrizmaciel1@gmail.com.

⁴ Graduanda em Direito (UFRN). Bolsista de Iniciação Científica vinculada ao Projeto de Pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte. Colaboradora do Projeto de Pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte.

⁵ Advogada criminalista. Mestranda em Direito (UFRN), com ênfase na área de Constituição e garantia de direitos. Especialista em Direito Penal e Processo Penal (UNI/RN). Especialista em Direito Tributário (IBET). Bacharela em Direito (UnP). Colaboradora do Projeto de Pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte.

⁶ Mestra em Direito Constitucional (UFRN). Graduada em Direito (UFRN). Advogada OAB/RN. Colaboradora do Projeto de Pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte.

A prisão como pena, apesar de ser encarada enquanto instituto inevitável e permanente da vida em sociedade, nem sempre existiu. Sua origem está vinculada a um processo de humanização da punição, representando um avanço significativo diante do enfrentamento às penas cruéis. Na origem da prisão as pessoas que seriam submetidas a alguma forma de castigo corporal encontravam-se detidas, por exemplo, até a execução da pena e, com as penitenciárias, o cárcere tornou-se a própria punição - substituindo penas capitais e corporais, como mutilações, açoites, banimento e morte pelo cárcere (DAVIS, 2018; FOUCAULT, 2014).

Por conseguinte, o cumprimento de pena em privação de liberdade, especialmente quando em regime fechado, propicia discussões referentes à permanência dos internos nos estabelecimentos prisionais. Isso se dá, em primeiro lugar, porque o próprio direito penal não é uma resposta razoável para boa parte dos problemas com os quais se propõe a lidar⁷. Em segundo lugar, porque a prisão tem sido pensada sob o prisma das teorias preventivas ou utilitaristas, cujo discurso atribui ao cumprimento de pena a diminuição da criminalidade, seja por meio do sofrimento do condenado, seja por meio da repressão àquela ação ilícita no seio social.

Para Zaffaroni (2011), o pensamento preventivo ou utilitarista pode ser compreendido a partir da Proteção Geral e da Proteção Especial Positiva ou Negativa. A Proteção Geral indica que a restrição de liberdade pode inibir ilicitudes por meio da intimidação – ao observar o sofrimento daquele

⁷ O direito penal sozinho não pode garantir que a prática de crimes vinculados a problemas estruturais - como a miséria, a violência doméstica, o uso de substâncias consideradas ilícitas - sejam resolvidos.

que transgrediu as regras, o outro se sente intimidado a não praticar ação semelhante.

Quanto às Proteções Especiais Positivas e Negativas, a primeira versa sobre um “melhoramento do infrator”, como se o espaço da prisão fosse capaz de “ressocializá-lo”, “reeducá-lo”, permitindo que passe a conviver novamente em sociedade. A segunda, por sua vez, diz sobre a inibição da criminalidade por meio do afastamento de uma pessoa considerada incorrigível, como se sua privação de liberdade representasse a segurança social.

Contudo, há uma incongruência lógica entre essas perspectivas. Isso se diz, especialmente, porque o aumento das taxas de aprisionamento não tem implicado, ao longo da história, em redução da criminalidade. Em verdade, ocorre o inverso: o aumento no aprisionamento caminha junto a um aumento da criminalidade violenta⁸.

Ademais, o espaço da prisão não é objeto de temor social somente por cercear a liberdade de ir e vir, mas por representar um ambiente de violação a direitos como integridade física e psíquica, saúde e dignidade. Isso implica dizer, também, que não há sentido em recorrer ao discurso reeducador e ressocializador sem uma análise crítica o suficiente para reconhecer que, antes de se propor a reeducar e ressocializar, os sistemas prisionais precisam estar preparados para inibir práticas violentas que se sobrepõem à restrição da liberdade de ir e vir nos ambientes carcerários.

⁸ Conforme o INFOPEN (2017), entre os anos de 2000 e 2017, a taxa de aprisionamento aumentou mais de 150% em todo o Brasil. Ao mesmo tempo, o Atlas da Violência (2021) indica um aumento da taxa de homicídios entre 2009 e 2017.

Ainda segundo Zaffaroni (2011), a pessoa criminalizada é alguém com plena capacidade jurídica para quem não se deve olhar sob o prisma da indignidade, como se estivesse esperando ser “salva” pelo Estado. Em verdade, o discurso reeducador e ressocializador carece prescindir de uma análise socioeconômica que compreenda em que medida a ausência de políticas públicas efetivas tem contribuído para o aprisionamento.

O olhar crítico à prisão enquanto pena, todavia, não anula o fato de que a humanidade, até o presente momento, não tem traçado alternativas mais brandas diante da prática de crimes violentos, tema ao qual este livro se dedica. Ademais, no Estado Constitucional Brasileiro, punir – com pena de prisão – é democrático. O que se depreende da Carta Magna de 1988, cuja redação instituiu o sistema acusatório no processo penal e traz uma série de direitos atinentes a todos os cidadãos brasileiros, é que a pena de prisão somente é democrática se os direitos dos internos forem devidamente respeitados.

Portanto, partindo do pressuposto de que o discurso ressocializador ou reeducador pelo aprisionamento por si só deve ser superado, é primordial pensar em condições que tornem a privação de liberdade digna e, ainda, cientes de que a pena tem prazo para cessar, proporcionem condições de sustento após o cumprimento, superando a possibilidade de reincidência criminal.

Em 2009, o relatório da CPI do Sistema Carcerário promovida pela Câmara Federal constou que o emprego fixo seria um dos fatores mais importantes para a prevenção da reincidência criminal. Ademais, em estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2015, no qual foi promovida análise qualitativa acerca da reintegração e

reincidência do ponto de vista dos internos do sistema prisional, houve destaque à estigmatização exercida pelos efeitos da prisão, apontada pelos entrevistados como um dos principais fatores que impeliriam os indivíduos a reincidirem em práticas delituosas, em razão da discriminação e da ausência de espaço de êxito social (IPEA, 2015).

Diante desse cenário, surgem os debates acerca da execução de programas com finalidade laboral e educacional nos estabelecimentos prisionais que, apesar de atuais, não configuram uma inovação social ou legal. A própria dicção normativa da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal) prevê o trabalho do interno na perspectiva de direito, com a finalidade de orientar o apenado no retorno à convivência em sociedade e, também, de dever, para que, de alguma forma, produza em prol da sociedade e de sua família.

Ocorre que as assistências e serviços de oferta obrigatória, incluindo o trabalho e escolarização, apesar de serem articulados e apoiados pelo Departamento Penitenciário, devem ser planejados e executados pelos órgãos da Administração Penitenciária nos estados. Logo, ainda que a Lei de Execução Penal e a própria doutrina atuem no sentido de visar a recuperação da pessoa que cumpre a pena de prisão, estabelecendo medidas que oportunizem o retorno do interno à sociedade, é necessário que os estados criem condições efetivas que oportunizem ao interno e ao egresso o acesso à escolaridade e, especialmente, ao trabalho.

Diante desse cenário, o presente capítulo tem como objetivo geral a apresentação de uma Política de Estado para a contratação de internos e egressos do sistema prisional do Rio Grande do Norte (RN). A proposição dessa Política, na forma de minuta de ato normativo a ser encaminhada ao

Governo do Estado, parte dos seguintes objetivos específicos: (a) promover reflexão acerca do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) nas prisões brasileiras; (b) analisar dados acerca do perfil socioeconômico dos internos dos sistemas prisionais do RN e do Brasil; (c) analisar dados sobre aprisionamento RN e do Brasil; (d) analisar dados sobre o trabalho, a educação e os modelos de gestão prisional no país.

Para tanto, o presente estudo é composto pelos seguintes tópicos: (1) Metodologia e fontes de pesquisa; (2) O Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras; (3) O perfil socioeconômico do interno do sistema prisional no Brasil e no Rio Grande do Norte; (4) Breve análise dos índices sobre aprisionamento no Brasil e no Rio Grande do Norte; (5) Análise dos índices sobre trabalho, educação e cárcere no Rio Grande do Norte; (6) Análise dos índices sobre trabalho, educação e cárcere no Rio Grande do Norte; (7) Modelo de gestão prisional em Santa Catarina e perspectivas vinculadas ao trabalho e à educação; (8) Trabalho encarceramento: uma proposta de política de Estado para o Rio Grande do Norte; (9) Considerações finais.

Dessa forma, o trabalho cumpre com um dos objetivos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que é o incentivo à pesquisa. Ademais, contribui, por meio da academia, com a indicação de diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte.

1. Metodologia e fontes de pesquisa

A área de interesse da presente pesquisa é a segurança pública, mais especificamente o sistema prisional e as possibilidades de tratamento digno

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

ao apenado à luz da educação e do trabalho. A inquietação quanto ao tema surge devido às reflexões preliminares no âmbito do Projeto de Pesquisa *Criminalidade Violenta e Diretrizes para uma Política de Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Norte* (UFRN)⁹ acerca da reincidência criminal no Brasil e da elaboração de políticas que promovam um tratamento digno aos internos e egressos do sistema prisional.

Frente à perspectiva de que a melhoria nos índices de segurança pública passa por um olhar atento do Estado para com os internos e egressos do sistema prisional, emerge a pergunta que dá substância a este capítulo: é possível estabelecer uma Política de Estado para a contratação de internos e egressos do sistema prisional do Estado do Rio Grande do Norte que assegure a dignidade da pessoa humana e contribua para a não-reincidência criminal? A referida pergunta, por sua vez, conduz aos tópicos que estruturam o presente trabalho.

A redação deste capítulo, nesse deslinde, tem como ponto de partida a análise de dados oficiais publicados junto ao Levantamento de Informações Penitenciárias (INFOPEN), ao Atlas da Violência e ao Relatório sobre Reincidência Criminal no Brasil, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Em seguida, a coleta de dados junto ao Governo do Rio Grande do Norte, por meio de Ofício, com fundamental colaboração da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP) e, ainda, o estudo do Primeiro Aditivo ao Termo de Cooperação referente à distribuição das vagas no sistema prisional do Rio Grande do Norte.

9 Projeto de Pesquisa desenvolvido no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, sob a coordenação do Prof. Dr. Walter Nunes da Silva Júnior.

Diante do objetivo geral de elaboração de uma proposta de ato normativo que discipline a contratação de internos e egressos do sistema prisional do Rio Grande do Norte surge, também, a necessidade de analisar modelos de gestão prisional com foco em laborterapia. Para tanto, o presente estudo analisa o estado de Santa Catarina, cujos projetos têm apresentado resultados promissores, sendo recomendado pelo Departamento Nacional Penitenciário (DEPEN).

No âmbito legal, serve de embasamento para o presente estudo o próprio texto constitucional, bem como o Código Penal, Código de Processo Penal e, em especial, a Lei de Execução Penal. Recorre-se, ainda, aos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, em especial, o Pacto de São José da Costa Rica, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Considerando que a elaboração de uma proposta de política de Estado deve partir das informações sobre o sistema prisional do Rio Grande do Norte e do Brasil, tem-se como inspiração o método *Grounded Theory*¹⁰ (ou Teoria Fundamentada nos Dados). A partir de noções desta metodologia de pesquisa, foi possível chegar à definição de “categorias-chave” que norteiam a sugestão de ato normativo, quais sejam: (a) necessidade de contratação pelo poder público; (b) definição de remuneração mínima e destinação da renda; (c) adoção de especificidades em razão do regime de

¹⁰ Método utilizado para gerar teoria derivada de dados empíricos, o que a torna mais próxima da realidade quando comparada à teoria derivada de uma série de conceitos baseados somente em ideias de como as coisas devem funcionar (STRAUSS; CORBIN, 2008).

pena ou da condição de egresso; (d) política específica para mães em condição de cárcere e (e) incentivo ao trabalho externo.

No que tange aos procedimentos empregados, adota-se a pesquisa documental e bibliográfica, considerando que a linha tênue entre esses dois métodos se dá pela natureza das fontes. Enquanto a pesquisa Bibliográfica se desenvolve com base em material já elaborado, tais como livros e publicações periódicas, a Documental vale-se, normalmente, de materiais que ainda não receberam tratamento analítico (GIL, 2002), o que pode ser interpretado extensivamente para documento de conteúdo oficial.

Assim, no âmbito da pesquisa documental, os autores recorrem à análise de dados fornecidos pelo Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, o referido Termo de Cooperação, bem como os dados oficiais do INFOPEN e Atlas da Violência. Além disso, o capítulo encontra suporte na pesquisa bibliográfica, à luz da doutrina, legislação pátria e internacional. Não se olvidará, ainda, da apreciação dos fundamentos das decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal nos últimos anos, envolvendo a aplicação da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional.

2. O Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras

A origem da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional remete a uma construção jurisprudencial desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia no ano de 1997, tendo sido também adotada, posteriormente, em decisões no Peru e na Argentina (CAMPOS, 2016). A primeira vez que esta teoria foi utilizada por Cortes Constitucionais ocorreu na “*Sentencia de Unificación*” nº 559, em ação de direito previdenciário, movida por quarenta

e cinco professores dos municípios de María la Baja e Zambrano, na Colômbia (EMAGIS, 2018).

Um ano mais tarde, na Sentença T-153, de 1998, a Corte Constitucional da República da Colômbia declarou o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional colombiano (COLÔMBIA, 1998). Nessa decisão percebeu-se que a violação massiva de direitos fundamentais era uma constante nos presídios de toda a Colômbia. Diante disso, para superar esse estado de coisas, a Corte determinou que fossem adotadas uma série de medidas por parte de diversos órgãos do Poder Público, em especial, a construção de novas prisões (COLÔMBIA, 1998).

Há de se notar que, a decisão na Sentença T-153 foi demasiada restrita e carece de uma interação com os demais órgãos públicos, considerando a complexidade orçamentária e a demografia da população carcerária colombiana. Apesar de terem sido criadas mais de vinte mil vagas nos presídios, a construção de novas instalações demorou a ser concluída e o contingente de presos aumentou com o passar dos anos, necessitando de mais celas, além daquelas.

O Supremo Tribunal Federal se deparou, recentemente, com a primeira demanda envolvendo a declaração do estado de coisas inconstitucional. Na petição inicial da ADPF nº 347, protocolada em maio de 2015, o requerente, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pediu que fosse declarado o estado de coisas inconstitucional, face às irregularidades do sistema penitenciário brasileiro. Intentou-se, com isso, que o Judiciário atue de maneira a imiscuir-se na tarefa de concretizar o papel do Estado enquanto garantidor dos direitos fundamentais, determinando que a União e

os Estados-membros tomassem providências, com vistas a sanar a violação aos direitos dos apenados.

A falta de estrutura do sistema penitenciário brasileiro não é novidade. O contingente de presos é bem superior à quantidade de celas ofertadas, o que finda no problema da superlotação. Consequentemente, o limite de presos por agente penitenciário também é extrapolado (HOLANDA, 2019). O recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal é que se mantenha a proporção de um agente penitenciário para cada cinco presos (BRASIL, 2009), mas, a exemplo do que ocorre no Rio de Janeiro com quinze sentenciados por funcionário (HOLANDA, 2019), essa meta está longe de ser atingida.

Seguindo esse fluxo, onde se exala precariedade, não se poderia esperar conclusão diferente quanto ao fornecimento de condições de higiene ou alimentação adequadas. O ambiente carcerário é um antro de proliferação de doenças, com condições insalubres de sobrevivência. Um risco à saúde, além do risco aumentado à própria vida, haja vista a, não rara, forte presença das máfias nas penitenciárias, culminando num ambiente favorecedor de violências, em um mundo paralelo ao sistema legal (NÔGA, 2021).

Reflexo disso, foram as rebeliões que ocorreram no ano de 2017 nos presídios do Amazonas, Roraima, São Paulo, Rio Grande do Norte e Curitiba; em que, no total, o número de mortes superou as do massacre do Carandiru, de 1992, em São Paulo (BRASIL, 2017). Mais recentemente, no corrente ano, em Manaus, outra rebelião aconteceu, com 55 presos mortos (PRESTES, 2019), sinalizando a continuidade dessa problemática ao longo do tempo.

Tudo isso está a um giro copernicano do que se pretendia obter de um ambiente ressocializador, que deveria ser o presídio. Se mal existem condições mínimas de sobrevivência, que dirá a oferta de meios que oportunizem o ensino e o trabalho do custodiado, para que ele possa optar em trabalhar ou estudar com o propósito de ter sua pena remida.

Levando isso em consideração, o STF, na ADPF nº 347, em setembro de 2015, concedeu parcialmente a cautelar solicitada, para deferir os pedidos “b” e “h”¹¹, determinando que fosse implementado, pelos juízes e tribunais, no prazo máximo de noventa dias, as audiências de custódia, a fim de que se viabilizasse o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até vinte e quatro horas contadas do momento da prisão. Ademais, a Corte entendeu que a União deveria liberar, sem qualquer tipo de limitação, o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para utilização na finalidade para a qual foi criado, proibindo a realização de novos contingenciamentos.

¹¹ Decisão: O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da realização das audiências de custódia; em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado [...]. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.09.2015. STF. Plenário ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 9/9/2015 (Info 798).

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

Assim, “as instalações precaríssimas dos presídios fazem com que elas pareçam masmorras medievais, meros depósitos de seres humanos, sem o menor valor aos direitos fundamentais” (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 122). Logo, o STF, na ADPF acima, tão somente declarou algo que já se fazia notável no cenário dos cárceres brasileiros.

Na oportunidade, o STF reconheceu que o sistema penitenciário brasileiro reproduz uma manifesta violação de direitos fundamentais dos encarcerados. Essa constatação é a premissa que consubstancia o ponto de partida para que seja declarado o estado de coisas inconstitucional (CAMPOS, 2016).

Sob uma ótica processualista penal, em uma análise contemporânea, há de se observar que o Estado possui um dever-poder de punir aquele que praticou uma atividade ilícita. Entretanto, se trata mais dever do que poder, levando-se em consideração os direitos fundamentais na perspectiva objetiva – atinentes ao dever de proteção do estado – de um lado, e os direitos fundamentais na perspectiva subjetiva – o respeito aos direitos fundamentais do réu no exercício desse dever-poder de punir – de outro (SILVA JÚNIOR, 2015).

Em apreciação mais recente, ao embasar a decisão do RE 580.252, o STF concluiu que resta configurado no sistema penitenciário brasileiro uma situação caracterizadora de Estado de Coisas Inconstitucional, por haver violação massiva de direitos fundamentais constitucionalmente previstos e internacionalmente protegidos pelos tratados de direitos humanos adotados pelo país, especificamente, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto de São José da Costa Rica e a Convenção

contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (BRASIL, 2017).

Em análise do RE, a Corte Constitucional discutiu o critério que se poderia eleger para qualificar uma situação como degradante. O Ministro Luiz Fux, no seu voto, inclusive, trouxe como exemplo de parâmetro um caso já julgado pela Corte no qual foi reconhecida a condição degradante ensejadora de dano moral. Tratava-se de um recluso desde oito de dezembro de 2003 que se encontrava em um espaço mínimo de cela, na qual também estavam mais cem presos, enquanto a previsão razoável era de somente doze presos (BRASIL, 2018). A situação vivida pelo autor da ação, narrada na exordial, não é menos imprópria do que aquela e é tão merecedora de indenização quanto.

Foi se valendo dessa fundamentação que o STF condenou o Estado a pagar o valor de 2.000,00 reais a título de dano moral a cada preso que se achar em cela superlotada, sendo este um elemento objetivo, que *per si*, já caracterizaria uma violação à condição humana. Atente-se que, além desse elemento objetivo, outros elementos contribuíram para a caracterização do estado de coisas inconstitucional, que culminou com a concessão do pedido pretendido pela Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso do Sul, tais como a violação à segurança dos presos a integridade física e moral (art. 5º, inciso XLIX, CRFB/88) e aos direitos à saúde, educação, alimentação, trabalho, previdência e assistência social (art. 6º. CRFB/88).

Dessa forma, a Corte argumentou que o reconhecimento desse estado de coisas deveria vir acompanhado de uma imposição de respeito aos direitos fundamentais constitucionalmente tutelados no que tange à população carcerária, bem como de uma provocação ao Poder Público para

que crie medidas que visem erradicar essa constante violação. Pela argumentação no voto do Ministro Luiz Fux, não se trataria de uma interferência direta do Judiciário, mas sim de uma atuação dirigida a autorizar a exigibilidade (BRASIL, 2018).

Assim, diversos fatores dificultam a implementação de direitos fundamentais dentro do cárcere, tendo destaque, nesse cenário, a ausência ou ineficiência de políticas públicas estruturantes nas prisões, somado aos excessos do poder punitivo e a afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O ECI, nessa direção, é uma técnica decisória que contribui para a efetivação de direitos massivamente e historicamente violados. Ocorre que tal violação de direitos ocasiona ainda mais revoltas e descontrole dentro das prisões. A esse respeito, Foucault (2014, p. 33) conclui que as diversas revoltas em prisões a nível mundial detinham objetivos paradoxais, pois, em suas palavras, “[...] Eram revoltas contra toda uma miséria física que dura há mais de um século: contra o frio, contra a sufocação e o excesso de população, contra as paredes velhas, contra a fome, contra os golpes”.

Em virtude da complexidade da situação, “a solução da omissão, nesses casos, não pode ser imposta a um único órgão, e isso porque a omissão em proteger e promover direitos fundamentais decorre de falhas estruturais” (CAMPOS, 2016, p. 93).

No âmbito do Rio Grande do Norte, os cárceres estaduais exemplificam o cenário inconstitucional em comento. A esse respeito, o Mutirão carcerário realizado em 2011, apresentou problemas como a insalubridade na condição estrutural da maioria das unidades prisionais, muitas das quais foram improvisadas, explica-se, transformou-se Delegacia

de Polícias, “sem o acréscimo de um único tijolo” (CNJ, 2011, p. 280), em Centros de Detenção Provisória sem condições adequadas de higiene e segurança suficientes.

O referido relatório destacou, ainda, os Centros de Detenção da Zona Norte, da Ribeira e das Quintas, em Natal/RN, como verdadeiros calabouços que contribuem para a reincidência dos aprisionados. Ao final do relatório do CNJ de 2011 firmou-se que para sanar tais irregularidades seria preciso transformar “o Sistema Prisional em programa de Estado e não de Governo [...]” (CNJ, 2011, p. 281), ampliando de forma adequada e constitucional as unidades prisionais, seja pela construção de novas, seja pela reforma das já existentes.

No relatório do Mutirão Carcerário realizado pelo CNJ em 2013, persistindo as irregularidades narradas em oportunidade anterior, o Ministro do STF, Joaquim Barbosa, ao visitar as unidades prisionais, afirmou o “lamentável estado de abandono e precariedade das unidades prisionais do Estado e de todo o sistema penitenciário” (CNJ, 2013, p. 18).

Frise-se que no estado do Rio Grande do Norte houve a declaração, em março de 2015, do estado de calamidade no sistema prisional do RN, conforme o Decreto nº 25.017, de 16 de março de 2015, publicado no Diário Oficial do Estado nº 13.397 em 17 de março de 2015, o qual já foi prorrogado por seis vezes.

Tal calamidade é facilmente percebida mediante a guerra entre facções no interior da penitenciária de Alcaçuz, de Nísia Floresta, em janeiro de 2017 (MADEIRO, 2018). César Barbosa (2019) registra que a guerra entre facções no Rio Grande do Norte foi a responsável pelo grande

aumento de homicídios desde 2015 no referido estado¹².

O Atlas da Violência (2017) relata que “[...] apenas em três semanas são assassinadas no Brasil mais pessoas do que o total de mortos em todos os ataques terroristas no mundo nos cinco primeiros meses de 2017, que envolveram 498 atentados, resultando em 3.314 vítimas fatais” (2017, p. 5), tendo os dados do RN somado a esta estatística.

Para Juliana Gonçalves Melo (2017), do Departamento de Antropologia da UFRN, a quantidade oficial divulgada de mortos na penitenciária de Alcaçuz, em 2017, foi de 26 (vinte e seis), mas esse valor é questionável, pois, ao seu ver, “há relatos de que muitos cadáveres jamais serão encontrados, escondidos em túneis, jogados em fossas, completamente carbonizados ou devorados pelos presos amotinados nos dias de fome que se seguiram” (MELO, 2017, p. 52).

Nessa perspectiva, o Rio Grande do Norte, dada a massiva violação de direitos fundamentais em virtude de razões como a superlotação ou ausência de condições estruturais que garantam a dignidade dos apenados, ilustra o Estado de Coisas Inconstitucional. Aliás, não apenas o RN, mas, de modo geral, “os presídios estaduais não têm servido para reduzir os crimes, impedir a continuidade delitiva de quem está preso e, muito menos, para promover a ressocialização” (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 24), exatamente porque a superlotação e demais problemas enfrentados dificultam a gestão

¹² Nesse mesmo sentido é o Atlas da Violência (2020, p. 9): “Destacamos ainda, no Atlas da Violência 2019, que um quarto fator que conspirou a favor do aumento dos homicídios, entre 2016 e 2017, em alguns estados, sobretudo do Norte e do Nordeste, foi a guerra desencadeada entre as duas maiores facções penais no Brasil (Primeiro Comando da Capital – PCC e Comando Vermelho – CV) e seus parceiros locais, que eclodiu em meados de 2016, gerando número recorde de mortes no Acre, Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte”.

prisional e contribuem para o ciclo gritante de erros e afronta a direitos, tornando o ambiente propício para a difusão de organizações criminosas. Em razão do exposto, “a criminalidade violenta praticada extramuros é gerenciada de dentro dos presídios estaduais, dado que os maiores líderes das organizações mais poderosas em nosso meio estão recolhidos aos cárceres” (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 24).

Por isso, mister se faz reafirmar a feliz colocação da pesquisadora Angela Davis, ao dizer que “[...] em vez de tentar imaginar uma única alternativa ao sistema de encarceramento existente, temos que imaginar uma série de outras que exigirão transformações radicais em muitos aspectos de nossa sociedade” (2018, p. 117).

E é exatamente essa perspectiva de ações conjuntas que guardam relação com a técnica decisória do ECI, por ser, em essência, uma técnica decisória estrutural, isto é, pautada em ações diversas voltadas ao presente e futuro, por meio da atuação de diversos órgãos, com o fito de garantir a efetivação de direitos fundamentais dos apenados que, independente do crime cometido, são seres humanos dotados de direitos previstos na Constituição Federal e em documentos internacionais.

3. O perfil socioeconômico do interno do sistema prisional no Brasil e no Rio Grande do Norte

As análises sobre o perfil do interno do sistema prisional têm como ponto de partida o aprisionamento enquanto fenômeno social, o que ocorre, especialmente, dada a necessidade de avaliar os perfis que se repetem ao longo do tempo, as interseccionalidades atinentes aos internos do sistema prisional e sob quais perspectivas devem ser instituídas as estratégias do

Estado na elaboração de políticas públicas. Para tanto, a produção de dados é de fundamental importância.

Por outro lado, a publicização de dados distante de uma análise que lhes dêem substância é pouco significativa em função da possibilidade de recair em perspectivas superficiais que não representam a realidade dos fatos ou mesmo em equívocos típicos do ideário popular, cujas narrativas se construíram, em muito, sob a ótica inflamada da mídia. É exemplo disso a falácia de que os presídios comportam uma massa de condenados por crimes violentos, tais como homicídio e estupro¹³.

Nessa medida, o estudo em tela recorreu ao Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN)¹⁴ para apurar dados sobre a realidade do Brasil e, para análise do sistema prisional do Rio Grande do Norte, além do Infopen, às informações disponibilizadas pela Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio Grande do Norte (SEAP).

Ao longo do tópico, o perfil dos internos será abordado a partir das seguintes categorias e seguindo uma perspectiva de gênero, raça e classe: (a) população prisional, taxa de aprisionamento e vagas; (b) raça; (c) faixa etária; (d) escolaridade; (e) filhos e (f) tipo penal.

13 Ideia que pode ser contestada facilmente, uma vez que os crimes contra o patrimônio e os crimes de drogas, em especial, tráfico, ensejam quase 70% das prisões. Ademais, o percentual de presos sentenciados em regime fechado é de 43,47%, ou seja, a maioria dos encarcerados encontram-se em regime semiaberto ou aberto, medida de segurança ou são presos provisórios, sem condenação, somando, esses últimos, cerca de 33,29% (INFOPEN, 2017).

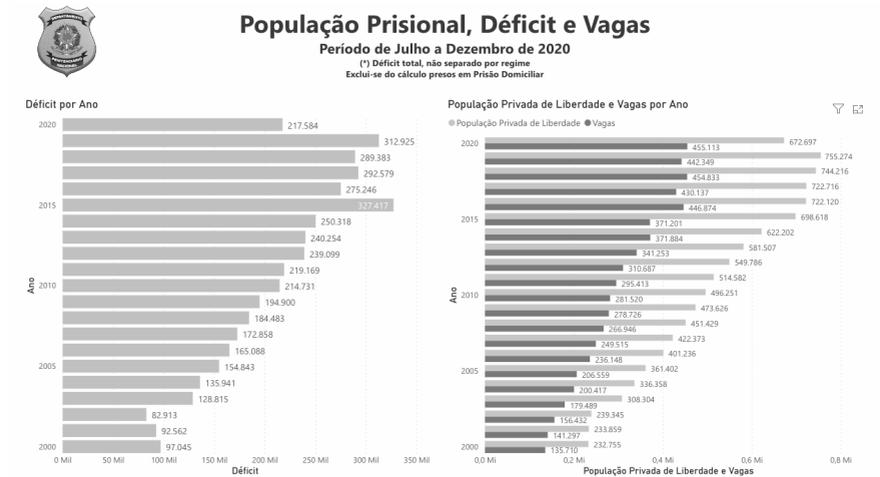
14 Serão utilizados dados disponibilizados em 2017 e em 2020. Isso se dá em virtude de, desde 2017, o INFOPEN somente disponibilizar os dados em formato de painel interativo e não o documento completo.

3.1. População prisional, taxa de aprisionamento e vagas

No Brasil, conforme o Infopen (2020), o total da população prisional estadual é de 806.551 pessoas, dos quais 667.541 encontram-se em celas físicas e 139.010 em prisão domiciliar. Dos internos que cumprem pena em celas físicas, 28.668 (4,3%) pertencem ao sexo feminino e 638.853 (95,7%) ao sexo masculino. Já entre os internos do sistema prisional em regime de prisão domiciliar, 12.696 (9,13%) são do sexo feminino e 126.314 (90,87%) pertencem ao sexo masculino. Já o Rio Grande do Norte, segundo dados da SEAP (2021), conta com o total de 11.413 presos, dos quais 10.736 pertencem ao sexo masculino e 677 ao sexo feminino.

A taxa de aprisionamento, por conseguinte, é calculada pela razão entre o número total de pessoas privadas de liberdade e a quantidade populacional do país, multiplicada por 100 mil. Conforme demonstram as apurações do Infopen (2020) entre os anos de 2000 e 2017, a taxa de aprisionamento aumentou mais de 150% em todo país. Em junho de 2017, o Brasil registrou 349,78 pessoas presas para cada 100 mil habitantes. Em 2018, esse número foi para 356,95. Em 2019, 359,40. E, em 2020, observou-se taxa de aprisionamento de 317,67. O aumento no número de pessoas presas, por conseguinte, implica diretamente no quadro de superlotação dos estabelecimentos prisionais e nas condições de tratamento que serão ofertadas por cada estabelecimento prisional. O gráfico abaixo aborda o déficit de vagas ao longo dos anos:

Gráfico 1 - Déficit anual de vagas e população privada de liberdade e vagas por ano



Fonte: Infopen (2020).

No lado esquerdo do gráfico, se verifica o déficit de vagas por ano, ou seja, o número de internos para além do número de vagas existentes. Entre 2018 e 2019, esse número aumentou e chegou a 312.925. Em 2020, último ano de análise do Infopen, observa-se uma queda para 217.584 pessoas. Já no lado direito do gráfico, é apresentado o número de vagas em comparação ao número de internos que compõem o sistema prisional brasileiro. O fato de o sistema prisional ser ocupado por quase o dobro de sua capacidade implica diretamente nas condições em que a pena será cumprida e deveria suscitar um debate acerca da real necessidade dos aprisionamentos, partindo do quantitativo de presos provisórios.

Ao analisar o gráfico acima, é importante verificar que são desprezadas as informações sobre o número de pessoas que cumprem pena em regime de prisão domiciliar. Assim, a queda no déficit de vagas

observado em 2020, analisada ao lado da redução do número de pessoas em cumprimento de pena, pode ter relação com o aumento de prisões domiciliares durante a pandemia de Covid-19.

Partindo para uma análise acerca das prisões e gênero, é necessário pontuar que, apesar de restar evidente a prevalência das prisões masculinas quando comparadas quantitativamente às prisões femininas, o encarceramento de mulheres é tema de extrema relevância no estudo da Segurança Pública. Isso se diz, especialmente, em razão da formação histórica e cultural das famílias no Brasil, na qual a mulher assume protagonismo no cuidado com a casa e os filhos; em função dos tipos penais vinculados às prisões de mulheres e, ainda, porque tem se verificado crescimento elevado do aprisionamento de mulheres no Brasil, que já conta com uma das maiores populações carcerárias femininas do mundo.

Em 2005, a população prisional feminina brasileira era de 12.900 mulheres. Em 2006, passou a ser de 17.200 mulheres, chegando a 2018 com aproximadamente 41.000 e em 2020 com cerca de 29.000. Essa evolução, apresentada em gráfico¹⁵ do painel interativo do Infopen (2020), demonstra um o crescimento acentuado observado a partir de 2006, ano que marca a Lei nº13.343/2006, mais conhecida como Lei de Drogas, tema que será melhor abordado nas próximas categorias.

15 BRASIL. Aprisionamento feminino (gráfico). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) - DEPEN. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZmY1NjZlNmMtZmE5YS00MDlhLWYyNGYtYmNiYTkwZTg4ZmQ1IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>> Acesso em: 13 de outubro de 2021.

3.2 Faixa etária

No Brasil, conforme o Infopen (2020), dos internos do sistema prisional estadual cumprindo pena em celas físicas 141.280 (21,16%) têm entre 18 e 24 anos; 143.488 (21,5%), entre 25 e 29 anos; 116.203 (17,41%) possuem entre 30 e 34 anos de idade; 135.328 (20,27%) têm de 35 a 45 anos; 50.526 (7,57%) possuem entre 46 e 60 anos; 8.729 (1,31%) têm mais de 60 anos e não há informação sobre 71.987 (10,78%) dos internos.

Quando aos internos do sistema estadual que cumprem pena em regime domiciliar, o Infopen (2020) destaca que 16.005 (11,51%) estão na faixa etária entre 18 e 24 anos de idade; 20.221 (14,55%) têm entre 25 e 29 anos de idade; 17.781 (12,79%) possuem entre 30 e 34 anos; 22.726 (16,35%) estão na faixa entre 35 e 45 anos de idade; 9.383 (6,75%) têm entre 46 e 60 anos; 2.895 (2,08%) são maiores de 60 anos e não há informações sobre 49.999 (35,97%) pessoas.

Verifica-se, portanto, a dificuldade do próprio Infopen em realizar um diagnóstico acerca da faixa etária das pessoas em cumprimento de pena no Brasil, especialmente as que se encontram em prisão domiciliar. Apresentar dados apurados sobre a idade dos internos é fundamental para propor políticas de intervenção direcionadas aos dilemas do cárcere em cada fase da vida.

Nesse deslinde, verifica-se que tanto entre os internos que cumprem pena nas celas físicas (38,91%) quanto entre os que se encontram em regime de prisão domiciliar (27,34%) a maioria têm entre 18 e 29 anos, ou seja, são jovens.

O Estado do Rio Grande do Norte segue a tendência nacional.

Segundo o Infopen (2020), dos internos do sistema prisional potiguar cumprindo pena em celas físicas, 1.845 (25,7%) estão na faixa etária entre 18 e 24 anos de idade; 1.941 (27,04%) têm entre 25 e 29 anos de idade; 1.243 (17,31%) possuem entre 30 e 34 anos; 1.549 (21,58%) têm entre 35 e 45 anos de idade; 521 (7,26) estão entre 46 e 60 anos de idade e 79 (1,1%) têm mais de 60 anos.

Sobre os internos que cumprem pena em regime domiciliar no Rio Grande do Norte, o Infopen (2020) aponta que 590 (16,02%) têm entre 18 e 24 anos de idade; 664 (17,48%) possuem entre 25 e 29 anos de idade; 521 (14,14%) encontram-se entre 30 e 34 anos de idade; 690 (18,63%) possuem de 35 a 45 anos de idade; 309 (8,39%) têm entre 46 e 60 anos de idade; 93 (2,52) têm mais de 60 anos e não há informações sobre 837 (22,72%) pessoas.

Nesse tópico, merece destaque a existência de dados sobre a faixa etária de todos os internos do sistema prisional potiguar que cumprem pena em celas físicas, sendo essa uma lacuna superada, se observado que em outras apurações houve ausência significativa de dados. Por outro lado, ainda permanece a dificuldade em apurar dados sobre as pessoas que cumprem pena em regime de prisão domiciliar, uma vez que não há informações sobre, pelo menos, 837 pessoas.

3.3 Raça

No âmbito do Brasil, o painel interativo do Infopen (2020) indica que entre os internos que cumprem pena em celas físicas, 184.795 (32,89%) se reconhecem como brancos; 280.489 (49,93%) se identificam como pardos; 90.234 (16,06%) se reconhecem como pretos; 5.188 (0,92%) se

identificam como amarelos e 1.084 (0,19%) consideram-se indígenas. Destaque-se que as informações compreendem uma análise sobre 84,2% do total da referida população.

Quanto aos internos que cumprem pena em regime de prisão domiciliar, 16.265 (23,88%) se identificam como brancos; 37.833 (55,55%) se reconhecem como pardos; 13.147 (19,3%) se identificam como pretos; 718 (1,05%) se autodeclararam amarelos; 144 (0,21%) se identificam como indígenas. Tal análise compreende 49% da referida população, destacando, novamente, a dificuldade do Infopen em apurar dados sobre as pessoas que cumprem pena em regime de prisão domiciliar.

Especificamente para o Rio Grande do Norte, os índices encaminhados pela SEAP (2021) foram dispostos na tabela abaixo:

Tabela 1 - Número de internos do sistema prisional do RN sob o recorte de raça e sexo

RAÇA	Homens	Mulheres
Branca	2077	143
Parda	7579	437
Preta	1367	84
Amarela	14	2
Indígena	12	1
Não informado	78	10
TOTAL	11.127	677

Fonte: elaboração própria. Dados: SEAP/RN (2021).

Considerando o apagamento histórico da identidade negra no Brasil, em razão das raízes coloniais e racistas, é importante que o número de pessoas negras e pardas seja analisado conjuntamente. Nesse passo, a nível

de país, contamos com pelo menos 65,99% de pessoas negras ou pardas cumprindo pena em celas físicas e 74,85% cumprindo pena em regime de prisão domiciliar. No RN, o total de internos pretos ou pardos é de 9.467.

Realizando um recorte de gênero a nível de país, no quesito raça, o Infopen (2020) pontua que, entre as apenadas que cumprem pena em celas físicas, 12.780 se identificam como pardas e 3.651 se identificam como negras. Já entre as mulheres que cumprem pena em regime de prisão domiciliar, 3.841 se identificam como pardas e 871 se reconhecem como negras.

3.4 Escolaridade

Merece destaque, inicialmente, a ausência de dados sobre o nível de escolaridade de toda a população prisional, junto às informações gerais, visto que, da forma como restou organizado o painel interativo do Infopen (2020), somente é possível ter uma breve perspectiva das pessoas vinculadas às atividades educacionais.

No Infopen 2017, última edição em formato de documento completo, no qual foi realizada contextualização sobre os dados apresentados, restaram dispostos os seguintes indicadores sobre o nível educacional dos internos do sistema prisional brasileiro: 51,35% da população prisional possuía, à época, até o ensino fundamental incompleto; 13,15% o ensino fundamental completo; 14,98% o ensino médio incompleto; 9,65% o ensino médio completo; 0,97 o ensino superior incompleto; 0,56% o ensino superior completo; 0,04 o ensino superior completo; 3,45 eram analfabetos e 5,85% alfabetizados.

Ademais, a comparação entre dados do sistema prisional com os da

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

população brasileira também foi apontada pelo Infopen (2017), no qual se verificou que não há uma representação no sistema prisional dos mesmos graus de escolaridade observados na sociedade brasileira.

Analisando especificamente os índices educacionais das internas do sexo feminino dispostas na última edição do Infopen Mulheres (2017), 2,55% são analfabetas; 3,78 são alfabetizadas; 44,42% possuem até o Ensino Fundamental Incompleto; 13,49% possuem até ensino fundamental completo; 15,27% com Ensino Médio Incompleto e 14,48% com Ensino Médio Completo. O percentual de internas com ensino superior incompleto é 2,11%; 1,46% possuem o ensino superior completo e 0,04% possuem nível de ensino acima do superior completo.

A análise feita pelo Infopen (2017) ao comparar os índices educacionais das mulheres em condição de privação de liberdade também foi verificada ausência de representação em comparação à sociedade brasileira. Isso se diz, notadamente, porque no sistema penitenciário, mais da metade das mulheres custodiadas possuem baixa escolaridade, ao passo que entre a população brasileira percebe-se maior dispersão entre todos os níveis educacionais.

No Estado do Rio Grande do Norte, conforme o Infopen (2017), 10,08% da população prisional é analfabeta; 12,68% são alfabetizados; 45,49% possuem até o ensino fundamental incompleto; 4,46% até o ensino fundamental completo; 5,44% até o ensino médio incompleto; 3,18% até o ensino médio completo; 0,27% o ensino superior incompleto; 0,17% o ensino superior completo; 0,0% acima do superior completo e não há informação para pelo menos 18,23%.

Verifica-se que o Estado do RN, na referida apuração de dados, em

2017, apresentou nível de escolaridade abaixo da média nacional no âmbito do sistema prisional, o que implica na necessidade de fomentar políticas de educação de base, dado o expressivo percentual de analfabetos e pessoas cujo nível de escolaridade é até a alfabetização ou o ensino fundamental incompleto.

Quanto à apuração de dados do Infopen (2020) referente ao tópico escolaridade, consta a informação de que entre 667.541 pessoas cumprindo pena em celas físicas, 165.127 (24,84%) fazem parte de alguma atividade educacional. Para as pessoas em regime de prisão domiciliar (139.001), somente 188 (0,14%) estão incluídas em alguma atividade educacional.

Nesse deslinde, dos internos cumprindo pena em celas físicas, 12.624 estão vinculados à alfabetização; 31.491 ao ensino fundamental; 16.091 ao ensino médio; 770 ao ensino superior; 61.834 estão vinculados à atividades complementares, não especificadas quadro interativo do Infopen (2020); 2.303 fazem curso profissionalizante e 40.014 fazem parte de projeto de remição pelo estudo e esporte.

Entre os internos que cumprem pena em regime de prisão domiciliar, 4 estão vinculados à alfabetização; 54 ao ensino fundamental; 69 ao ensino médio; 36 ao ensino superior; 21 a atividades complementares e 4 a cursos profissionalizantes.

3.5 Filhos

Com relação ao número de pessoas privadas de liberdade com ou sem filhos, o último extrato do Infopen (2020) indicou, inicialmente, que dentre o total de 667.541 pessoas cumprindo pena em celas físicas no sistema prisional estadual, há informações sobre 179.034 (26,82%). Sobre

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

os que se encontram em prisão domiciliar, dos 139.010, há dados sobre 13.529 (9,73%).

Assim, o documento aponta que, entre os as pessoas que cumprem pena em celas físicas, 86.525 não têm filhos; 42.101 pessoas têm 1 filho; 24.813 pessoas têm 2 filhos; 13.00 internos têm 3 filhos; 6.996 pessoas têm 4 filhos; 2.810 pessoas têm 5 filhos; 1.251 pessoas têm 6 filhos; 666 internos têm 7 filhos; 366 internos têm 8 filhos; 180 pessoas têm 9 filhos; 121 internos têm 10 filhos e 205 internos têm 11 filhos ou mais.

Já entre as pessoas cumprindo pena em regime de prisão domiciliar, 7.085 não têm filhos; 2.911, 1 filho; 1.777, 2 filhos; 918 internos têm 3 filhos; 434, 4 filhos; 188, 5 filhos; 108, têm 6 filhos; 45 pessoas têm 7 filhos; 28, 8 filhos; 11 pessoas têm 9 filhos; também soma 11 pessoas o total de pessoas com 10 filhos e 13 pessoas têm 11 ou mais filhos.

A apuração realizada em 2020 indica, ainda, a faixa etária dos filhos que se encontram nos estabelecimentos prisionais ao tratar das “Mulheres e Grupos Específicos”¹⁶. Conforme o documento, dentre as pessoas cumprindo pena em celas físicas, há um total de 76 lactantes, 102 gestantes ou parturientes e 502 filhos vivendo nos estabelecimentos prisionais. Destes, 143 (28,49%) possuem entre 0 e 6 meses de idade; 14 (2,79%), de 6 meses a 1 ano; 14 (2,79%), de 1 a 2 anos de idade; 39 (7,77%), de 2 a 3

¹⁶ Destaque-se que, na apuração realizada em 2017, o Infopen apresentou uma divisão por categoria de sexo. O percentual de presos do sexo masculino com 1 filho era de 47,22%; 2 filhos, 27,02%; 3 filhos, 12,32%; 4 filhos, 6,28%; 5 filhos, 2,78%; 6 filhos ou mais, 4,33%. Para as pessoas presas do sexo feminino, 28,91% tem 1 filho; 28,27% tem 2 filhos; 21,07% tem 3 filhos; 10,73% tem 4 filhos; 4,75%, 5 filhos e 6,26% tem 6 filhos ou mais. Logo, foi possível aferir que as pessoas do sexo feminino no sistema prisional tendem a um maior número de filhos em comparação às pessoas do sexo masculino. Somados, os percentuais relativos a 3 filhos ou mais é de 25,71% para as pessoas do sexo feminino, enquanto para as mulheres este percentual é de 42,81%.

anos e 292 (58,17%) são maiores de 3 anos de idade.

Quanto ao Rio Grande do Norte, o Infopen (2020) destaca que há 2 lactantes, 2 gestantes ou parturientes e um filho, cuja idade está entre 0 e 1 ano, vivendo no estabelecimento prisional.

3.6 Tipos penais correspondentes às prisões

Ao tratar de incidências por tipo penal, o Infopen (2020) indica que, do total analisado de pessoas cumprindo pena em celas físicas em estabelecimentos prisionais estaduais (694.662), 284.488 (40,96%) respondem por crime contra o patrimônio; 207.794 (29,91) respondem por crimes relacionados à Lei de Drogas; 105.041 (15,12%) respondem por crime contra a pessoa; 43.794 (6,3%) respondem por crime vinculado à Legislação Específica; 34.943 (5,95%) respondem por crimes contra a dignidade sexual; 12.055 (1,74%) respondem por crime contra a paz pública; 3.903 respondem por crime contra a fé pública; 1.743 (0,25%) respondem por crime cometido por particular contra a administração pública e 806 (0,12%) respondem por crime contra a administração pública.

Quanto às pessoas cumprindo pena em regime de prisão domiciliar (cujo total analisado foi 87.934 pessoas), 37.561 (42,71%) respondem por crimes vinculados à Lei de Drogas; 29.698 (33,77%) respondem por crimes contra o patrimônio; 10.073 (11,46%) respondem por crimes contra a pessoa; 5.810 (6,61%) respondem por crime vinculado à Legislação Específica; 2.632 (2,99%) respondem por crimes contra a dignidade sexual; 1.529 (1,74) respondem por crime contra a paz pública; 286 (0,33) respondem por crimes contra a fé pública; 191 (0,22%) respondem por crime cometido por particular contra a administração pública e 154 (0,18%)

respondem por crime contra a administração pública.

Ao comparar os tipos penais correspondentes às prisões entre pessoas do sexo feminino e masculino, verifica-se que a maior incidência entre as pessoas do sexo masculino é de crimes contra o patrimônio (41,6%), enquanto para as pessoas do sexo feminino, a prevalência é de crimes vinculados à Lei de Drogas (56,16%).

No âmbito do Rio Grande do Norte, o Infopen (2020) apresenta apuração para um total de 119 pessoas cumprindo pena em celas físicas, das quais 56 (47,6%) respondem por crimes vinculados à Lei de Drogas; 33 (27,73%) respondem por crime contra a pessoa; 25 (21,01%) respondem por crimes contra o patrimônio; 3 (2,52%) respondem por crime contra a dignidade sexual; 2 (1,68) respondem por crime vinculado à Legislação Específica.

Para a análise das pessoas cumprindo pena em regime de prisão domiciliar no Rio Grande do Norte, o Infopen (2020) trabalhou com um total de 24 pessoas, dentre as quais 11 (45,83%) respondem por crimes contra o patrimônio; 11 (45,83%) respondem por crimes vinculados à Lei de Drogas; 1 (4,17%) por crime contra a dignidade sexual e 1 (4,17%) por crime contra a pessoa.

É importante observar que, em razão do quantitativo apresentado, os dados para o Rio Grande do Norte não passam segurança para análise. Em verdade, revelam a dificuldade do próprio levantamento em apurar dados sobre a realidade do país, restando evidente a necessidade de fortalecer iniciativas como o Infopen para que seja possível conhecer a realidade prisional e, por fim, estabelecer estratégias fundamentadas em dados.

4. Breve análise dos índices sobre aprisionamento no Brasil e no Rio Grande do Norte

A abordagem acerca dos índices de aprisionamento pressupõe a análise de documentos que compilam dados estatísticos sobre o número de pessoas privadas de liberdade. É certo que não há metodologia padrão em trabalhos dessa ordem, mas, para os fins desta exposição, serão considerados, a nível nacional e estadual, os elementos coletados e geridos pelo Departamento Penitenciário Nacional por meio do Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (SISDEPEN). Além disso, serão trabalhados, no contexto específico do Estado do Rio Grande do Norte, as informações do Sistema Integrado de Administração Penitenciária (SIAPEN-RN), gerido pela Secretaria Estadual de Administração Penitenciária.

Em sede inicial, impõe-se alguns esclarecimentos. De acordo com o padrão conceitual estabelecido no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN (2017), considera-se taxa de aprisionamento a “razão entre o número total de pessoas privadas de liberdade e a quantidade populacional do país (...) multiplicada por 100 mil”, ou seja, é número de pessoas presas para cada cem mil habitantes. A seu turno, “taxa de ocupação” é “a razão entre o número total de pessoas privadas de liberdade e a quantidade de vagas existentes no sistema prisional”¹⁷.

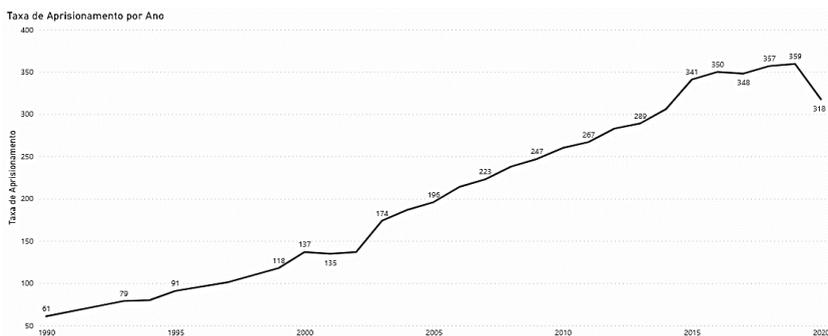
¹⁷ Para este cálculo, são computadas as pessoas privadas de liberdade em carceragens de unidades policiais, porém esses espaços de custódia não são considerados como “vagas existentes no sistema prisional”, uma vez que são inadequados ao recolhimento permanente da população privada de liberdade.

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

As informações mais recentes da citada plataforma foram lançadas em 15 de agosto de 2021, com período de referência entre julho e dezembro de 2020. Trata-se de um painel de informações, aberto à consulta pública, que registra um total de 668.135¹⁸ pessoas recolhidas em “celas físicas”, sendo 335.773 em regime fechado, 106.826 em regime semiaberto, 7.539 em regime aberto, 215.317 presos provisórios, 384 em tratamento ambulatorial e 2.296 cumprindo medida de segurança. O painel apresenta, ainda, o número de pessoas monitoradas eletronicamente (72.720).

A taxa de aprisionamento, em 2020, foi fixada em 317,67, demonstrando, pela primeira vez desde o início da série histórica, queda acentuada. Confira-se abaixo:

Gráfico 2 - Taxa de aprisionamento por ano no Brasil

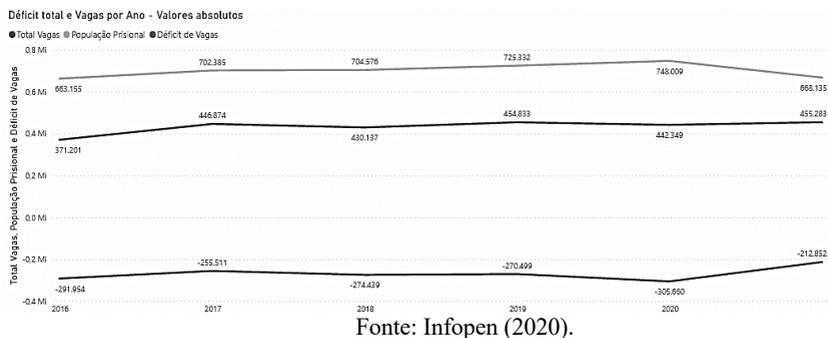


Fonte: Infopen (2020).

Ademais, registrou-se diminuição do déficit de vagas, padrão vinculado à taxa de ocupação, conforme gráfico adiante reproduzido:

¹⁸ Excluiu-se dessa contagem os presos que estão sob a custódias das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícia e Bombeiros Militares.

Gráfico 3 - Déficit total e vagas por ano



Ainda com base no painel do SISDEPEN, o estado do Rio Grande do Norte contava com 7.304 pessoas em “celas físicas”, sendo 7.179 no sistema estadual e 125 no sistema federal (Penitenciária Federal de Mossoró/RN). Registrou-se, outrossim, que 2.203 pessoas estavam monitoradas eletronicamente.

Já os dados do SIAPEN-RN, ferramenta de informações apenas do sistema penitenciário estadual, coletados considerando o mês de setembro de 2021 como marco temporal, revelam número consideravelmente maior (11.413 reclusos, sendo 10.736 homens e 677 mulheres).

Vale a ressalva de que a coleta dos dados não observa necessariamente a mesma metodologia, o que pode justificar a discrepância. A rigor, os próprios critérios metodológicos de categorização não são bem definidos nas duas bases, o que, porém, não afeta a relevância e confiabilidade dos registros.

Avançando mais nos dados constantes no SIAPEN-RN, formulou-se a tabela abaixo que coteja o número de pessoas privadas de liberdade e a capacidade máxima de cada unidade penitenciária do Estado, essa última

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
 ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
 MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
 MILENA DA SILVA CLAUDINO
 RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
 SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

obtida a partir de Termo de Cooperação firmado entre o Estado do Rio Grande do Norte, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e a Defensoria Pública firmado em 04 de maio de 2021. Confira-se:

Tabela 2 - Dados sobre os internos do sistema penitenciário do RN

Unidade	Capacidade ideal	Capacidade máxima permitida	Total de presos (set/2021)
Centro de Detenção Provisória - Apodi	72	100	59
Centro de Detenção Provisória - Parnamirim	48	120	86
Central de Monitoramento Eletrônico ¹⁹	-	-	2653
Cadeia Pública - Caraúbas	192	264	176
Cadeia Pública - Ceará-Mirim	683	1.364	1.339
Cadeia Pública - Mossoró	343	484	431
Cadeia Pública - Natal	249	374	377
Cadeia Pública - Nova Cruz	168	252	160
Complexo Penal Estadual Agrícola Mário Negócio	613	984	834
Complexo Penal João Chaves (FEM)	62	130	224
Complexo Penal João Chaves (MASC)	80	110	950 ²⁰
Complexo Penal de Pau dos Ferros	144	360	376
Centro de Recebimento e Triagem	24	48	32
Penitenciária Estadual de Alcaçuz	967	1.934	1653
Penitenciária Estadual de Parnamirim	412	824	807
Penitenciária Estadual Rogério Coutinho Madruga	717	900	705

¹⁹ No Termo de Cooperação não consta menção às pessoas submetidas a monitoramento eletrônico. Essa circunstância explica, pelo menos parcialmente, a referência no citado documento à existência de 7.292 presos, número bem inferior ao colhido em setembro/2021 com base no SIAPEN-RN.

²⁰ Essa enorme discrepância se deve ao fato de que, na referida unidade, do total de presos, 791 estão em regime aberto e não se recolhem, ante a inexistência da estrutura de casa de albergado.

CAPÍTULO 4

TRABALHO E CÁRCERE: DIAGNÓSTICO SOBRE O PERFIL PRISIONAL E APONTAMENTOS PARA UMA POLÍTICA DE ESTADO NO ÂMBITO DO RIO GRANDE DO NORTE

Penitenciária Estadual do Seridó	352	553	506
Unidade Psiquiátrica de Custódia	45	45	45

Fonte: SEAP/RN, 2021.

As categorias de “capacidade ideal” e “capacidade máxima permitida” foram delineadas no aludido Termo de Cooperação. A capacidade máxima é resultado da aplicação de um percentual máximo de acréscimo em relação à capacidade ideal, sendo que aquela, quando ultrapassada, legitima a pretensão de sua interdição.

Com as premissas até aqui estabelecidas, percebe-se que o superencarceramento, isto é, a desproporção entre as vagas disponíveis e as pessoas efetivamente custodiadas é um problema histórico, sendo certo que a queda acentuada na taxa de aprisionamento e no déficit de vagas, como demonstrado acima, é pontual, não se viabilizando, no estágio atual da série histórica, a afirmação de que há uma tendência de controle permanente dessa desproporção.

Consoante já abordado ao longo desse trabalho, a superlotação no sistema penitenciário brasileiro, realidade inegavelmente presente no Rio Grande do Norte, é elemento caracterizador da violação massiva e persistente de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, dentro do contexto do estado de coisas inconstitucional reconhecido pelo STF na ADPF 347/DF.

Além de inconstitucional, já há o reconhecimento da inconveniência da superlotação, sendo certo que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), no julgamento do Caso Pacheco Teruel e outros vs. Honduras (2012), fixou os principais *standards* sobre condições carcerárias e os deveres do Estado em favor das pessoas

privadas de liberdade, estabelecendo que “A superlotação constitui por si só uma violação à integridade pessoal; além disso, obstaculiza o desempenho normal das funções essenciais conferidas aos centros penitenciários”.

Nesse contexto, aliás, a Corte IDH impôs ao Estado Brasileiro medida provisória no Caso Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (unidade prisional do Rio de Janeiro que chegou a registrar superlotação na ordem de 200%), determinando, entre outras medidas, o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido no citado estabelecimento “para todas as pessoas ali alojadas, que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais”²¹. A mesma providência foi adotada pela Corte IDH, também em sede de medidas provisórias, no caso Complexo Penitenciário de Curado, localizado em Recife (Resolução de 28 de novembro de 2018).

Ademais, os dados fornecidos pela SEAP (2021) referentes ao quantitativo de internos por regime apontam que 1.629 encontram-se em regime aberto; 2.696 em regime semiaberto; 3.975 em regime fechado; 3.082 são presos provisórios; 12 encontram-se sentenciados e 24 cumprem medida de segurança. O número considerável de presos provisórios desperta atenção e enseja um debate em torno da real necessidade de decretação da prisão provisória que, se imputada indevidamente, tem o condão de provocar danos ao cidadão e, por conseguinte, à toda a sociedade.

Nesse ponto, calha a ressalva de que, independentemente de eventual crime praticado ou de imputação formalizada, o indivíduo não

²¹ No Recurso em Habeas Corpus nº 136.961/RJ, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, reconhecendo que a resolução da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes, determinou o cômputo em dobro de todo o período em que o paciente cumpriu pena no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

perde, apenas por tal circunstância, o seu direito à liberdade, cujo cerceamento somente se justifica com a demonstração concreta e devidamente justificada de pelo menos uma das hipóteses taxativamente previstas em lei (PINTO, 2021).

Feito esse apanhado, é de se firmar o entendimento de que o cenário de descontrole da ocupação carcerária, ainda presente no Brasil a despeito da aparente melhora dos indicadores, causa efeitos sistêmicos, não só na condição de cumprimento da prisão em si, mas também na própria dinâmica interna das unidades e, em especial, na gestão penitenciária, prejudicando a efetivação das políticas de assistência ao preso, ao internado e ao egresso, as quais incumbem ao Estado (art. 10, Lei de Execuções Penais²²). Com efeito, os presídios, notadamente os geridos por autoridades estaduais, acabam por não cumprir as funções que deveriam instrumentalizar, quais sejam, impedir que a pessoa, mesmo presa, continue inserido em práticas delituosas e prover as condições necessárias para o custodiado ser reinserido na vida em sociedade (SILVA JÚNIOR, 2020).

5. Análise dos índices sobre trabalho, educação e cárcere no Rio Grande do Norte

Para melhor compreensão deste capítulo faz-se necessária a descrição dos dados estatísticos referentes aos índices sobre trabalho, educação e cárcere no estado do Rio Grande do Norte, obtidos

²² Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.
Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

especialmente por meio de consulta ao Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) relativo ao período de julho a dezembro de 2020, e de relatório encaminhado pelo Departamento de Promoção à Cidadania (DPC), da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP) atinente às informações do sistema prisional do RN no ano de 2021 requeridas no âmbito do projeto de pesquisa “Criminalidade violenta e diretrizes para uma Política de Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Norte”, sob coordenação do Professor Walter Nunes da Silva Júnior.

Inicialmente foram analisados os dados fornecidos pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN (2020), por meio de um recorte do ano de 2016 até o ano de 2020 relacionado ao número de presos em programa laboral no estado do Rio Grande do Norte, o qual nos mostra uma porcentagem de 4,05% de presos trabalhando, no ano de 2016, demonstrando posteriormente uma forte queda nos dois anos subsequentes, e divulgando como último valor, a porcentagem de apenas 3,26% em 2020.

Gráfico 04 – População Prisional em Programa Laboral Evolução Ano x Ano

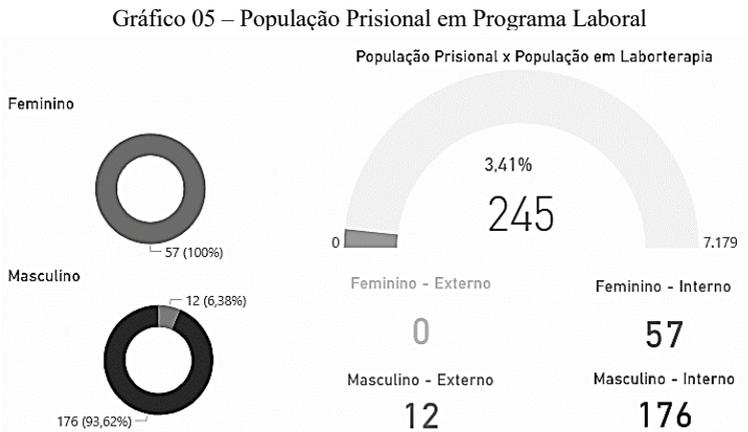
Ano	UF	Número de Presos	Número de Presos Trabalhando	Porcentagem
2016	RN	6635	269	4,05%
2017	RN	6696	185	2,76%
2018	RN	8977	238	2,65%
2019	RN	10290	347	3,37%
2020	RN	7513	245	3,26%

Fonte: Infopen (2020).

Nesse contexto, verifica-se um retrocesso relacionado aos índices de trabalho laboral exercido pela população prisional divulgados no ano de

2016, sendo importante destacar que no ano de 2020 em âmbito nacional, o estado do Rio Grande do Norte atingiu a 25ª posição, ficando à frente apenas do estado do Rio de Janeiro com 3,17% e do estado do Amapá com um índice de 2,89%, e no âmbito da região Nordeste o resultado foi mais ainda insatisfatório, uma vez que ocupou o último lugar (INFOPEN, 2020).

Em relação aos índices coletados por gênero, o Infopen (2020) divulgou que dos 245 presos, correspondente à taxa de 3,26%, que estão inseridos em programa laboral no ano de 2020, 176 pessoas do gênero masculino e 57 pessoas do gênero feminino exerceram trabalho interno, enquanto que 12 pessoas do gênero masculino estavam em atividade laboral externo.



Fonte: Infopen, (2020).

Quanto aos dados coletados sobre as atividades laborais exercidas atualmente pelos reclusos do sistema prisional do estado do Rio Grande do Norte, a Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP) informou que 204 pessoas do gênero masculino, 23 pessoas do gênero feminino e 01 pessoa LGBTQIA+ exercem atualmente trabalho interno. No

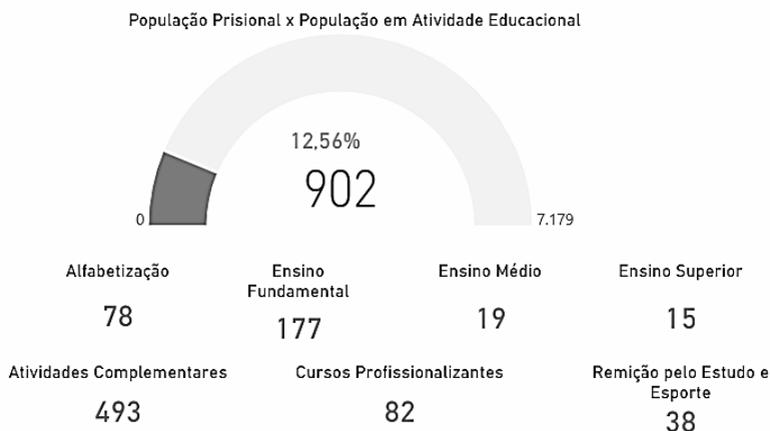
FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

que se refere ao programa laboral externo, foi levantado o número de aproximadamente 26 internos, sendo apenas 03 do gênero feminino.

Dessa forma, ao observar os índices que retratam a população prisional em programa laboral divulgados pelo Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN no ano de 2020 e comparar com os dados levantados pela Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP) no ano de 2021, percebe-se que houve um aumento de apenas 09 reclusos em atividades laborais.

No que diz respeito aos índices referentes à população prisional em atividade educacional, o estado do Rio Grande do Norte possui o total de 902 reclusos, correspondente à um percentual de 12,56% da população prisional, os quais são divididos em 78 em nível de alfabetização, 177 no ensino fundamental, 19 no ensino médio, 15 no ensino superior, 493 em atividades complementares, 82 em cursos profissionalizantes e 38 em remição pelo estudo e esporte (INFOPEN 2020):

Gráfico 06 - População prisional em atividade educacional



Fonte: Infopen (2020).

Contudo, o relatório apresentado pelo Departamento de Promoção à Cidadania (DPC), da SEAP divulgou que, em 2021, existe o total de 490 internos do sistema prisional desenvolvendo atividade educacional, sendo divididos nos seguintes quantitativos: 82 na alfabetização, 193 no ensino fundamental I, 124 no ensino fundamental II, 43 no ensino médio, 29 no nível superior e 19 reclusos no ensino técnico.

Por fim, a SEAP também apresentou o número de pessoas privadas de liberdade que participaram dos Exames Nacionais, como o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), que promove a certificação para o Ensino Fundamental e Médio, e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que viabiliza o acesso à educação superior.

Destaque-se que houve um aumento significativo na participação da população privada de liberdade no estado do Rio Grande do Norte, já que o número de inscritos no ENCCEJA no ano de 2017 foi de 107, enquanto que em 2020 foram 1428 inscrições. No que se refere ao ENEM, esse número passou de 108 reclusos inscritos no ano de 2017 para 517 no ano de 2020.

6. A Lei de Execução Penal e perspectivas vinculadas ao trabalho

O trabalho para o interno do sistema prisional, apesar de ensejar um debate atual, não consiste em uma inovação do ponto de vista social e normativo. A própria Lei de Execução Penal prevê uma série de atribuições a serem executadas pelas instituições penitenciárias, incluindo a assistência material à saúde, assistência jurídica, educacional, social, religiosa e, notadamente, ao trabalho.

O Estado, portanto, tem a responsabilidade legal de oferecer

trabalho ao interno do sistema prisional, cabendo a este aceitar ou não. Ademais, conforme a Lei de Execução Penal, para o interno, o trabalho é caracterizado enquanto dever social e condição de dignidade humana, sendo sua finalidade estritamente educativa e produtiva, ou seja, apesar de tratar-se de atividade laboral, não está sujeita ao regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O texto normativo prevê, ainda, que o trabalho do interno do sistema prisional será remunerado, não podendo ser inferior a 3/4 do salário mínimo (art. 29, *caput*), excetuando-se as tarefas executadas como prestação de serviço à comunidade. Ademais, o trabalho pode ser executado em dois formatos: interno, quando a atividade laboral for desempenhada nas dependências do ambiente onde cumpre sua pena ou externo, quando realizado fora do ambiente prisional.

Para o trabalho interno, o cidadão está obrigado a executá-lo na medida de suas aptidões e capacidade, não sendo obrigatório àquele que cumpre pena em regime provisório, o qual também não poderá realizar atividade fora do estabelecimento prisional. A Lei de Execução Penal esclarece que devem ser consideradas as condições pessoais, necessidades futuras do cidadão em condição de cárcere e as oportunidades oferecidas pelo mercado, devendo ser evitado o trabalho artesanal sem expressão econômica, exceto nas regiões de turismo.

Sobre a gerência do trabalho, a Lei de Execução Penal dispõe que poderá ser feita por fundação, ou empresa pública, com autonomia administrativa, e terá por objetivo a formação profissional do interno do sistema prisional, de modo que a entidade gerenciadora promova e supervisione a produção, além de se encarregar pela comercialização e

suporte de despesas. É possível, também, que haja convênio com a iniciativa privada para implantação de oficinas de trabalho.

Quanto ao trabalho externo, será admissível para os cidadãos que se encontram em regime fechado somente em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da Administração Direta ou Indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina, de modo que o limite máximo do número de presos seja de 10% do total de empregados na obra. O trabalho externo está, ainda, vinculado à autorização da direção do estabelecimento prisional, dependendo de critérios como aptidão, disciplina e responsabilidade, além do cumprimento mínimo de 1/6 da pena.

A adoção de políticas vinculadas ao trabalho do interno prisional, com objetivo educativo e produtivo, pode impactar diretamente os caminhos a serem trilhados após o cumprimento da pena. Isso se diz, notadamente, em razão da reincidência criminal ser uma preocupação do ponto de vista da segurança pública que carece de solução estrutural. Contudo, é necessário criar condições efetivas, para além da dicção normativa, para que o interno possa retornar ao convívio social de forma digna.

Nessa conjuntura, é primordial elencar e analisar boas práticas adotadas por outros estados que podem ser pensadas e adaptadas ao cenário do Rio Grande do Norte, no tocante aos modelos de gestão prisional com enfoque no trabalho e educação. Isso porque, consoante já ressaltado, a temática ora abordada não se trata de uma inovação, mas de uma política de Estado que já se encontra respaldada em nosso ordenamento jurídico, requerendo tão somente modos eficientes de implementação.

As experiências dos estados de Santa Catarina, com suas particularidades e modelo de gestão condizente com sua realidade, mostram-se promissoras. Por isso, serão tecidas no presente tópico considerações a respeito das iniciativas já implantadas nesse estado, à luz das normativas aplicáveis, com o fito de compreender as razões que lhe levaram a ocupar lugar de destaque no cenário brasileiro.

Conforme o Infopen (2020), o Brasil possui 92.814 pessoas cumprindo pena em celas físicas vinculadas à atividade laboral, o que representa 13,9% do quantitativo total de internos deste grupo. Para as pessoas que estão em prisão domiciliar, esse número é de 4.659 pessoas, o que representa 3,35% do total de pessoas do referido grupo.

Sobre a remuneração vinculada à laborterapia, o Infopen (2020) apresentou dados referentes a 65.281 (70,34%) internos cumprindo pena em celas físicas, não havendo informação sobre os demais. As informações, categorizadas por sexo, indicam que, quanto aos internos do sexo masculino, 4.368 (7,45%) recebe entre 1 e 2 salários mínimos; 14.781 (25,2%) recebe entre $\frac{3}{4}$ e 1 salário mínimo; 16.930 (28,86%) recebe menos de $\frac{3}{4}$ de 1 salário mínimo; 108 (0,18%) recebe mais de 2 salários mínimos e 22.470 (38,31%) não recebe remuneração. Quanto aos internos do sexo feminino, 328 (4,75%) recebe entre 1 e 2 salários mínimos; 3.073 (46,39%) recebe entre $\frac{3}{4}$ e 1 salário mínimo; 1.453 (21,94%) recebe menos de $\frac{3}{4}$ de 1 salário mínimo e 1.770 (26,72%) não recebe remuneração.

Quanto às pessoas cumprindo pena em regime de prisão domiciliar, o Infopen (2020) apresentou informações sobre 1.783 pessoas, o que corresponde a 38,27% do total deste grupo. Quanto às pessoas do sexo masculino, foi verificado que 746 (47,82%) recebe entre 1 e 2 salários

mínimos; 189 (12,12%) recebe entre $\frac{3}{4}$ e 1 salário mínimo; 387 (24,81%) recebe menos de $\frac{3}{4}$ de 1 salário mínimo e 238 (15,26%) não recebe remuneração. Sobre as pessoas do sexo feminino, 107 (47,98%) recebe entre 1 e 2 salários mínimos; 51 (22,87%) recebe entre $\frac{3}{4}$ e 1 salário mínimo; 33 (14,8%) recebe menos de $\frac{3}{4}$ de 1 salário mínimo e 32 (14,35%) não recebe remuneração.

Já o modelo implantado nas unidades prisionais de Santa Catarina tem sido recomendado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) para ser replicado nas prisões de todo o país. Além da produção de itens como colchões, caixas d'água, embalagens plásticas e oficina de bordados, chama atenção a criação do Fundo Rotativo, sistema em que 25% do valor pago ao interno pela empresa que o contrata volta para a unidade prisional, sendo uma forma de ressarcimento ao Estado, em consonância com a Lei de Execução Penal (DEAP/SC, 2019).

No referido estado, dos 23.201 internos do sistema prisional cumprindo pena em celas físicas, 7.002 (cerca de 30,18%) exercem algum tipo de laborterapia. Segundo dados do Infopen (2020), as atividades de trabalho externos são realizadas por 26 pessoas do sexo feminino e 1.031 pessoas do sexo masculino e as atividades internas são realizadas por 576 pessoas do sexo feminino e 5.396 pessoas do sexo masculino. Não há dados sobre laborterapia para as pessoas cumprindo pena regime de prisão domiciliar.

Quanto à remuneração, o Infopen (2020) apresenta dados sobre 6.021 (85,99%) dos internos que estão vinculados aos programas de laborterapia em Santa Catarina. Dos internos do sexo masculino, 1.923 (34,77%) recebe entre 1 e 2 salários mínimos; 2.257 (41,03%) recebe entre

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

3/4 e 1 salário mínimo; 214 (3,87%) recebe menos de 3/4 de um salário mínimo; 40 (0,72%) recebe mais de 2 salários mínimos e 1.096 (19,96%) não recebe nenhuma remuneração.

Dos internos do sexo feminino, 12 (2,44%) recebe entre 1 e 2 salários mínimos; 373 (75,97%) recebe entre 3/4 e 1 salário e 106 (21,59%) não recebe remuneração.

7. Trabalho encarceramento: uma proposta de política de Estado para o Rio Grande do Norte

A elaboração de apontamentos para uma política de Estado deve ter ponto de partida em uma análise de dados sobre a realidade para a qual a política será direcionada. Para tanto, a Teoria Fundamentada nos Dados foi utilizada como inspiração, uma vez que consiste em método para gerar teoria derivada de dados empíricos (STRAUSS; CORBIN, 2008) a partir da identificação de categorias-chave oriundas da realidade estudada.

Nesse deslinde, os dados oficiais apontaram que o perfil do interno do sistema prisional potiguar segue a tendência nacional, com destaque para pessoas jovens, de até 29 anos de idade, do sexo masculino, que se identifica como pessoa preta ou parda e com escolaridade até o ensino fundamental incompleto. Quanto à espécie de crimes praticados, a maioria responde por crimes contra o patrimônio e crimes vinculados à Lei de Drogas.

Verificou-se, a nível nacional, que o aprisionamento de mulheres tem crescido de forma mais acentuada que o aprisionamento de homens, especialmente após 2006, ano marcado pela Lei de Drogas. Além disso, as análises apontam que as mulheres em condição de cárcere têm mais filhos

que os homens, exigindo do Estado atenção a esta especificidade diante dos dilemas de gênero e aprisionamento.

No âmbito do trabalho, restou constatado um retrocesso quanto aos índices de laborterapia dos internos divulgados no ano de 2016, tendo, no ano de 2020, o estado do Rio Grande do Norte atingido a 25ª posição, ao passo em que no âmbito da região Nordeste ocupou o último lugar (INFOPEN, 2020), revelando, assim, a baixa efetividade de políticas públicas que garantam a sua implantação e execução. Ademais, observou-se que somente 3,41% dos internos do sistema prisional do RN estão incluídos em algum programa de laborterapia. A média nacional, para o mesmo quesito, é de 13,90% do quantitativo total de internos²³.

Nos índices de aprisionamento, desperta atenção o superencarceramento, bem como o número de internos em regime provisório e semiaberto. Tal realidade carece ser considerada diante da formulação de políticas públicas voltadas ao ambiente prisional.

Verificou-se, ainda, a ausência de dados (da SEAP) relativos à renda das famílias dos internos no âmbito do Rio Grande do Norte, o que seria primordial para a elaboração de um estudo mais apurado. Por outro lado, esta ausência é reveladora da necessidade de formulação de estudos mais aprofundados sobre a realidade dos internos e de suas famílias. Além disso, é notória a carência do próprio Infopen quanto à apuração de informações sobre o perfil prisional, notadamente, nos eixos faixa etária, escolaridade e tipo penal correspondente às prisões.

²³ É importante destacar que os dados do Infopen (2020) apontam para uma redução significativa do número de internos vinculados à laborterapia entre os anos 2019 e 2020, que chega a 36%.

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

Quanto às boas práticas que podem servir de inspiração para a adoção de políticas no âmbito do Rio Grande do Norte, em Santa Catarina, chama atenção a criação do Fundo Rotativo cujo objetivo é repassar parte da remuneração do interno para o Estado também desperta interesse por consistir em uma medida que contribui para a manutenção da própria política pública.

Além disso, o Relatório de Reincidência Criminal ressalta a estigmatização exercida pelos efeitos da prisão, apontada pelos entrevistados como um dos principais fatores que impeliriam os indivíduos a reincidirem em práticas delituosas, em razão da discriminação e da ausência de espaço de êxito social. Nesse passo, surge a necessidade de implementar práticas que contribuam para a melhoria no convívio do preso com a população em geral, como o trabalho em âmbito externo, por exemplo.

Considerando, portanto, as análises centrais realizadas ao longo deste estudo, foram traçadas algumas diretrizes fundamentais para a implementação de uma política de contratação de internos e egressos no Rio Grande do Norte em torno das categorias seguintes: (a) contratação pelo poder público; (b) remuneração e destinação da renda; (c) especificidades em razão do regime de pena; (d) política específica para mães em situação de cárcere e (e) adoção do trabalho externo. Tal proposta é apresentada no formato de minuta de texto normativo.

Do art. 1º ao art. 8º são indicadas as disposições prevendo a reserva de vagas para as pessoas internas e egressas do Sistema Penitenciário do Rio Grande do Norte em todos os editais de licitação e contratos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Norte,

inclusive as pessoas jurídicas contratadas por quaisquer órgãos ou instituições integrantes dos Poderes do Estado, o Ministério Público e Tribunal de Contas, cujo objeto seja a contratação e a execução de mão-de-obra e serviço e forma de contratação. São incluídos, ainda, os deveres da empresa contratada e a finalidade da contratação para o interno - educativa e produtiva – e para o egresso – submetido ao regime da CLT.

Ademais, a necessidade de que o poder público tome a iniciativa de contratar internos e egressos do sistema prisional parte da perspectiva de que o Estado detém a responsabilidade de fomentar políticas penitenciárias de caráter educacional e profissionalizante. Logo, é fundamental que os editais de licitação e contratos firmados pela Administração Pública Direta e Indireta disponham reserva de vagas para pessoas internas e egressas do Sistema Penitenciário do Rio Grande do Norte.

Ainda, diante das abordagens adotadas em outros Estados, como em Santa Catarina, e do estigma sofrido pelo interno ao deixar o sistema prisional, o papel do poder público se faz importante frente ao fomento do trabalho fora dos estabelecimentos prisionais. Tirar o interno do estabelecimento prisional e trazer para o convívio social na condição de trabalhador pode contribuir para a ruptura do distanciamento que se estabelece entre a sociedade e a pessoa em cumprimento de pena.

O artigo 9º, por conseguinte, aponta os princípios da política de Estado para contratação de internos e egressos, incluindo o respeito à dignidade da pessoa humana, a justiça social, o direito ao trabalho e à renda, a equidade de gênero e a proteção da população prisional contra toda e qualquer exploração. A inclusão de princípios norteadores dá-se em razão da problemática relação entre o sistema capitalista de mercado e as

atividades laborais desenvolvidas por internos do sistema prisional quando intimamente vinculadas às iniciativas de propósito lucrativo, conforme elucidado no documentário A 13ª Emenda (Netflix, 2016).

Para Foucault (2014), o trabalho deve ser, na prisão, um instrumento para qualificar o interno e proporcionar melhor expectativa de vida, não devendo ser visto como mecanismo econômico, sob pena de recair em mais uma forma de opressão. Alinhado a esse pensamento, a adoção de políticas para fomento do trabalho de internos e egressos do sistema prisional exige que o Estado atue para inibir práticas que possam desvirtuar o propósito estritamente educacional e produtivo para os internos.

O art. 10, por sua vez, indica quem é o interno e quem é o egresso para fim da política, em consonância com a dicção normativa da Lei de Execução Penal, sendo interna a pessoa que esteja cumprindo pena privativa de liberdade no sistema prisional e a ainda não sentenciada, presa provisoriamente. É considerado egresso, por sua vez, o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento ou o liberado condicional, durante o período de prova.

As diretrizes para a política de Estado, por sua vez, são dispostas no art. 11, proporcionam melhor direcionamento aos princípios, já previstos no art. 9º, incluindo o tratamento digno das pessoas em situação de vulnerabilidade social devido condenação criminal e de suas famílias; o fomento de políticas públicas voltadas ao direito à educação, profissionalização, trabalho e renda de pessoas presas e egressas do sistema prisional; a atuação conjunta entre os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas ações de inclusão social de pessoas presas e egressas do sistema prisional; o desenvolvimento de iniciativas efetivas de

segurança pública, com o propósito de promover a cultura de paz, justiça restaurativa e reduzir a reincidência criminal e ações em parceria com setores do poder privado.

Já o art. 12 concentra os objetivos da política. Dentre estes, o fomento ao diálogo com internos e egressos, assim como seus familiares e entidades de apoio, se faz primordial para traçar estratégias de atuação mais direcionadas às necessidades. Ainda, diante do tratamento de exclusão social e apagamento dado aos internos e egressos, é objetivo da política a realização de ações de conscientização sobre a finalidade inclusiva do trabalho laboral pessoas internas e egressas, incentivando sua capacidade produtiva.

Soma-se aos objetivos da política a promoção de iniciativas de acesso à educação e qualificação profissional da pessoa interna e egressa. Conforme abordado pelo Prof. Dr. Walter Nunes na obra *Crime, Violência e Segurança Pública: apontamento para uma política de Estado*, “sem educação não há capacitação para o trabalho e sem formação educacional adequada, ainda que o preso seja inserido no mercado de trabalho, a sua (re)adaptação aos valores da vida em sociedade tem-se por comprometida” (2020, p. 170).

Na mesma obra, Milena Claudino (2020) pontua que projetos educacionais no âmbito do sistema prisional precisam ser efetivados na perspectiva da educação para a igualdade de gênero. Tal noção se faz importante especialmente em razão do crescente aprisionamento de mulheres negras, mães, condenadas por crimes relacionados às drogas.

Além disso, a conexão com tais instituições, especialmente as universidades, deve ser buscado na perspectiva de oferta de acesso aos

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

dados dos estabelecimentos prisionais, visando a produção de conhecimento científico acerca do sistema prisional do Estado do Rio Grande do Norte. Por fim, também é objetivo da política contribuir para o alcance da paridade entre gêneros e o empoderamento feminino por meio do acesso ao trabalho, renda e educação.

Os objetivos, contudo, somente podem ser alcançados por meio de ferramentas eficazes. Desse modo, o art. 13 traz o rol de instrumentos pensados para efetivação da referida política, que incluem a celebração de termos de fomento ou colaboração junto ao judiciário, às Defensorias Públicas, aos Ministérios Públicos e às demais instituições relacionadas à segurança pública para execução de serviços por pessoas presas e egressas do sistema prisional, em razão de as instituições mais relacionadas ao poder de punir do Estado terem o papel primeiro de fomentar políticas para melhoramento das práticas prisionais. Em seguida, a celebração de convênios entre Municípios, Estado e União, bem como entes da Administração Pública Indireta para a execução de serviços públicos estaduais por pessoas presas e egressas do sistema prisional.

Tem-se, ainda, as ações de caráter educativo e profissionalizante junto às instituições de ensino por meio de projetos de pesquisa e extensão e a criação de um banco de dados sobre o sistema prisional potiguar incluindo aspectos socioeconômicos com recorte de gênero, raça, classe e orientação sexual. Tais instrumentos destacam o interesse na abertura do sistema prisional à sociedade, especialmente os centros de estudo, para contribuição efetiva dos diversos cursos mediante a implementação de atividades para os internos e, ainda, a produção de dados mais apurados sobre a realidade do cárcere e pós-cárcere.

Nesse deslinde, considerando a série de violências de gênero que contribuem para a chegada da mulher ao cárcere, a responsabilidade histórica e cultural de cuidados com os filhos, amparada pelo machismo, surge a necessidade de vincular as políticas laborais à paridade entre gênero. Desse modo, o art. 14 da referida política prevê que as instituições, sejam de natureza jurídica de direito público ou privado, devem contratar internos e egressos do sexo feminino e do sexo masculino na mesma proporção, sem distinção de qualquer natureza. Somente não havendo pessoa do sexo feminino apta à contratação a proporção prevista no *caput* desse artigo pode ser desconsiderada.

Conforme texto de Milena Claudino (2020) na obra *Crime, Violência e Segurança Pública: apontamento para uma política de Estado*, a necessidade de criação de políticas específicas para mães em condição de cárcere se dá, especialmente, em razão das famílias monoparentais femininas que se põem em vulnerabilidade com a prisão da mulher.

Quanto à remuneração, a própria Lei de Execução Penal prevê que o interno deve ser remunerado, não devendo tal valor ser inferior a $\frac{3}{4}$ de um salário mínimo. O art. 15, por sua vez, prevê que a remuneração deve corresponder a pelo menos a 1 (um) salário mínimo nacional vigente, devendo ser pago mensalmente, ainda que o trabalho seja exercido por meio de produção.

A previsão desse valor se dá, especialmente, em razão do art. 16, cuja redação indica que a carga horária de trabalho da pessoa interna e egressa não será inferior a 6 (seis) nem superior a 8 (oito) horas diárias, com descanso aos domingos e feriados. Logo, considerando que o interno e, especialmente, o egresso desempenhem carga horária e atividade igual a

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

qualquer outro trabalhador, não deve a remuneração ser inferior a um salário mínimo.

Por outro lado, parte dessa remuneração pode ser recolhida para o Estado em forma de ressarcimento, utilizada para indenização, para assistência às famílias e para as pequenas despesas pessoais do preso, na forma do art. 29, § 1º, da Lei de Execução Penal. Assim, propõe-se, na forma do art. 17 da minuta, que a remuneração, não inferior a um salário mínimo, atenda a três destinos: o primeiro, um pecúlio a ser sacado pelo interno ao fim do cumprimento da pena (50%); um segundo valor para custeio imediato, a ser depositado em conta para uso da família (30%) e, um terceiro, de recolhimento do Estado, que deve ser utilizado pelo próprio estabelecimento prisional em que se encontra o interno e revertido em assistência material (20%).

Os percentuais a serem “descontados” pelo Estado para constituição do Fundo Rotativo, no entanto, devem considerar as especificidades de regime de cumprimento de pena, conforme descrito no art. 18, sendo proporcional para o interno do regime fechado, aberto, semiaberto e para o egresso. Para o interno em regime semiaberto, o percentual de arrecadação do Estado será de 15%; para o interno em regime aberto, o percentual será de 10% e de 15% para o egresso.

Para as mulheres em condição de cárcere, novamente considerando as disparidades de gênero, especialmente aquelas impostas pela maternidade, propõe-se que o valor que proporcionalmente seria descontado pelo Estado, quando se tratando de mãe, independentemente do número de filhos, seja revertido em recurso para uso imediato pela família ou pela própria mulher, caso esteja na condição de egressa, na forma do art.19.

O valor arrecadado pelo Estado para a constituição do Fundo Rotativo, nesse prisma, carece de uma destinação específica prevista no ato normativo que discipline a subtração do valor. Desse modo, propõe-se, conforme o art. 20, que o recurso repassado para o Estado seja inserido em um fundo vinculado ao próprio estabelecimento prisional em que o cidadão está recolhido, devendo ser vinculado, prioritariamente, à assistência material. Por conseguinte, considera-se assistência material carcerária, conforme o Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal, a alimentação, vestuário, roupas de cama, material de higiene pessoal e da cela e outras necessidades.

Do art. 21 ao art. 25, são esmiuçadas as disposições finais, as quais incluem a incorporação das benfeitorias que, por ventura, venham a ser realizadas nos estabelecimentos prisionais, além da adequação das parcerias já celebradas à dicção do ato normativo proposto. Por fim, sugere-se que as despesas para a execução da lei sejam vinculadas à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária.

Considerações finais

A complexa engrenagem do sistema prisional suscita questionamentos urgentes de respostas e, principalmente, de soluções, mas que parecem excluídos dos debates sociais e das políticas públicas. Nesse contexto, cientes de que mesmo um indivíduo absolvido de um crime carregará sobre si as mazelas da culpabilização, com a carga pejorativa que advém desse processo, torna-se evidente o dever do Estado de fomentar políticas penitenciárias de caráter emancipador, como as de viés educacional e profissionalizante, pois, muito embora de oferta obrigatória,

o trabalho e a escolarização, ainda que articulados e apoiados pelo Departamento Penitenciário, devem ser planejados e executados pelos órgãos da Administração Penitenciária nos estados em consonância com as suas particularidades locais, mas sem perder de vista as disposições legais.

É indubitável que cumpre ao poder público, antes do setor privado, a iniciativa da contratação de internos e egressos do sistema prisional, o que sob hipótese alguma se confunde com trabalho forçado - que é, diga-se de passagem, inconstitucional. Mas se configura como um mecanismo de recuperação, e que muito além de contribuir para a disciplina, possibilita a tais indivíduos a aprendizagem de atividades que garantam o seu sustento em liberdade e, assim, contribuam para a diminuição da reincidência dos crimes patrimoniais, especialmente os furtos de alimentos praticados unicamente para a subsistência daqueles que sofrem com a fome e o desemprego.

A implementação e gestão do trabalho dos internos e egressos do cárcere, com objetivo educativo, recuperador e produtivo, pode impactar o caminho a ser trilhado pelos egressos, após o cumprimento da pena. Nesse ponto, a sua relevância está diretamente relacionada ao tema da segurança pública, direito fundamental que para ser efetivado requer uma série de políticas estruturais, dentre as quais está a ora defendida, que contribui para o retorno digno do egresso ao convívio social.

Destaque-se que a temática discutida no presente capítulo não constitui um dado novo ou inexplorado, pelo contrário, a própria Lei de Execução Penal inclui o trabalho para os internos e egressos do sistema prisional como uma das atribuições a serem executadas pelas instituições penitenciárias. Frise-se, porém, que não se trata da defesa de uma proposta

de governo, temporária e à mercê das vontades de cada gestão e mandato político, mas de um modelo de Estado, mais amplo e necessário, que prima pela continuidade e aperfeiçoamento contínuo, coerente com o Estado Democrático de Direito.

Diante do diagnóstico realizado, foi possível denotar que o perfil do interno do sistema prisional potiguar segue a tendência nacional, com destaque para pessoas jovens, de até 29 anos de idade, do sexo masculino, que se identifica como pessoa preta ou parda e com escolaridade até o ensino fundamental incompleto. Quanto à espécie de crimes praticados, a maioria responde por crimes contra o patrimônio e crimes vinculados à Lei de Drogas. Não apenas isso, verificou-se um retrocesso quanto aos índices de trabalho laboral dos aprisionados divulgados no ano de 2016, tendo, no ano de 2020, em âmbito nacional, o estado do Rio Grande do Norte atingido a 25ª posição, ao passo em que no âmbito da região Nordeste ocupou o último lugar (INFOPEN, 2020), revelando, assim, a baixa efetividade de políticas públicas que garantam a sua implantação e execução.

Tais elementos são somados a todo um conjunto de aspectos estruturais, de pessoal e outros que compõem o quadrante do cárcere. Cenário caracterizado, de forma acentuada, pela superlotação no sistema penitenciário brasileiro, realidade vislumbrada no Rio Grande do Norte, e que aliado a outros problemas promove a violação massiva e persistente de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, atraindo a incidência da razão de decidir presente na ADPF 347/DF, declarando o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro.

Todos os dados quantitativos apresentados exemplificam exatamente a inconstitucionalidade acima, por meio do desrespeito a

diversos direitos dos internos. Portanto, partindo da premissa de que a prisão, por si só, não é suficiente ao discurso ressocializador ou reeducador, é preciso colocar em prática os dispositivos legais e constitucionais, tratando com respeito, responsabilidade e dignidade cada um dos indivíduos encarcerados, utilizando-se, inclusive, da lógica e coerência, haja vista que a ordem social e o bem comum reclamam políticas que contribuam para a não reincidência criminosa.

Aliás, o estudo realizado pelo IPEA, em 2015, apontou-se a estigmatização exercida pelos efeitos da prisão, de maneira que os entrevistados registraram tal problemática como um dos pontos que contribuem para a reincidência em práticas delituosas, em razão da discriminação. Ora, mesmo o uso da tornozeleira eletrônica, com seus inegáveis benefícios, é objeto de preconceito, fazendo com que o apenado tenha dificuldades de ser contratado, posto que carrega consigo toda uma carga negativa que lhe foi atribuída em razão do processo que responde, posto que, ainda conforme o estudo citado, as pessoas os consideram inaptos para o convívio em sociedade.

A Lei de Execução Penal prevê o trabalho do interno como um dever social e condição para dignidade humana. Nesse pórtico, a execução de programas com a referida finalidade visa orientar o apenado ao retorno da convivência em sociedade, com condições para desempenhar uma atividade, razão pela qual tais iniciativas não podem oferecer qualquer tipo de trabalho, simplista e fora do contexto local em que o preso está inserido, posto que não lhe traria qualquer retorno econômico. Por isso, repita-se, é primordial um estudo da realidade para que cursos profissionalizantes, trabalhos e tantos outros direitos sejam efetivados.

Nessa perspectiva, este capítulo foi desenvolvido por meio de metodologias que passaram, em um primeiro momento, pela análise de dados concretos sobre o perfil dos apenados e o contexto no qual estão inseridos, o trabalho prisional no Brasil e outros, tomando como aporte o modelo de gestão prisional de Santa Catarina para fins de auxiliar a proposta desenvolvida e conforme a realidade do RN. Em um segundo momento, tal pesquisa quantitativa possibilitou a definição de algumas diretrizes fundamentais para a implementação de uma política de contratação de internos no Rio Grande do Norte, são elas, em síntese: (a) contratação pelo poder público; (b) remuneração e destinação da renda; (c) especificidades em razão do regime de pena; (d) política específica para mães em situação de cárcere e (e) adoção do trabalho externo.

Com base nisso, em um terceiro momento, foi desenvolvida a minuta de texto normativo para política de contratação de internos e egressos do sistema prisional potiguar, anexa a este capítulo, visando instituir a *Política de Incentivo a Parcerias para Inclusão Social por meio da Contratação para Atividade Laboral de Pessoas Internas e Egressas do Sistema Prisional do Estado do Rio Grande do Norte*. Ademais, dentre as disposições legais constantes na proposta, pode-se destacar o seu art. 6º, que apresenta o objetivo do labor da seguinte forma: “O trabalho da pessoa interna tem finalidade educativa e produtiva e rege-se conforme a Lei nº 7.210, de 1984”. E, visando afastar a concepção de que por se tratarem de apenados, a eles seriam restringidos direitos básicos de todo e qualquer trabalhador, é que o art. 7º deixa clara a aplicação da CLT nessa conjuntura, vejamos: “Art. 7º O trabalho da pessoa egressa rege-se conforme a Consolidação das Leis Trabalhistas”.

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

Buscou-se, portanto, com o presente capítulo, unir o tripé da pesquisa, ensino e extensão, por meio dos debates e ensinamentos promovidos no seio do projeto Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte (UFRN), dar um retorno à sociedade, levando para além do meio acadêmico uma proposta de ato normativo diretamente relacionada ao direito fundamental à segurança pública, à dignidade, à ressocialização e recuperação, dentre tantos outros direitos e valores que servem de base ao Estado Democrático de Constitucional.

Referências

BARBOSA, César. As facções criminosas do RN: sangue e morte em Alcaçuz. Natal: Offset Editora, 2019.

BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus nº 136.961/RJ, 5ª Turma. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 15 de junho de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório do Mutirão Carcerário. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório do Mutirão Carcerário. 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario/relatorios>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Relatório de visitas prisionais. Rio Grande do Norte, 2019. Disponível em:

<https://cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/setembro/Relat%C3%B3rio_de_Visitas_Prisionais_-_vers%C3%A3o_final_2.pdf>. Acesso em 29 nov. 2020.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça, 2019. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em 22.set.2021.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – julho a dezembro de 2020. Brasília: Ministério da Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-lanca-atualizacao-do-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-apos-melhorias-no-sistema-de-captacao-de-dados>. Acesso em 22.set.2021.

BRASIL. IPEA. Atlas da Violência. 2017. BRASIL. IPEA. Atlas da Violência. 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. IPEA. Atlas da Violência. 2019. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>>. Acesso em 16 set. 2020.

BRASIL. IPEA. Atlas da Violência. 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>> Acesso em: 16 de set. 2020.

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

BRASIL. IPEA. Atlas da Violência: retratos dos municípios brasileiros, 2019.

Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190802_atlas_da_violencia_2019_municipios.pdf>. Acesso em 10 ago. 2020.

BRASIL. IPEA. Reincidência criminal no Brasil. Relatório de Pesquisa, 2015.

Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf> Acesso em 23 de out. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18- 02-2016 PUBLIC 19-02-2016.

Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de coisas inconstitucional. Salvador: JusPodivm, 2016.

COLÔMBIA. Sentencia T-153, de 28 de abril de 1998. Disponível em:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 18 de julho de 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Pacheco Teruel e outros vs. Honduras, Sentença de 27 de abril de 2012. Disponível em

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf. Acesso em 23.set.2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Medidas Provisórias a respeito do Brasil - Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Resolução de 22 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf. Acesso em 23.set.2021.

DAVIS, Angela. Estarão as prisões obsoletas? Tradução: Marina Vargas, 1ª ed. Rio de Janeiro: Difel, 2018.

Departamento de Administração Prisional de Santa Catarina - DEAP. Sistema de trabalho nas prisões de SC é considerado modelo nacional. Disponível em: <https://www.deap.sc.gov.br/index.php/noticias/650-sistema-de-trabalho-nas-prisoas-de-sc-e-considerado-modelo-nacional>> Acesso em 30 de agosto de 2021.

Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: período de julho a dezembro de 2020. Disponível em :<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTk1MWI5MzUtZDFlMS00NmY0LWJkNjctM2YxZThlODI1MTNlIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em 30 de agosto de 2021.

EMAGIS. Estado de coisas inconstitucional: origem e pressupostos. Disponível em: <<http://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/estado-de-coisas-inconstitucional-origem-e-pressupostos/>>. Acesso em: 21 maio 2021.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Trad: Raquel Ramalhete. 42 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

FRANCISCO SIDNEY DE CASTRO RIBEIRO FEIJÃO
ÍVINNA ELLIONAY ALVES DOS SANTOS
MARIA BEATRIZ MACIEL DE FARIAS
MILENA DA SILVA CLAUDINO
RAPHAELA JÉSSICA REINALDO CORTEZ
SOPHIA FÁTIMA MORQUECHO NÔGA

HOLANDA, Agência O Globo - Portal do. Cadeias descumprem limite de presos por agentes penitenciários. Disponível em: <<https://www.portaldoholanda.com.br/brasil/cadeias-descumprem-limite-de-presos-por-agentes-penitenciarios>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

MADEIRO, Carlos. Guerra de facções em Alcaçuz é por força, filiações e dinheiro. UOL, 23 jan. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/01/23/guerra-de-faccoes-por-alcaucz-e-por-forca-filiacoes-e-dinheiro.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

MELO, Juliana Gonçalves. Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, V. 11, n. 2, p. 48-62, Ago/Set 2017. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/857/262>>. Acesso em 10 nov. 2020.

NÔGA, Sophia Fátima Morquecho. O estado de coisas inconstitucional no Brasil: um novo método interpretativo do Supremo Tribunal Federal / Sophia Fátima Morquecho Nôga. - 2020. 162f.: il.

PINTO, Fernando Wallace Ferreira. A prisão preventiva e sua natureza cautelar: modificações normativas e aspectos relevantes acerca do instituto processual pena. In: Silva Júnior, Walter Nunes da; HAMILTON, Olavo (orgs.). *Pacote anticrime*: temas relevantes, Natal: OWL, 2021

PRESTES, Monica. Rebeliões deixam 55 mortos em presídios de Manaus em dois dias: Todos os casos têm indícios de asfixia, informa o governo do

Amazonas. Disponível em:
<<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2019/05/rebelioes-deixam-55-mortos-em-presidios-de-manaus-em-dois-dias-cjw6uxtksz003901mcfkhylik.html>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Execução penal no sistema penitenciário federal / Walter Nunes da Silva Júnior – Natal : OWL, 2020. 2a tiragem. 400p. ISBN: 979-8690691943.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. HAMILTON, Olavo. Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de estado / Walter Nunes da Silva Júnior, Olavo Hamilton (orgs.) – Natal : OWL, 2020. 381p. ISBN: 979-8575576662.

STRAUSS, A.; CORBIN, J.. Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. 2. ed. Porto Alegre/RS: Artmed: 2008.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro. vol. 1. - 9. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CAPÍTULO 5

Perspectivas para uma política norte-rio-grandense de execução penal baseada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Cíntia Bezerra de Melo Pereira Nunes¹

Walter Nunes da Silva Júnior²

Este capítulo sugere diretrizes para a governança do sistema prisional norte-riograndense com base nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotados pela Assembleia Geral da ONU em 2015. Os ODS oferecem parâmetros para mensurar o quão próximos ou distantes estamos do ideal de sociedade pacífica, justa e inclusiva – em outras palavras, desenvolvida e sustentável. Tais parâmetros se referem a indicadores de saúde, educação, trabalho, qualidade de vida – e tantos outros.

¹ LL.M. pela Universidade de Hamburgo. Pesquisadora na Universidade de Ciências Aplicadas de Hamburgo, Centro de Pesquisa e Transferência em Sustentabilidade e Gestão das Mudanças Climáticas. Advogada Associada na O-Ziel Rechtsanwaltsgesellschaft mbH (Schwarzenbek, Alemanha). Advogada inscrita na OAB/RN e na Ordem dos Advogados Hanseática de Hamburgo. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

² Juiz Federal, Corregedor do Presídio Federal em Mossoró/RN, Mestre e Doutor, Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Coordenador dos Projetos de Pesquisa *O Direito Criminal como corpo normativo construtivo do sistema de proteção dos direitos e garantias fundamentais, nas perspectivas subjetiva e objetiva e Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte*, Conselheiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP e membro da Academia de Letras Jurídicas do Rio Grande do Norte – ALEJURN.

No entanto, um grupo social não é contemplado na *Agenda 2030*: o da população presa. Este capítulo sugere a inclusão das pessoas privadas do direito de liberdade na formulação de *Agendas 2030 Estaduais ou setoriais*, mediante a seleção e adaptação de indicadores específicos.

Dessa maneira, será possível entender quais políticas devem ser priorizadas para dar condições de vida digna à população carcerária.

No Brasil, a prisão é destinada à ressocialização ou redução de danos, o que resta frustrado pelo estado de crise permanente do sistema penitenciário brasileiro. No entanto, para que os presos possam efetivamente se reintegrar à sociedade fínda a punição, é necessário que a pena seja cumprida de forma a preservar a sua dignidade e, em verdade, tenha como o parâmetro as ideias da *justiça restaurativa*.

1. A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Em 2015, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou a Resolução “Transformando o nosso Mundo: a Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável” – Resolução n. A/RES/70/1. A Agenda 2030 é um plano de ação a ser implementado pelos Estados-Membros da ONU, com o intuito de erradicar a pobreza e levar o planeta a uma direção mais sustentável e resiliente. O documento sintetiza em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) divididos em 169 metas inspiradas nos Objetivos do Milênio para serem atingidas nos 15 anos entre 2015 e 2030. Os ODS devem ser implementados de maneira indivisível, pois combinam as três dimensões que perfazem um desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental.

A Agenda 2030 tem como escopo a erradicação da pobreza e da fome, para que todos os seres humanos possam viver em dignidade e igualdade onde o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com um meio-ambiente saudável, além da proteção do planeta da degradação e das mudanças climáticas e a promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas livres do medo e da violência.

Para que os ODS sejam atingidos, é necessário que haja o envolvimento da respectiva administração pública dos países membros da ONU e da sociedade em si. Nesse sentido, a Agenda 2030 é um chamado a todos os atores sociais: governos, setor privado, sociedade civil, o Sistema ONU e outros atores, o que se identifica com o caput do art. 144 da Constituição brasileira.

Com efeito, em consonância com o preceito constitucional em causa, a segurança pública é um *direito* do cidadão e uma *responsabilidade de todos*, devendo-se entender, com isso, que rigorosamente todos, pessoas físicas e jurídicas, devem cooperar, dentro de suas capacidades, na questão penitenciária, como medida para evitar a reincidência criminal e, de permeio, diminuir a criminalidade (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 198).

A Agenda 2030 também trata de fatores que dão origem a violência, insegurança e injustiça, tais como desigualdade, corrupção, governança fraca e fluxos ilícitos de armas e recursos financeiros.

Os 17 ODS são:

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades

CAPÍTULO 5
PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA NORTE-RIO-GRANDENSE DE EXECUÇÃO PENAL
BASEADA NOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Os ODS estão inseridos no contexto de efetiva implementação dos direitos humanos de primeira, segunda e terceira gerações, trazendo “medidas práticas, técnicas, reais e tangíveis a serem adotadas pelos Estados, Organizações Internacionais, Empresas Privadas e Sociedade

Civil” (SILVEIRA, PEREIRA, 2018). Os objetivos são subdivididos em 169 metas, que são mensuradas em 254 indicadores propostos. O uso dos indicadores facilita um processo de accountability vertical, que ocorre quando a sociedade avalia os agentes políticos através da votação nas eleições, e horizontal, que tem lugar quando órgãos e instituições realizam as suas atribuições de fiscalização (SCHNEIDER, PEZELLA, 2017).

1.1 Normatividade

A Agenda 2030 aplica-se a todos os países, considerando suas realidades nacionais, capacidades e nível de desenvolvimento, respeitando as políticas e prioridades nacionais. Dessa maneira, deve ser implementada de maneira consistente com os direitos e obrigações dos estados-membros sob o direito internacional.

Os ODS não existem num vácuo normativo (KIM, 2016), mas alguns deles podem ser entendidos como *soft law*, ou seja, regras facultativas – diferentemente do *jus cogens*, que cria obrigações aos Estados (MAZZUOLI, 2010). A Agenda 2030 é guiada pelos princípios da Carta das Nações Unidas de 1945 e pelo respeito ao direito internacional, e é baseada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, tratados internacionais de direitos humanos, a Declaração do Milênio de 2000 e a Cimeira das Nações Unidas de 2005, além da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Os ODS são, mais que tudo, normas programáticas, que dirigem o foco dos países para o trabalho em áreas prioritárias. De fato, a Agenda 2030 é “uma ferramenta que orienta o planejamento e gestão de políticas públicas,

que deve ser tratada de forma integrada às estratégias de desenvolvimento do país.” (BRASIL 2018, p. 34).

1.2 Implementação no Brasil

A implementação da Agenda 2030 segue o princípio de que cada país é responsável pelo seu próprio desenvolvimento econômico e social. A Agenda simplesmente detalha os meios para mensurar o desenvolvimento de um país e monitorar o seu progresso. O setor público tem um papel primordial na implementação dos objetivos, pois é responsável por prover serviços e bens públicos essenciais. Os Estados-Membros da ONU são, dessa maneira, responsáveis por acompanhar e revisar o cumprimento das metas de forma transparente, prestando contas aos cidadãos.

Cada país deve firmar as próprias metas nacionais, inspiradas na ambição global da Agenda 2030, considerando as especificidades nacionais. Também cabe a cada país decidir como incorporar esses objetivos e metas no seu planejamento, políticas e estratégias.

O cumprimento das metas pode ser avaliado através da evolução dos indicadores, que também são essenciais para a tomada de decisão por parte dos administradores públicos. Para isso, deve haver um esforço para fortalecer as capacidades estatísticas de países em desenvolvimento, em especial países da África, países menos desenvolvidos, pequenos estados insulares em desenvolvimento países de renda média (parágrafo 48) – que são países que enfrentam maiores desafios quanto ao desenvolvimento sustentável. Dessa forma, “progresso” pode deixar de ser mensurado unicamente pelo PIB, mas também pelo cumprimento das metas.

O problema da falta de dados de linha de base para várias metas só pode ser resolvido com o fortalecimento da capacidade de coletar dados.

A *Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (CNOODS) foi criada em 2016 no Brasil, por meio do Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. A CNOODS foi constituída como um órgão consultivo dentro da Secretaria de Governo da Presidência da República com a função de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil a partir da articulação, a mobilização e o diálogo com os entes federativos e a sociedade civil. O decreto previa que a CNOODS teria 16 (dezesesseis) integrantes, dos quais 8 (oito) seriam provenientes da sociedade civil e 8 (oito) dos quadros da administração pública³. Para desempenhar suas funções⁴, a CNOODS teria o assessoramento permanente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No entanto, a CNOODS foi extinta através do Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro 2019. A implementação dos ODS no Brasil ficou então a

³ Art. 3º A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável será integrada por: I - um representante, titular e suplente, de cada um dos seguintes órgãos: a) Secretaria de Governo da Presidência da República; b) Casa Civil da Presidência da República; c) Ministério das Relações Exteriores; d) Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; e) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e f) Ministério do Meio Ambiente; II - um representante, titular e suplente, dos níveis de governo estadual e distrital; III - um representante, titular e suplente, do nível de governo municipal; e IV - oito representantes, titulares e suplentes, da sociedade civil.

⁴ Art. 2º À Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compete: I - elaborar plano de ação para implementação da Agenda 2030; II - propor estratégias, instrumentos, ações e programas para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS; III - acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios periódicos; IV - elaborar subsídios para discussões sobre o desenvolvimento sustentável em fóruns nacionais e internacionais; V - identificar, sistematizar e divulgar boas práticas e iniciativas que colaborem para o alcance dos ODS; e VI - promover a articulação com órgãos e entidades públicas das unidades federativas para a disseminação e a implementação dos ODS nos níveis estadual, distrital e municipal.

cargo da Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS), da Secretaria de Governo da Presidência da República, nos termos do Decreto nº 9.980, de 20 de agosto de 2019.⁵ Tal decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.591, de 24 de dezembro de 2020, que não contém qualquer menção aos ODS. Dessa maneira, podemos deduzir que a CNODS foi desarticulada.

Por sua vez, o Prêmio Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁶ foi revogado pelo Decreto nº 10.473/2020, de 24 de agosto de 2020.

Durante sua breve existência, a CNODS publicou o Plano de Ação 2017-2019 e criou Câmaras Temáticas para desenvolver estudos técnicos, propor políticas públicas e subsidiar as recomendações da CNODS à Presidência da República. Foi formulada uma estratégia de territorialização que incluía o estímulo à criação de Comissões Estaduais e Municipais para guiar a implementação da Agenda 2030 nos estados e municípios do país.

Sob a organização da CNODS, o IBGE disponibilizou indicadores dos ODS na plataforma digital ODS Brasil (BRASIL 2022), a partir de um trabalho cooperativo com outras instituições. Em dezembro de 2018, 56 indicadores de um total de 244 já estavam disponíveis para consulta na plataforma. Além disso, foram reunidos 29 Ministérios e Secretarias Nacionais, totalizando aproximadamente 250 servidores federais para

⁵ Art. 15. À Secretaria Especial de Articulação Social compete: (...) VI - assistir o Ministro de Estado nos temas relativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; VII - articular, no âmbito do Governo federal, em conjunto com a Secretaria Especial de Assuntos Federativos, com os entes federativos, as ações de internalização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas; e VIII - solicitar e consolidar as informações sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável prestadas pelos órgãos governamentais.

⁶ Criado pelo Decreto nº 9.295, de 28 de fevereiro de 2018 para incentivar, valorizar e dar visibilidade a práticas desenvolvidas pelos governos estaduais, distrital e municipais e pela sociedade civil que contribuam para o alcance das Metas da Agenda 2030 dos ODS.

comparar as metas e iniciativas do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 com os ODS, chegando à conclusão de que 95% dos ODS já estavam contemplados de alguma maneira no PPA – o monitoramento das metas da Agenda 2030 foi incluída no Sistema Integrado de Planejamento de Orçamento (SIOP), permitindo uma visão sistemática sobre a abordagem dos ODS em ações dispersas. Por exemplo, quanto ao ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), foram identificados alinhamentos com 21 programas do PPA, tais como (BRASIL 2017, p. 117):

- 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública
- 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública
- 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
- 2062 - Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
- 2044 - Promoção dos Direitos da Juventude
- 2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
- 2065 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas
- 2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais
- 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial
- 2034 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo
- 2066 - Reforma Agrária e Governança Fundiária
- 2080 - Educação de qualidade para todos
- 2085 - Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social

Foram realizadas quatro reuniões ordinárias e seis reuniões extraordinárias da CNODS entre julho de 2017 e dezembro de 2018, tendo sido desmantelada em 2019. Antes disso, a Comissão havia sido criticada por ter uma frágil governança, além de os governos estadual, municipal e distrital estarem sub-representados em sua composição (ARAÚJO 2019).

Dos 254 (duzentos e cinquenta e quatro) indicadores propostos pela Agenda 2030, 105 (cento e cinco) já foram produzidos em decorrência do trabalho iniciado no âmbito da CNOODS. Outros 73 (setenta e três) estão em construção e 68 são ainda inexistentes, enquanto 8 não se aplicam ao Brasil.

1.3 Adequação das políticas públicas às regras internacionais classificadas como *soft law*.

Tradicionalmente, a doutrina aponta dentre as características ínsitas aos direitos fundamentais *a intransmissibilidade, a indisponibilidade, a irrenunciabilidade, a inexpropriabilidade, a imprescindibilidade e a vitaliciedade*, muito embora o seu aspecto mais significativo seja a *universalidade*.

Com efeito, observa-se do exame do *processo de normatização dos direitos do homem* que a nota distintiva da declaração de direitos da Revolução Francesa da que restou inserida na Constituição americana foi menos a substância do que a circunstância de aquela ter sido expressada no firme propósito de que os seus preceitos fossem adotados e respeitados por todos, independentemente da pessoa e do lugar no qual ela se encontre. Nesse passo, Paulo Bonavides, com apoio em Boutmy, de forma elegante e sintética, esclarece a diferença entre uma e outra declaração de direitos: “Foi para ensinar o mundo que os franceses escreveram; foi para o proveito e comodidade de seus concidadãos que os americanos redigiram suas Declarações” (BONAVIDES 1993, 474).

Por isso mesmo, com desengano acertado, Paulo Bonavides (1993, 474) assinala que o racionalismo francês revolucionário, ao fazer a “... vinculação essencial dos direitos fundamentais à liberdade e à dignidade

humana, enquanto valores históricos e filosóficos, nos conduzirá, sem óbices, ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana”.

A despeito de a característica inerente à declaração de direitos do homem, gérmen dos denominados direitos fundamentais, dizer respeito a sua universalidade, de todo modo, mercê do processo de normatização da declaração de direitos, cada Constituição passou a conter a sua declaração de direitos fundamentais, daí fazendo grassar o entendimento quanto à inaceitação sob essa qualificação de outros direitos que, embora catalogados em diplomas internacionais ratificados pelo país, não constam do respectivo texto nacional.

Contudo, essa maneira de enxergar o sistema jurídico passou por mutação, especialmente com a concepção dos novos Estados no Leste Europeu, que foram levados a aderir aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas (TRINDADE 1997, p. 404)

No pensamento de Cançado Trindade, o processo de transformação desse pensamento tupiniquim forjou um novo constitucionalismo e, de permeio, fomentou a *abertura à internacionalização da proteção dos direitos humanos*. Essa tendência, contudo, já se fazia notar em Constituições europeias, como são os casos das Cartas alemã e portuguesa, na medida em que a primeira estabelece a integração das normas gerais do Direito Internacional Público com supremacia ao direito federal (art. 16, 1 e 2) e a segunda, a necessidade de que as cláusulas pertinentes aos direitos fundamentais sejam *interpretadas e integradas* em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 25).

No nosso meio, a Constituição de 1988 seguiu essa orientação, ao esclarecer no § 2º do art. 5º, que se inserem entre os direitos essenciais “... tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, fenômeno que se identifica, igualmente, em outros países da América do Sul, como é o caso da Argentina (NORES 2000, p. 4).

Como se isso não fosse suficiente, em momento anterior, ao tratar dos princípios que regem o Brasil em suas relações internacionais, o constituinte deixou consignado que a conduta do Estado nacional deve possuir como norte a *prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade* (art. 4º, incisos II, III, VIII e IX).

Comentando essa postura normativa, Flávia Piovesan (2013, p. 61) assegura que “... a Constituição de 1988, ineditamente, consagra o primado do respeito aos direitos humanos, como paradigma propugnando para a ordem internacional”. Em consonância com a autora, a bem da verdade, “... invoca a abertura da ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos” (PIOVESAN, p. 61), não apenas no sentido de determinar o engajamento do país no processo legislativo de produção das normas relativas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, pois “... implica a busca da plena integração de tais regras à ordem jurídica interna brasileira” (PIOVESAN, p. 61).

Consagrou-se, assim, a incorporação, em nosso ordenamento – como direitos fundamentais, revestidos pelo manto protetor da Constituição – de outros direitos e garantias declarados em documentos internacionais dos quais o Brasil seja parceiro. Esse sentimento é compartilhado por Caçado Trindade, que revela ter sido ele o autor da proposta de enxertar a

segunda parte do § 2º do art. 5º da Constituição de 1988, regra que “... se insere na nova tendência de Constituições latino-americanas recentes de conceder um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados”.

Desse modo que, a partir de então, não haveria mais necessidade de intermediação do Poder Legislativo para que passassem a vigor no plano do ordenamento jurídico interno os direitos fundamentais previstos em diplomas dos direitos humanos, sendo exigida, apenas, a adesão do Brasil aos seus termos, com conseqüente comprometimento perante a ordem internacional.

Acontece que o Supremo Tribunal Federal, no HC 79785/RJ, não sufragou a tese da incorporação automática dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, na medida em que entendeu ser necessária a manifestação do Legislativo a fim de que a norma passe a ter validade no plano interno⁷. E não foi somente isso, porquanto a Suprema Corte, em outra oportunidade, no julgamento do Recurso Extraordinário 253071/GO, relatado pelo Ministro Moreira Alves⁸, por meio da 1ª Turma, à unanimidade, deixou consignado “... que o § 2º do artigo 5º da Constituição não se aplica aos tratados internacionais sobre direitos e garantias fundamentais que ingressaram em nosso ordenamento jurídico após a promulgação da Constituição de 1988, e isso porque ainda não se admite tratado internacional com força de emenda constitucional”.

⁷ Disponível em: www.stf.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp. Acesso em: 4 fev. 2005.

⁸ Disponível em: www.stf.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp. Acesso em: 1 ago. 2005.

Essa posição assumida pelo Supremo Tribunal Federal fez com que, na propagada reforma do Judiciário, obra realizada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, fosse incorporado um § 3º ao art. 5º da Constituição, de modo a preceituar que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

A alteração constitucional merece aplauso de um lado, pois põe fim à discussão a respeito da natureza de direito fundamental interno dos tratados e convenções sobre direitos humanos, mas, de outro, reforça a tese defendida pelo Supremo Tribunal Federal em relação à ausência de efetividade interna dessas normas, enquanto elas não forem convalidadas pelo Legislativo.

Por conseguinte, para todos os efeitos, as declarações de direitos inseridas em tratados e convenções somente passam a ostentar a categoria de direitos fundamentais no ambiente interno na medida em que forem aprovadas, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, por três quintos dos componentes das respectivas casas.

Isso, porém, não é empecilho ao entendimento de que o alcance efetivo dos direitos fundamentais catalogados na Constituição deve levar em consideração os enunciados internacionais, a doutrina e a jurisprudência estrangeiras formadas a seu respeito, mesmo que o tratado ou convenção ou regra internacional, conquanto ratificado ou aderido pelo Brasil, não tenha ainda a aprovação pelo Parlamento e, tendo sido, não tenha obtido o quórum qualificado exigido pela norma constitucional (SILVA JÚNIOR 2021, p. 237).

E mais. Note-se que o Supremo Tribunal Federal, em um primeiro momento, no julgamento do Recurso Extraordinário 253071/GO acima mencionado, ao discutir a aplicação do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil e chancelado pelo Legislativo, naquilo em que ele veda a possibilidade de prisão civil, entendeu que tal norma não se mostrava válida no plano interno, pois a Constituição continha regra diametralmente oposta, admitindo, expressamente, que essa medida fosse adotada.

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Habeas Corpus nº 88.240, em acórdão lavrado pela Ministra Ellen Gracie, esclareceu que diplomas internacionais sobre direitos humanos, embora não estejam acima de preceitos contidos na Carta de 1988, possuem *lugar específico* no sistema jurídico brasileiro, *estando abaixo da Constituição porém acima da legislação interna, ou seja, possuem status normativo supralegal*, de modo que tornam inaplicável regra infraconstitucional com eles conflitantes⁹.

Essa posição anima o exegeta a entender que diplomas normativos internacionais ainda que destituídos formalmente de efeito vinculante, como são os casos de resoluções internacionais, regras ou programas internacionais, como é o caso, por exemplo, das *Regras de Bangkok* ou as *Regras de Mandela*, sejam adotados como fundamento para a interpretação do direito interno e orientar as políticas públicas.

No ponto, consoante observa Marcelo Neves (2009, p. 26-27), a *sociedade moderna* não se contém nas organizações políticas territoriais, apresentando-se, por isso mesmo, mais propriamente como uma *sociedade*

⁹ Disponível em: direitoparatos.com/nao-cabe-acao-penal-por-apropriacao-indebita-contrarrendatario-em-atraso. Acesso em 19 mar. 2013.

mundial que se constitui “... como uma conexão unitária de uma pluralidade de âmbitos de comunicação em relações de concorrência e, simultaneamente, de complementariedade”, de modo que a ordem internacional é, apenas, uma de suas dimensões.

De mais a mais, um mesmo problema de direitos fundamentais pode ser submetido a deslinde perante uma determinada ordem estatal, local, internacional, supranacional ou transnacional (no sentido estrito), ou perante mais de uma dessas ordens, o que exige diálogo e aprendizagem recíprocos, sem hierarquia entre as ordens jurídicas da sociedade mundial, para fins de construção de pontes de transição entre elas.

Para vencer os novos desafios da chamada *sociedade moderna* ou *sociedade mundial*, é necessário conceber um espaço constitucional que ultrapassa as fronteiras dos respectivos Estados, pelo que há de se rejeitar a ideia do nacionalismo, internacionalismo, supranacionalismo, transnacionalismo e do localismo, pois são espaços estreitos para solucionar os problemas constitucionais e “... levam a perspectivas parciais e unilaterais, não oferecendo, quando considerados isoladamente, soluções adequadas para os problemas constitucionais do presente” (NEVES 2009, p. 27).

A necessidade de construção de pontes de transição ou da promoção de conversações constitucionais entre as várias ordens jurídicas, leva à concepção de um novo modelo, que Marcelo Neves identifica como *transconstitucionalismo*, “... modelo de entrelaçamento que serve à racionalidade transversal entre ordens jurídicas diversas” (NEVES 2009, p. 27), critério mais conveniente para a solução de problemas constitucionais,

por ser mais adequado às relações entre ordens jurídicas da sociedade mundial.

Por conseguinte, essa característica de universalidade que faz parte da própria história dos direitos essenciais do homem impõe ao operador jurídico a necessidade de consignar como linha de pensamento a premissa de que os direitos fundamentais do sistema jurídico não são apenas aqueles que emergem de forma explícita ou implícita da Constituição, mas igualmente os que estão anunciados em declarações internacionais, a despeito de eles se encontrarem ou não ratificados pelo Brasil ou que estejam ditados apenas na qualidade de *soft law*, como ocorre com o documento editado pela ONU que estabelece os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em relação aos quais o Brasil não apenas se comprometeu como ainda presta o seu apoio institucional.

Modus in rebus, exemplo desse fenômeno se verifica com a observância *voluntária/imperativa* às recomendações do GAFI/FATF, quanto à adoção de medidas na prevenção e repressão ao crime de lavagem de dinheiro.

É válido, assim, que, nas políticas públicas estaduais em geral e na política penitenciária em especial sejam adotadas as diretrizes dos ODS, assim como se dá quanto à necessidade de observâncias das *Regras de Bangkok* e das *Regras de Mandela*, a despeito de as resoluções da ONU revestirem a natureza de *soft law*.

Com isso, se quer dizer que as políticas públicas em geral devem ter em conta que as declarações internacionais, plasmadas em textos constitucionais ou outros diplomas, servem de baliza orientadora para

revelar a existência de direitos fundamentais que não foram, no plano interno, formalmente, insertos no sistema jurídico.

No ponto, a despeito de as *Regras de Bangkok*, assim como os ODS, serem classificadas, como espécie de *soft law*, há o registro de arestos do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal aplicando, como razão de decidir, as normas consignadas nesse diploma internacional¹⁰. De fato, no julgamento do HC 333.381/SP¹¹, o Ministro Rogério Schietti, em que pese tenha negado a liminar por questão de ordem processual, fez referência às *Regras de Bangkok*, quanto à diretriz no sentido de a pena de prisão somente ser imposta à mulher quando se cuidar de crimes graves ou violentos.

De forma incisiva, na apreciação do HC 143641/SP¹², tendo como relator o Ministro Ricardo Lewandowski, a 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, em votação unânime, deixou consignado pela “Incidência de amplo regramento internacional relativo a Direitos Humanos, em especial das Regras de Bangkok, segundo as quais deve ser priorizada solução judicial que facilite a utilização de alternativas penais ao encarceramento, principalmente para as hipóteses em que ainda não haja decisão condenatória transitada em julgado”.

Por fim, tendo em conta a pluralidade de documentos internacionais e nacionais com o catálogo de direitos fundamentais, o Direito Internacional tem recomendado a adoção do princípio de que, ocorrendo eventual hipótese

¹⁰ Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/regras-de-bangkok-encarceramento/>. Acesso em: 04 nov. 2021.

¹¹ Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/893499048/habeas-corpus-hc-333831-sp-2015-0206094-3?ref=amp>. Acesso em 15 nov. 2021.

¹² Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em 15 nov. 2021.

de antinomia entre o direito interno de um país e um tratado ou convenção, ou mesmo entre uma declaração geral e uma regional, deve preponderar, sempre e sempre, a regra que mais protege (TRINDADE 1997, p. 25).

1.4 Finalidade da pena sob o ideário da justiça restaurativa

A prisão surgiu como espécie de pena como consequência natural da humanização do direito criminal. Antes da filosofia criminal pregada por Beccaria (1979), a pena de prisão era utilizada apenas como instrumento para a aplicação das penas mais cruéis e difamantes, como os açoites, as mutilações e as penas de morte (SILVA JÚNIOR 2020, p. 165). Não sendo aceitável que a pessoa pagasse pelo delito cometido com o sofrimento ou com a perda da vida, o que fazer? Confiná-la em um ambiente controlado pelo Estado, para ela refletir quanto ao mal que praticou, ser *ressocializada* e, ao final do tempo de permanência no cárcere, ser reintegrada ao convívio social.

A prisão se manifestou, como a *pena do futuro*, pelo que se disseminou pelos mais diversos países. Foi uma verdadeira revolução na área criminal, no que diz respeito ao tratamento a ser dispensado ao infrator e a finalidade da pena.

Em nosso meio, a conexão com essas ideias, no aspecto normativo, somente ocorreu propriamente com a promulgação da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a denominada Lei de Execução Penal (LEP). No art. 1º, a título de diretriz geral, está dito que “A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Veja-se, assim, que quando se diz que a finalidade da pena é a ressocialização do preso, em verdade, isso quer significar que o tratamento dispensado no interior do ambiente carcerário há de ser de modo a promover a sua *harmônica integração social*.

Por isso mesmo, a pena de prisão só se manifesta legítima em um Estado democrático de direito quando inserida no espectro do *dever de proteção eficiente* que é legado ao Estado, em decorrência da *dupla face* dos direitos fundamentais, devendo a privação do direito de liberdade, quando necessária, ser aplicada com caráter humanitário, tendo como a finalidade de prevenir novos crimes e buscar a ressocialização/redução de danos do infrator.

Roig (2018, 15) defende que a Constituição de 1988 mais do que legitimar a prisão ou a pena em si, estabelece limites ao poder de punir, daí por que a execução penal, com esse filtro constitucional, deve ser desenvolvida conforme a *teoria da redução de danos*, que se pauta na “... existência de um autêntico dever jurídico-constitucional de redução do sofrimento e da vulnerabilidade das pessoas encarceradas, sejam elas condenadas ou não”.

Certamente é o caso de alargar essa visão quanto à finalidade da pena, a partir dos parâmetros gizados pela *justiça restaurativa*. Parte-se da concepção de que o processo em si é uma via sobremaneira estreita para resolver a questão social relacionada ao crime.

Esse novo paradigma coloca a justiça de modelo *punitivo* ou *retributivo* no banco dos réus. Para além do desenvolvimento de política criminal lastreada na *cultura de paz*, a fim de que questões fundamentais do

problema penal recebam tratamento com *olhar plural e diferenciado*, para além da questão jurídico-criminal, tratado na via estreita do processo.

Esse ambiente mais amplo é denominado propriamente *justiça restaurativa*, modelo de *administração de conflito* que representa uma virada copérnica quanto ao tratamento da *questão social* subjacente a todo e qualquer comportamento desviante; o abandono das armas da guerra pela bandeira da paz, da cultura da violência pela cultura da paz. Essa política judicial está definida na Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 225, de 2016, que obriga os tribunais de justiça e regionais federais a implementar os programas restaurativos (SILVA JÚNIOR 2021-A).

Conquanto seja uma novidade no sistema jurídico nacional, o tratamento de conflitos pela comunidade, por meio de entendimento entre os envolvidos e representantes do grupo social é prática antiga. Seja como for, o *modelo restaurativo*, tal como hoje conhecido, tem seu germe nas experiências comunitárias desenvolvidas no Canadá, Estados Unidos e Nova Zelândia, entre as décadas de 1970 e 1990 e foi alçado a diretriz para os sistemas jurídicos a partir da Resolução da Organização das Nações Unidas nº 1999/26, de 28 de julho de 1999, que estabeleceu o desenvolvimento e implementação de Medidas de Mediação e Justiça Restaurativa na justiça criminal.

Na justiça restaurativa a intenção não é fixar a *culpa, julgar* ou definir quem é o *culpado*, mas pactuar *obrigações*, tendo como foco central as necessidades dos envolvidos no problema penal, quando possível, a responsabilidade do ofensor quanto à reparação do dano para além do aspecto material, no afã de conscientizar o agente em relação ao seu comportamento desviante. A preocupação não é definir qual o crime

cometido, mas quais as *necessidades* dos envolvidos no conflito, o que é invariavelmente negligenciado no tratamento conferido ao infrator no interior dos estabelecimentos penais.

Esse novo paradigma coloca a justiça de modelo *punitivo* ou *retributivo* no banco dos réus. Para além do desenvolvimento de política criminal lastreada na *cultura de paz* para a busca de solução consensuada quanto à criminalidade não violenta, sente-se a necessidade de abrir outra *porta mais larga* do que a do processo, a fim de que questões fundamentais do problema penal recebam o tratamento que não encontra espaço na via apertada do processo.

Isso porque o crime ou o problema criminal possui duas dimensões, denominadas por Howard Zehr (2014, p. 13) como sendo uma *pública e a outra social*. A pública, segundo seu ensinamento, deve ser tratada no âmbito do judiciário, no processo criminal, enquanto a social por meio de outra porta, mais ampla e plural, que dá acesso à justiça restaurativa, via de acesso que há de ser pavimentada, notadamente, no interior das unidades prisionais. Explica Zehr (2008, p. 190) que, sendo o crime um ato lesivo, a justiça precisa ser restaurativa, não meramente retributiva, pois o verdadeiro significado da expressão *justiça* é “reparar a lesão e promover a cura”.

Como adverte Howard Zehr (2014, p. 11), a justiça restaurativa não é *fórum* pensado para obter o perdão ou a reconciliação – embora isso seja desejável, muito menos se destina a substituir o sistema de justiça, devendo atuar em paralelo. A prática restaurativa pode ocorrer antes, durante ou depois do julgamento do processo, compreendendo uma atuação paralela, portanto, nas fases da investigação, do processo de conhecimento e na execução penal.

A finalidade da justiça restaurativa é o *empoderamento* das pessoas envolvidas na questão criminal. Em relação às pessoas privadas do direito de liberdade, os serviços assistenciais devem ter como foco inculcar o senso de responsabilidade de cada um pelas próprias condutas, no escopo de promover a mudança de paradigmas de convívio social, por meio de ações nos âmbitos relacional institucional e social orientadas pelos *princípios da justiça de paz*, como a humanidade, compreensão, reflexão e construção de novas atitudes.

O desenvolvimento da justiça restaurativa não se confunde com iniciativas que propiciam a abertura de via de comunicação, troca de informações e empoderamento entre as partes envolvidas no conflito. Naturalmente é desejável que infrator e vítima e ou familiares, na medida do possível, tratem de suas *dores* em um ambiente saudável e de acolhimento, entendimento e reconciliação.

Todavia, isso nem sempre é possível, pelo que o fim das práticas restaurativas, para além do entendimento e compreensão entre infrator e *vítimas* (direta e indiretas), é a restauração ou reconstrução do ser humano a partir do cuidado com os seus *traumas e necessidades*, tendo como suporte o sentimento do que é *justo e ético*, despertado mediante processo de aprendizagem coletivo e permanente.

Nesse passo, as assistências asseguradas aos presos na Lei de Execução Penal, consistentes no direito à assistência material, jurídica, educacional, social, religiosa e à saúde, precisam seguir as orientações dos princípios restaurativos, especialmente porque a pessoa encarcerada é passível de sofrer o *fenômeno da prisionização*, consistente na desconstrução do seu *eu*, diante da exclusão do convívio social em ambiente

livre. Isso porque todo estabelecimento prisional se apresenta como espécie de *instituição totalitária*, por submeter o interno a isolamento e controle (SILVA JÚNIOR 2020, p. 175-176).

2. ODS e sistema penitenciário

De acordo com o parágrafo 23 da Resolução A/RES/70/1, as pessoas vulneráveis devem ser empoderadas – como vulneráveis são citadas as crianças, jovens, pessoas com deficiências, pessoas vivendo com HIV/AIDS, pessoas idosas, pessoas indígenas, refugiados, migrantes e pessoas que sofreram deslocamentos dentro de seus próprios países. A ideia de que *ninguém deve ser deixado para trás* permeia a Agenda 2030. Propõe-se aqui que as pessoas presas também devem ser vistas como pessoas em situação vulnerável nesse contexto.

Desmond (2020) defende que quase todos os 17 ODS e 169 metas são diretamente relevantes para migrantes, ainda que as necessidades específicas dessas pessoas não sejam citadas explicitamente. Seguimos o mesmo princípio, para analisar a Agenda 2030 tendo em vista a situação das pessoas presas. O raciocínio é o mesmo: a Agenda 2030 tem o objetivo de alcançar paz, prosperidade e dignidade para todos, sem que *ninguém seja deixado para trás*. Mesmo que não haja nenhuma menção específica a apenados, eles devem ser incluídos para que a Agenda 2030 seja efetivada.

É necessário investir no sistema penitenciário para que os objetivos de ressocialização sejam alcançados, em que pese não haver apoio popular no país para iniciativas que tenham como fim a melhoria da qualidade de vida dos presos. Ocorre que, da forma como estão, as prisões brasileiras verdadeiramente destroem seres humanos e não dão oportunidades para que,

uma vez libertos, os egressos tenham condições de alcançar um lugar de harmonia na sociedade.

Se a Agenda 2030 pode e deve ser aplicada no âmbito de cada Estado e Município como instrumento para a promoção da dignidade humana e de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência, ela é especialmente necessária no sistema penitenciário, pois aí se encontram diárias violações à dignidade humana.

Nesse sentido, nos itens seguintes, vão ser selecionadas as metas e indicadores com relevância para a situação dos presos. A ideia é que sejam adotados indicadores, devidamente modificados, que se apliquem à população carcerária. Assim, será possível mensurar a situação real do sistema carcerário, comparando com indicadores encontrados entre a população geral, para estabelecer metas de melhoria e monitorar os desdobramentos de políticas públicas voltadas à melhoria da situação dos presos. Quanto mais a sociedade se desenvolve, melhores deveria ser as condições vividas pelos presos, tendo em vista que também são seres humanos.

A maioria dos ODS selecionados dizem respeito a temas como saúde, educação e trabalho. Os dados e indicadores citados foram retirados da plataforma Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2022).

2.1 ODS 2: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

O ODS número 2 parte do entendimento de que todas as pessoas devem ter um padrão básico de vida segundo o Comitê de Segurança

Alimentar Mundial (criado em 1974 no Sistema ONU), bem com a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação de 1996.

Nesse contexto, duas metas da Agenda 2030 podem ser adaptadas no âmbito da execução penal: as metas 2.1 e 2.2. A Meta 2.1 é acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano. O cumprimento dessa meta pode ser averiguado a partir do indicador 2.1.1: prevalência de subalimentação, o qual se encontra em construção no Brasil. A Meta 2.2 é acabar com todas as formas de má-nutrição até 2030 e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas. Tal meta pode ser mensurada através do indicador 2.2.3: prevalência de anemia em mulheres de 15 a 49 anos, segundo estado de gravidez. No entanto, esses dados ainda não existem no Brasil.

Sugerimos, portanto, a criação de dois indicadores mensurando a realidade quanto à prevalência de subalimentação entre presos e à prevalência de anemia em mulheres de 15 a 49 anos presas, segundo estado de gravidez.

2.2 ODS 3: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos

O terceiro ODS refere-se precipuamente à melhoria da saúde. Entre as metas, destacamos as metas 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e 3.9.

A Meta 3.1 é reduzir a taxa de mortalidade materna para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos. Há dois indicadores em referência a essa meta, ambos produzidos pelo Ministério da Saúde. O Indicador 3.1.1 é a taxa de mortalidade materna. No Brasil, a taxa foi de 59,1 óbitos por

100.000 nascidos vivos em 2018. No RN, a taxa de mortalidade materna em 2018 foi de 58,6. O Indicador 3.1.2 refere-se à proporção de nascimentos assistidos por pessoal de saúde qualificado, como médicos, enfermeiros e parteiras. No Brasil (e também no RN) o percentual foi de 98,8%.

A Meta 3.2 é acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos. Dois indicadores permitem averiguar tal meta: o primeiro é o indicador 3.2.1: taxa de mortalidade em menores de 5 anos por 1.000 nascidos vivos. No Brasil, tal indicador passou de 53,7 em 1990 para 15,2 em 2018; no RN, passou de 19,0 em 2012 para 16,1 em 2018. O segundo indicador é o indicador 3.2.2: taxa de mortalidade neonatal por 1.000 nascidos vivos. No Brasil, a taxa de mortalidade neonatal baixou de 23,1 em 1990 para 9,2 em 2018. No RN, passou de 13,6 em 2009 para 9,9 em 2018.

Ambas as metas 3.1 e 3.2 têm um componente de gênero, pois são relacionados à saúde de mães, seus recém-nascidos e crianças. Seus indicadores não foram objeto de análise no Infopen Mulheres, de forma que é imprescindível averiguar se esses indicadores diferem entre a população geral e a população de presas gestantes e que deram à luz.

Ainda no ODS 3, cabe trazer à discussão a meta 3.3: acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis. Os cinco indicadores referentes a essa meta são:

Indicador 3.3.1: Número de novas infecções por HIV por 1.000 habitantes (em construção)

Indicador 3.3.2: Incidência de tuberculose por 100.000 habitantes – no Brasil, passou de 43,4 em 2002 a 36,9 em 2019. No RN, passou de 36,8 em 2002 para 32,5 em 2019.

Indicador 3.3.2: Taxa de incidência da malária por 1.000 habitantes (em construção)

Indicador 3.3.4: Taxa de incidência da hepatite B por 100 mil habitantes – no Brasil, passou de 7,7 casos por 100 mil habitantes em 2009 para 2,9 casos. No RN, a taxa passou de 1,0 em 2009 para 0,7.

Indicador 3.3.5: Número de pessoas que necessitam de intervenções contra doenças tropicais negligenciadas (em construção).

A esta soma-se a Meta 3.4: reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar. Há dois indicadores propostos para medir o alcance desta meta. O indicador 3.4.1 refere-se à taxa de mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis. São inclusas em tal classificação as doenças do aparelho circulatório, tumores malignos, diabetes mellitus e doenças crônicas respiratórias. O indicador, baseado em dados do Ministério da Saúde e do IBGE, se refere à probabilidade de uma pessoa de 30 anos de idade ou mais morrer antes dos 70 anos devido a doenças cardiovasculares, câncer, diabetes ou doenças respiratórias crônicas. São doenças que causam a morte prematura, que podem ser evitadas com prevenção e tratamento adequados. A prevenção se dá principalmente a partir de intervenções referentes aos fatores de risco dessas doenças: consumo de álcool, tabaco, alimentação inadequada, sedentarismo. Esta taxa de mortalidade encontra-se atualmente em queda no Brasil – passou de 19,2% no ano 2000 para 15% em 2019. A meta é, portanto, atingir a taxa de 13,44% ou menos em 2030. No entanto, essa taxa vem aumentando no RN – de 12,1% no ano 2000 para 15,1% em 2019. A

meta para o RN é atingir o percentual de 8,47% ou menos em 2030. No que tange à população carcerária, a alimentação inadequada e o sedentarismo seriam fatores de risco para os apenados. Some-se a isso as dificuldades de acesso a cuidados de saúde básica, de forma que o acompanhamento deste indicador em relação à população de apenados se faz importante.

O segundo indicador para a Meta 3.4 é o indicador 3.4.2: taxa de mortalidade por suicídio. A taxa de mortalidade por suicídio encontra-se aumentando tanto no Brasil (passou de 4.3 por 100.000 habitantes em 2000 para 6.9 por 100.000 habitantes em 2019) quanto no RN (passou de 3.3 por 100.000 habitantes em 2000 para 6.2 por 100.000 habitantes em 2019).

O Infopen Mulheres de 2017 (p. 60) traz uma comparação entre as taxas de mortalidade entre o total da população e entre a população prisional feminina em 2016, de acordo com tipos de óbitos. Os valores são reproduzidos na tabela abaixo.

Tipo de óbito	Total Brasil		Sistema prisional	
	N	Taxa por 100 mil mulheres	N	Taxa por 100 mil mulheres
Homicídios	4.645	4,5	11	30,3
Suicídios	2.396	2,3	10	27,5
Causa desconhecida	2.471	2,4	5	13,8

Quanto ao sistema penitenciário em geral, dados do Infopen 2017 trazem a taxa de 1 óbito por suicídio para cada 10.000 pessoas privadas de liberdade, o que significa uma taxa de 10 mortes por 100.000 pessoas. No mesmo ano, a taxa de mortalidade por suicídio no Brasil foi de 6,5 óbitos

por 100.000 habitantes. Percebe-se aí que as taxas de homicídios, suicídios e óbitos no sistema prisional são muito superiores à média nacional, principalmente no que tange às apenadas de sexo feminino.

Acompanhar a evolução dos indicadores de epidemias e mortes prematuras entre a população carcerária é de suma importância. Dessa maneira, devem ser criados indicadores que permitam o monitoramento da situação de saúde dos apenados para que possam ser priorizadas situações críticas.

A Meta 3.9 inclui reduzir substancialmente o número de mortes causadas por contaminação e poluição da água e solo até 2030. Dentre os possíveis indicadores, destacamos o Indicador 3.9.2, que é a taxa de mortalidade atribuída a fontes de água inseguras, saneamento inseguro e falta de higiene. Esse indicador refere-se ao número de mortes por 100.000 habitantes que foram causadas por diarreia, infecções por nematoides intestinais e desnutrição proteico-energética. No Brasil como um todo, essa taxa de óbito passou de 7.2 por 100.000 habitantes em 2000 para 4.8 por 100.000 habitantes em 2019. Não há dados semelhantes para a população carcerária.

2.3 ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

O quarto ODS reflete o entendimento esposado no parágrafo 25 da Resolução A/RES/70/1:

Todas as pessoas, independentemente de sexo, idade, raça ou etnia, pessoas deslocadas, migrantes, povos indígenas, crianças e jovens, especialmente aquelas situações vulneráveis, devem ter acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida que as ajudem a adquirir os

conhecimentos e habilidades necessários para explorar as oportunidades e a participar plenamente da sociedade.

Ora, presos podem ser vistos como pessoas em situação vulnerável. Estão sob o julgo do Estado, dia e noite, e caso não sejam ressocializados não serão incluídos na sociedade após o cumprimento da pena.

Além disso, o acesso à educação, juntamente com o acesso ao trabalho (ponto a ser tratado no item 3.6 deste capítulo), mais que “bens jurídicos inerentes à condição humana” (SILVA JÚNIOR, 2020-A), são necessários para a realização da personalidade do ser humano e necessários para que seja alcançado o fim maior da pena, que é a ressocialização.

Nesse sentido, a LEP afirma, nos artigos 17 a 21-A, a obrigatoriedade do ensino de 1º grau, com implantação do ensino médio geral ou profissional de acordo com a redação dada pela Lei nº 12.163, de 9 de setembro de 2015. Tal lei também determina que o censo penitenciário deve apurar o nível de escolaridade da população presa, a existência dos cursos mencionados, a existência e condição de bibliotecas e “outros dados relevantes”. O direito à educação presta-se à função ressocializadora da pena, para que o apenado retorne à sociedade futuramente de forma diferente.

Para pautar o cumprimento do ODS 4, a Meta 4.1 é definida para garantir todos completem o ensino primário e secundário gratuito até 2030, o que é aferido através do Indicador 4.1.2: taxa de conclusão do ensino fundamental e ensino médio. No Brasil, a taxa de conclusão do ensino fundamental de pessoas entre 17 e 19 anos foi de 89,30% em 2020. Já a taxa de conclusão do ensino médio de pessoas entre 20 e 22 anos foi de 74,30% no mesmo ano. A realidade do RN é um pouco pior, com taxas de 83,20%

CAPÍTULO 5
PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA NORTE-RIO-GRANDENSE DE EXECUÇÃO PENAL
BASEADA NOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

e 67% respectivamente. Os dados relativos à população carcerária estão expostos na tabela a seguir:

	Mulheres no sistema penitenciário	População em liberdade	Homens no sistema penitenciário
Analfabetismo	2,55%	7,2%	3,45%
Alfabetizado	3,78%	-	5,85%
Ensino Fundamental Incompleto	44,42%	33%	51,35%
Ensino Fundamental Completo	13,49%	8%	13,15%
Ensino Médio Incompleto	15,27%	4,4%	14,98%
Ensino Médio Completo	14,48%	26,8%	9,65%
Ensino Superior Incompleto	2,11%	3,6%	0,97%
Ensino Superior Completo	1,46%	17%	0,56%
Acima de Ensino Superior Completo	0,04%	-	0,04%

Dados: Infopen (2017) e Infopen Mulheres (2017).

A Meta 4.3 é assegurar a igualdade de acesso para homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior até 2030, a ser mensurada através do Indicador 4.3.1: taxa de participação de jovens e adultos na educação formal e não formal, nos últimos 12 meses, por sexo. Não há dados disponíveis sobre isso em relação à população em geral,

De acordo com o Infopen 2017, “apenas 10,58% da população prisional no Brasil está envolvida em algum tipo de atividade educacional,

entre aquelas de ensino escolar e atividades complementares”, o que inclui ensino escolar (alfabetização, ensino fundamental, médio e superior), educação complementar (curso técnicos, cursos de capacitação profissional) e atividades educacionais (programas especiais de leitura, esporte e outras atividades ligadas a lazer e cultura). Os percentuais são apresentados na tabela a seguir:

	Brasil	RN	Mulheres-Brasil	Mulheres-RN
Ensino escolar	9,6%	1,92%	19,84%	8,20%
Educação complementar	1,04%	0,12%	3,60%	-
Total	10,58%	2,04%	23,44%	8,20%

Dados: Infopen (2017) e Infopen Mulheres (2017).

Dados: Infopen 2017 e Infopen Mulheres 2017.

A adaptação do indicador 4.1.2 para mensurar a situação da população penitenciária permitirá monitorar melhor o progresso quanto à oferta de oportunidades educativas.

2.4 ODS 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

A primeira meta referente a este ODS é a Meta 5.1: acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte. O indicador proposto para acompanhar a sua concretização é o Indicador 5.1.1, que visa a conferir a existência ou não de arcabouço legal em vigor para promover, reforçar e monitorar a igualdade e a não-discriminação com base no sexo.

Quanto ao arcabouço legal em vigor, dispõe o artigo 77 da LEP que em estabelecimentos penais destinados a mulheres somente haverá

trabalhadoras do sexo feminino, exceto quando se tratar de pessoal técnico especializado. Trata-se inegavelmente de uma medida para promover a não-discriminação das apenadas com base no sexo.

Segundo o Infopen Mulheres (2017), 90% das apenadas brasileiras são mães. O artigo 89 da LEP determina que estabelecimentos prisionais para mulheres deverão conter seção para gestante e parturiente e de creche para abrigar crianças entre seis meses de idade e sete anos, para o caso de crianças desamparadas cuja responsável esteja presa. No entanto, apenas 14,2% das unidades prisionais destinadas a mulheres possuem espaço reservado para gestantes e lactantes (Infopen Mulheres 2017). No RN, não há celas adequadas para gestantes, berçário, ou creche, apesar de haver contabilizado 2 apenadas gestantes em 2017. No país inteiro, apenas 59,60% das 342 apenadas gestantes tiveram acesso a uma cela adequada. A LEP, em seu artigo 83, § 2º, determina que os estabelecimentos penais femininos devem ter berçários, para que as condenadas possam cuidar de seus filhos, inclusive amamentá-los, no mínimo, até que completem seis meses de idade.

Apesar de o arcabouço legal existir e estar em vigor, vê-se que não é plenamente efetivado pela administração pública. Por esse motivo é que o artigo 318 do CPP foi alterado pela Lei n 13.769, de 19 de dezembro de 2018, para incluir o artigo 318-A. O novo preceito legal determina que a prisão preventiva imposta a mulher gestante ou mãe ou responsável por criança ou pessoa com deficiência será substituída pela prisão domiciliar quando se tratar de crime que não tenha sido cometido contra o filho ou dependente, desde que o crime não tenha sido cometido mediante violência ou grave ameaça a pessoa.

Também a progressão de regime para apenas gestantes, mães ou responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência segue regras diferenciadas. O artigo 112 da LEP determina, em seu parágrafo 3º, que mulheres nessas condições que sejam primárias e não tenham cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa (o crime não pode ter sido cometido contra o filho ou dependente). Assim, a progressão do regime para tal grupo poderá ocorrer após cumprimento de 1/8 (12.5%) da pena no regime anterior, um percentual mais baixo do que o previsto para os demais casos (16% da pena).

Concluindo a análise da contextualização de gênero no arcabouço legal da execução penal, vê-se que o artigo 19 da LEP, em seu parágrafo único, determina que “a mulher condenada terá ensino profissional adequado à sua condição”. No entanto, não resta claro qual condição poderá a ser essa: se a condição de mãe, a condição de mulher que tende a receber salários menores que os homens pelo mesmo trabalho, ou qualquer que seja. Sobre isso, esclarece CLAUDINO (2020):

Essa ressalva em relação ao gênero feminino denota uma cultura própria da época dos anos 1980, quando a mulher ainda não tinha ingressado no mercado de trabalho para desempenhar funções que, anteriormente, eram quase exclusivamente ocupadas pelos homens. Hoje, tal disposição somente se concebe caso seja interpretada no sentido de que devem ser previstos cursos profissionalizantes gerais, independentemente do gênero, e outros que são específicos às mulheres, como é o caso do curso de corte e costura, por exemplo.

No que tange a mulheres grávidas e lactantes, cabe trazer à tona a Meta 2.2, que volta-se à luta contra a má-nutrição, tendo sido estabelecido o Indicador 2.2.3: prevalência de anemia em mulheres de 15 a 49 anos,

segundo estado de gravidez. Não há dados quanto à população em geral, razão pela qual urge fazer tal acompanhamento quanto a mulheres gestantes e lactantes apenas.

Finalmente, chega-se à Meta 5.6: assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, a ser averiguado através do Indicador 5.6.1: proporção de mulheres com idade entre 15 e 49 anos que tomam decisões informadas sobre suas relações sexuais, uso de contraceptivos e cuidados com saúde reprodutiva. O indicador considerando a população em geral ainda se encontra em construção, mas para a população de mulheres presas pode-se sugerir um indicador simples: a presença de médicos ginecologistas nos estabelecimentos prisionais. No país inteiro, apenas 27 médicos com tal especialidade existiam para atender todas as mulheres presas, dos quais um era terceirizado e seis trabalhando em caráter temporário. Vê-se então que é urgentemente necessário aumentar o acesso das mulheres presas à saúde sexual e reprodutiva – bem como mensurar o acesso das mulheres inseridas na população em geral.

2.5 ODS 6 (Água Potável e Saneamento): garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos

Acesso à água potável deve ser visto como um direito humano. No âmbito do ODS 6, cabe destacar a Meta 6.1: alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos até 2030. Essa meta é aferida através do indicador 6.1.1: proporção da população que utiliza serviços de água potável gerenciados de forma segura. Tais dados já foram produzidos no Brasil, com referência a amostra de domicílios. O indicador se refere ao acesso a fontes aprimoradas de água (o que inclui rede geral, poços

artesianos, poços rasos protegidos, nascentes protegidas ou água de chuva armazenada). A água deve estar disponível quando necessário, e livre de contaminação fecal ou química. Os dados disponíveis se referem a amostra de domicílios. A média do Brasil passou de 97,9% em 2016 e 2018 para 98,2% em 2019. O índice para o RN em 2018 foi de 96,6%.

A segunda meta que destacamos sob o ODS 6 é a Meta 6.2: alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos até 2030, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade. O indicador selecionado para mensurar o cumprimento desta meta é o Indicador 6.2.1: proporção da população que utiliza (a) serviços de saneamento gerenciados de forma segura e (b) instalações para lavagem das mãos com água e sabão. Tais dados em relação à população brasileira estão disponíveis. Em 2018, o valor médio deste indicador para o Brasil foi de 60%, e no RN foi de 51,8%.

De acordo com relatório “O Brasil Atrás das Grades” (HUMAN RIGHTS WATCH, 1998), foi relatado pelos apenados da Penitenciária João Chaves “que a água era apenas liberada por meia hora na parte da manhã e meia hora no final da tarde”. Em vários presídios são relatadas condições sanitárias precárias, com vasos sanitários quebrados, sem descarga, entupidos etc. Serviços de saneamento e acesso a instalações para lavagem de mãos com água e sabão devem estar à disposição dos apenados diuturnamente, e são aspectos prioritários e urgentes para consecução da dignidade dos presos.

O uso dos indicadores 6.1.1. e 6.2.1 permitiria estabelecer metas e prioridades quanto à melhoria das condições de vida e dignidade dos presos.

2.6 ODS 8: trabalho decente para todos

De acordo com o parágrafo 27 da Agenda 2030, o trabalho deve ser produtivo e levar à satisfação pessoal, permitindo ao trabalhador uma participação completa na vida em sociedade.

No Brasil, o trabalho é um direito e dever social do preso, uma vez que lhe proporciona uma oportunidade de se adaptar à vida em sociedade e prover para si, para sua família e para a sociedade, na medida de suas aptidões e capacidade.

A LEP determina, em seu artigo 32, que o trabalho do preso deve levar em conta a sua habilitação, sua condição pessoal, suas necessidades futuras, e as oportunidades oferecidas pelo mercado. Segundo SILVA JÚNIOR (2020-A), do direito ao trabalho decorre o direito à remuneração. O preso não está sujeito ao regime trabalhista da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), devendo receber ao menos $\frac{3}{4}$ do salário-mínimo vigente. Não incidem encargos sociais. A jornada laboral deve durar de 6 a 8 horas, com descansos nos domingos e feriados.

Quanto ao ODS 8, uma meta é relevante para a população presa: a Meta 8.5, que é alcançar o trabalho decente para todos. A Meta 8.5 pode ser averiguada através do Indicador 8.5.2: taxa de desocupação de pessoas com 15 anos de idade ou mais, que em 2007 foi de 12,70% no Brasil e 14,47% no RN. De acordo com o Infopen Mulheres 2017, 33,64% das presas brasileiras estavam exercendo atividade laboral (0,78% no RN). Para a população carcerária geral, o percentual foi de 17,54% no Brasil (1,68% no

RN). Logo vê-se que os índices alcançados pela população presa são extremamente baixos.

2.7 ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

O ODS 16 refere-se à vida em uma cultura de paz, sem violência ou pobreza. Para chegar até lá, é necessário que a sociedade esteja apoiada em instituições transparentes, eficazes e responsáveis. No âmbito deste objetivo, cabe ressaltar a Meta 16.3: promover o Estado de Direito e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos. Uma das formas de mensurar essa meta é o Indicador 16.3.2: proporção de presos sem sentença em relação à população prisional em geral.

O indicador é calculado da seguinte maneira: Presos sem condenação/total de pessoas privadas de liberdade X 100.

Com base nos dados do Departamento Penitenciário Nacional. O indicador é dado na tabela abaixo, tendo passado de 43,4% em 2010 para 40,2% em 2016.

Ano	Quantidade de presos			Quantidade de presos sem sentença			Proporção de presos sem sentença (%)		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
2010	496 251	461 444	34 807	215 229	198 707	16 522	43,4	43,1	47,5
2011	514 582	480 524	34 058	217 146	202 335	14 811	42,2	42,1	43,5
2012	548 003	512 964	35 039	229 326	215 175	14 151	41,8	41,9	40,4
2013	581 507	546 289	35 218	240 563	226 955	13 608	41,4	41,5	38,6
2014	622 202	578 440	36 495	240 206	224 188	16 018	38,6	38,8	43,9
2015	698 618	-	-	261 786	-	-	37,5	-	-
2016	726 712	-	-	292 450	-	-	40,2	-	-

Fonte: Sistema Nacional de Informação Penitenciária e Tecnologia da Informação do Departamento Penitenciário Nacional - Ministério da Justiça e Segurança Pública, dezembro de 2017

O acompanhamento da evolução deste indicador permite entender se está havendo progresso ou não quanto ao ODS 16.

2.8 ODS 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

O último objetivo da Agenda 2030 diz respeito à implementação de todos os ODS. No contexto deste capítulo, cabe ressaltar a Meta 17.17: incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil.

A nossa sugestão é que haja o monitoramento inter-institucional do cumprimento dos ODS no âmbito do sistema prisional norte-riograndense de forma sistemática, em um fórum que reúna a academia, a sociedade civil e o estado para, através de um monitoramento transparente através de estatísticas, criar uma cultura de accountability para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não só na política de execução penal, mas em todas as áreas.

Considerações finais

A ressocialização do preso é uma das múltiplas condições necessárias para a sociedade atingir a paz e a prosperidade. A difusão de uma cultura da paz exige que apenados também possam usufruir do avanço, do progresso e do desenvolvimento alcançados pela sociedade. Não se pode deixar ninguém para trás.

Para além da ressocialização, sob os influxos dos novos paradigmas experimentados pelo movimento mundial da *justiça restaurativa*, os

serviços assistenciais prestados no interior dos estabelecimentos penais devem ter como foco inculcar o senso de responsabilidade dos presos, mediante ações orientadas pelos princípios da justiça de paz, como a humanidade, compreensão, reflexão e construção de novas atitudes, tendo como foco o empoderamento dessa classe de pessoas.

O apelo mundial a ações tendentes à sedimentação de sociedades pacíficas mediante a redução das formas de violência e das taxas de mortalidade, materializada em 2015 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas mediante a aprovação da Resolução nº A/RES/70/1 sob o título *Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável*, lista como foco o *empoderamento* de pessoas vulneráveis como crianças, jovens, pessoas com deficiências, acometidas de HIV/AIDS, idosas, indígenas, refugiadas, migrantes e que sofrem deslocamentos dentro de seus próprios países, mas deve ser estendido, nas políticas públicas dos Estados brasileiros, às pessoas privadas do direito de liberdade sob a custódia do sistema carcerário, com suporte na ideia de *ninguém deve ser deixado para trás*.

Na medida em que o Brasil assumiu o compromisso de adotar diretrizes da Agenda 2030 e, ademais, emprestou o seu apoio quanto à implementação de política pública para que os objetivos alvitados sejam aqui alcançados, tem-se que as políticas públicas dos Estados devem ser orientadas pela Resolução nº A/RES/70/1, conquanto se trate de ato normativo tipificado como *soft law*.

Nesse passo, imprescindível a adoção de algumas Metas e Indicadores que fazem parte da Agenda 2030 para mensurar a situação da população carcerária no estado do Rio Grande do Norte, tendo em mira

aprimorar o sistema prisional, direcionando as assistências asseguradas aos presos pela Lei de Execução Penal em consonância com os princípios da justiça restaurativa.

A Agenda 2030 contempla os indicadores que melhor refletem a real situação dos apenados no que tange ao respeito à dignidade humana, entendendo-se que a principal função da pena não é propriamente a ressocialização, mas a restauração, na medida em que deve ter em mira a reconstrução do ser humano, a partir do cuidado com os seus traumas e necessidades, com suporte no sentimento do que é justo e ético, despertado mediante processo de aprendizagem coletivo e permanente.

Referências

ARAÚJO, A. B. A. A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI**. 2019, v. 4, n. 2, p. 25-49.

BECCARIA, C. *Dos delitos e das penas*. Tradução: Marcílio Teixeira. Rio de Janeiro: Vozes, 1979.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 474).

BRASIL. **Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2017)**. Plano de Ação 2017 – 2019, disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019/view> .

BRASIL. **Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2018)**. Relatório de Atividades 2017-2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatorio-cnods-2017-18> .

BRASIL. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2022)**. Website. Disponível em <https://odsbrasil.gov.br/> .

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Agendas ODS no SIOP: **Relatório Anual de Monitoramento. Ano-base 2017 (2017)**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/123456789/1075/Volume%20I%20-%20ODS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CLAUDINO, M. da S. **Encarceramento feminino e trabalho**: alternativas para as apenadas potiguares. Estado. In: Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de Estado. SILVA JÚNIOR, W. N da; HAMILTON, O. Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de Estado. Natal: OWL, 2020.

DA SILVEIRA, V. O.; PEREIRA, T. M. L. Uma nova compreensão dos Direitos Humanos na Contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**. 2018, v. 18, n. 3, p. 909-931.

DEPEN. **Levantamento nacional de informações penitenciárias, Infopen Mulheres, Departamento Penitenciário Nacional**. Brasília:

Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

DEPEN. **Levantamento nacional de informações penitenciárias. Departamento Penitenciário Nacional.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

DESMOND, A. **A new dawn for the human rights of international migrants?** Protection of migrants' rights in light of the UN's SDGs and Global Compact for Migration. *International Journal of Law in Context*, 2020, 16(3), 222-238.

DOS SANTOS NOBRE, A. C. et al. Diagnóstico da adesão aos ODS no Brasil: uma análise da incorporação da Agenda 2030 nos governos estaduais e em suas capitais. **XXV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2020, Lisboa, Portugal, 24 - 27 nov. 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH (Brasil) (Org.). **O Brasil atrás das grades.** 1997-1998 (1998). Disponível em: <https://www.hrw.org/legacy/portuguese/reports/presos/prefacio.htm>

KIM, R. E. **The nexus between international law and the sustainable development goals.** *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2016, v. 25, n. 1, p. 15-26.

MAZZUOLI, V. de O. **Curso de direito internacional público**. 4 ed., Editora RT, 2010.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

NORES, J. I. C. **La influencia de La normativa supranacional sobre derechos humanos de nível constitucional em el proceso penal argentino**. Buenos Aires: Editores del Puerto s.r.l. 2000.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHNEIDER, Y.; PEZZELLA, M. C. C **Direitos Fundamentais, Administração Pública e Sustentabilidade: novos objetivos e direcionamentos das atividades decisórias administrativas (atos e processos administrativos) dos municípios sob a perspectiva de uma “sociedade de risco” e da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. Revista Brasileira de Direito, 2017, v. 13, n. 3, p. 364-380.

SILVA JÚNIOR, W. N. da. **Curso de processo penal: teoria (constitucional) do processo penal**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Natal: OWL, 2021.

SILVA JÚNIOR, W. N. da. **Execução penal no sistema penitenciário federal**. Natal: Owl. 2020.

SILVA JÚNIOR, W. N. da. Justiça restaurativa na jurisdição criminal federal no Estado do Rio Grande do Norte. In: SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. (Org.). ***Jurisdição criminal: sugestões e análise dos dados do GMF5R***. Natal: OWL, 2021-A.

SILVA JÚNIOR, W. N. da. Política de contratação de presos pelo Estado. In: SILVA JÚNIOR, W. N. da; HAMILTON, O. ***Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de Estado***. Natal: OWL, 2020-A.

TRINDADE, C. ***Tratado de direito internacional dos direitos humanos***. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

ZEHR, H. *The little book of restorative justice*. New York: Good Books, 2014.

ZEHR, H. *Trocando as lentes: justiça restaurativa para o nosso tempo*. Tradução: Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

CAPÍTULO 6

Análise sobre a remuneração das atividades laborais dos reclusos no estado do Rio Grande do Norte

Raphaela Jéssica Reinaldo Martins¹

Diante de um preocupante cenário do sistema prisional brasileiro comumente conhecido, o presente capítulo se propõe a analisar um recorte ainda pouco discutido no âmbito acadêmico que se refere à remuneração atribuída às atividades laborais desenvolvidas pelas pessoas privadas de liberdade no estado do Rio Grande do Norte, visando desconstruir a figura do apenado como mero objeto da execução penal.

Para enfrentar essa questão e aprofundar a temática sugerida, faz-se necessário partir da descrição dos dados estatísticos referentes aos índices de remuneração pelo exercício do trabalho prisional no estado do Rio Grande do Norte, abordando suas considerações teóricas quanto à indispensabilidade, a disposição sobre o produto da remuneração e a constitucionalidade do piso mínimo remuneratório.

A visão do poder punitivo da sociedade sofre algumas modificações com a decadência do feudalismo e o início do sistema capitalista. A nova forma de punição instituída dentro deste sistema, visava não necessariamente a extinção do suplício, mas uma adaptação das penas

¹ Advogada criminalista. Mestranda em Direito (UFRN). Especialista em Direito Penal e Processo Penal (UNI) e em Direito Tributário (IBET).

aplicadas, isso porque a prisão, apesar de mais humanitária, nunca funcionou sem determinados complementos punitivos referentes ao corpo do condenado, seja a redução alimentar, privação sexual e até mesmo os trabalhos forçados (FOUCAULT, 1999).

Dessa forma, apesar de demonstrar uma motivação mais branda quando comparada às penas corporais aplicadas anteriormente, percebe-se que a pena de prisão trouxe também um forte aspecto econômico diante da escassez de mão de obra que permeava o Estado naquele momento. Neste novo panorama, denota-se que o trabalho prisional surge como uma alternativa produtiva ao sistema penal.

A relação entre o mercado de trabalho e o sistema punitivo se tornaram importantes pontos de discussão à abordagem criminológica, de modo que RUSCHE (2004), no início do século XX, demonstrou que as formas de punição deveriam ser determinadas pelas relações de produção, mostrando, sobretudo, que o sistema punitivo também sofria influência da construção histórico-econômica de cada época.

No entanto, no momento em que o trabalho prisional ganha espaço no sistema punitivo, tanto como medida necessária aos aspectos econômicos do Estado como instrumento de restauração do apenado, ainda é possível perceber que as condições que permeiam esse ofício geram uma estigmatização exercida pelos efeitos da prisão, na medida em que refletem a ideia de que as condições do trabalho penitenciário devem ser, necessariamente, piores do que as condições da classe trabalhadora mais vulnerável.

Apesar da garantia da remuneração ao recluso ter sido introduzida pela Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977, pouco antes da publicação da atual

Lei de Execução Penal, de 11 de julho de 1984, inúmeras são as peculiaridades inseridas no contexto do trabalho prisional, especialmente no que se refere a sua remuneração. Para fins desta pesquisa, busca-se analisar o seguinte questionamento: a não observância dos critérios mínimos legais relacionados a remuneração dos reclusos inseridos em programa laboral pode ser compreendida como um risco à própria finalidade de dever social e condição de dignidade humana?

Com o objetivo de responder tal questionamento, parte-se inicialmente da apresentação e análise dos dados oficiais disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e pelo Governo do Rio Grande do Norte, através da Secretaria de Estado da Administração (SEAP), referente à remuneração da população prisional que exerce atividade laboral, a fim de estabelecer diretrizes estatísticas para demonstração do cumprimento ou não das diretrizes normativas vigentes.

Posteriormente, será adotado como técnica de pesquisa, um estudo bibliográfico e documental, buscando traçar um embasamento constitucional e legal, além de abordar a temática em fontes internacionais ratificadas pelo Brasil, para que seja possível delimitar pressupostos básicos para definição de políticas públicas a serem desenvolvidas no estado do Rio Grande do Norte.

1. Apresentação e análise de dados sobre a remuneração da população prisional em programa laboral

Para que possamos compreender a temática desenvolvida neste capítulo, faz-se necessário a descrição dos dados estatísticos referente à remuneração da população prisional inserida em programa laboral.

Inicialmente serão abordados os dados em âmbito nacional com o intuito de auxiliar o entendimento dos índices divulgados sobre o estado do Rio Grande do Norte.

Os dados foram obtidos através de consulta ao Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) por meio do Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (SISDEPEN), vinculado ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), publicado em 15 de agosto de 2021, com período de referência compreendido entre julho e dezembro de 2020, bem como através de ofício encaminhado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, a partir da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP), referente ao ano de 2021, no âmbito do Projeto de Pesquisa Criminalidade Violenta e Diretrizes para uma Política de Segurança Pública no estado do Rio Grande do Norte, sob coordenação do Professor Walter Nunes da Silva Júnior.

De acordo com o Infopen (2021), entre os anos de 2016 a 2019, houve um aumento progressivo no âmbito nacional, ainda que insuficiente, do número de pessoas privadas de liberdade em programa laboral. Contudo, especificamente no ano de 2020, marcado pelas restrições sanitárias decorrentes da pandemia da Covid-19, houve também uma redução significativa – decréscimo de 36,0% em relação ao ano de 2019 – no âmbito do trabalho prisional.

No ano de 2020, a população prisional brasileira, excluindo-se os presos que estão sob custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícias e Bombeiros Militares, contava com o número total de 807.145 mil², dos

² Incluindo-se pessoas recolhidas em celas físicas e presos em situação de prisão domiciliar.

quais 97.472 mil reclusos se encontravam inseridos em programa laboral, o que representa apenas 12,08% da população prisional.

O Infopen (2021) também indica os quantitativos com recorte de gênero, no qual apresenta 1.100 reclusas em atividade laboral externa e 8.871 em trabalho interno. Em relação aos internos do sexo masculino, 19.585 realizam trabalho externo, enquanto 67.916 reclusos exercem trabalho interno.

Antes de realizarmos o recorte estadual sobre o aspecto remuneratório das pessoas privadas de liberdade em laborterapia, é interessante citar que a mesma plataforma do Depen (2021) informa que do número total de reclusos do sistema prisional brasileiro inseridos em programa laboral (97.472), há informações sobre a remuneração de apenas 67.064, o que representa 68,80% da população total inserida em programa laboral.

Dentro desse contexto, denota-se que entre as reclusas do sexo feminino (9.971), 6,35% recebem entre 1 e 2 salários mínimos, 45,63% recebem entre 3/4 e 1 salário mínimo, 21,7% recebem menos que 3/4 do salário mínimo e 26,32% não recebem remuneração. Quanto aos internos do sexo masculino (87.501), 0,18% recebem mais de 2 salários mínimos, 8,48% recebem entre 1 e 2 salários mínimos, 24,86% recebem entre 3/4 e 1 salário mínimo, 28,76% recebem menos que 3/4 do salário mínimo e 37,71% não recebem qualquer remuneração. Denota-se, portanto, no âmbito nacional, que 48,02% das mulheres privadas de liberdade e 66,47% dos presos do gênero masculino não recebem remuneração condizente com as normativas vigentes, ou seja, percebem menos que 3/4 do salário mínimo previsto pela Lei de Execução Penal.

1.1 Descrição dos dados no âmbito do estado do Rio Grande do Norte

O estado do Rio Grande do Norte, por sua vez, possui uma realidade ainda mais preocupante, isso porque os dados divulgados pelo Infopen (2021), referente ao ano de 2020, e pela SEAP (2021), com base no ano de 2021, sobre o sistema prisional estadual demonstram um nítido descompasso com a legislação válida.

Dessa forma, visando uma melhor compreensão da descrição dos dados, optou-se por discriminar as estatísticas de acordo com a divisão realizada pela plataforma do Depen (2021), expondo inicialmente os dados referente à totalidade da população prisional em programa laboral para, posteriormente, abordar o percentual relativo ao número de reclusos em laborterapia que se encontram presos em celas físicas e dos que estão em situação de prisão domiciliar.

Com base na última atualização do painel do Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (2021), a população prisional do estado do Rio Grande do Norte, no ano de 2020, possuía um total de 10.988 reclusos, sendo 125 internos inseridos no estabelecimento prisional federal. Para fins deste estudo, serão analisados somente os aspectos relacionados aos estabelecimentos prisionais estaduais que contam com 10.863 pessoas privadas de sua liberdade, sendo 7.179 presos em celas físicas e 3.684 em prisão domiciliar.

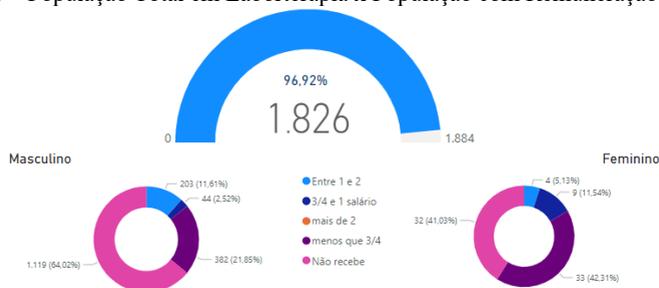
No ano de 2020, o estado do Rio Grande do Norte contava com 1.884 reclusos inseridos em programa laboral, o que representa uma

porcentagem de 17,34% da população prisional total³, sendo 108 reclusas em trabalho externo e 57 desenvolvendo trabalho interno. Quanto aos presos do sexo masculino, o Infopen (2021) divulgou o número de 1.543 exercendo trabalho externo e 176 em trabalho interno.

Especialmente no que se refere à remuneração das pessoas privadas de liberdade, temos que 96,92% (correspondente a 1.826 internos) dos reclusos inseridos em programa laboral possuem remuneração informada, ou seja, é possível delimitar com maior exatidão do que no plano nacional a quantidade de reclusos que recebem remuneração e qual valor recebido.

Em relação às reclusas do gênero feminino (165), 5,13% recebem entre 1 e 2 salários mínimos, 11,54% recebem entre 3/4 e 1 salário mínimo, 42,31% recebem menos que 3/4 do salário mínimo e 41,03% não recebem remuneração. No que se refere ao gênero masculino (1.719), denota-se que 11,61% recebem entre 1 e 2 salários mínimos, 2,52% recebem entre 3/4 e 1 salário mínimo, 21,85% recebem menos que 3/4 do salário mínimo e 64,02% não recebem qualquer remuneração.

Gráfico 01 – População Total em Laborterapia x População com Remuneração Informada



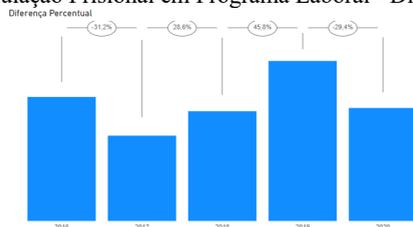
Fonte: Infopen (2021).

³ No ano de 2020, a população prisional do estado do Rio Grande do Norte era de 10.863 reclusos, em âmbito estadual, com a contagem de presos em celas físicas e presos em prisão domiciliar, e excluindo os presos que estavam sob a custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícias e Bombeiros Militares.

Em resumo, observa-se que 83,34% das reclusas e 85,87% dos internos do sexo masculino que exercem atividade laboral no sistema prisional local não recebem remuneração em conformidade com o mínimo que a Lei de Execução Penal dispõe.

Em relação ao número de reclusos que se encontram presos em celas físicas e inseridos em programa laboral, verifica-se um nítido retrocesso social, já que houve uma diminuição significativa do ano de 2019 para o ano de 2020, isso porque o Infopen (2021) divulgou um decréscimo de 29,4%.

Gráfico 02 – População Prisional em Programa Laboral - Diferença Percentual



Fonte: Infopen (2021).

Utilizando-se como referência o ano de 2020, o estado do Rio Grande do Norte, quando comparado aos outros estados da Federação, ocupou o último lugar na região Nordeste e, em âmbito nacional, ficou a frente apenas dos estados do Rio de Janeiro que possuía 3,17% e do Amapá que apresentou um índice de 2,89% de reclusos inseridos em trabalho prisional.

Gráfico 03 – População Prisional em Programa Laboral - Evolução Ano x Ano

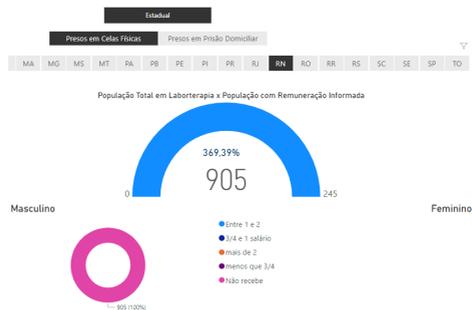
Ano	UF	Número de Presos	Número de Presos Trabalhando	Porcentagem
2016	RN	6635	269	4,05%
2017	RN	6696	185	2,76%
2018	RN	8977	238	2,65%
2019	RN	10290	347	3,37%
2020	RN	7513	245	3,26%

Fonte: Infopen (2021).

Nesse contexto, considerando os presos em laborterapia que se encontram em celas físicas, temos que apenas 3,26% dos reclusos no estado do Rio Grande do Norte trabalham, o que significa que apenas 245 internos exercem atividade laboral. Em um recorte de gênero, temos que 12 homens estão em trabalho externo e 176 em trabalho interno, enquanto 57 mulheres desenvolvem trabalho interno e nenhuma se encontra em trabalho externo.

Em relação ao aspecto remuneratório dos presos em celas físicas que estão inseridos em programa laboral no sistema estadual, verificou-se que a plataforma do Infopen (2021) apresentou dados contrastantes com a realidade, isso porque publicou que dos 245 reclusos em trabalho prisional, 905 possuíam remuneração informada, o que levou o próprio sistema a calcular uma porcentagem fictícia de 369,39%, não sendo possível mensurar qual o valor atribuído ao trabalho exercido e se houve remuneração.

Gráfico 04 – População Total em Laborterapia x População com Remuneração Informada

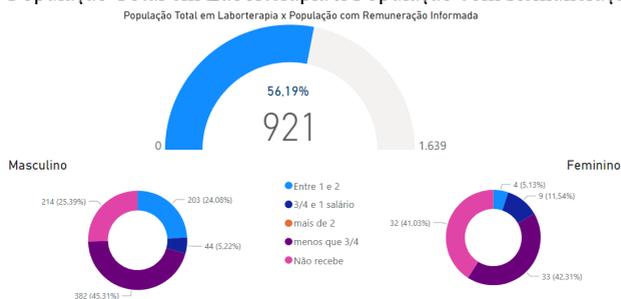


Nesse ponto, é indispensável que possamos destacar que a coleta de dados e a quantificação de informações para a produção do conhecimento jurídico traz robustez à pesquisa científica, isso porque a sua utilização assegura uma melhor compreensão da realidade e a possibilidade de um impacto significativo no âmbito normativo. Desse modo, é necessário uma

maior precaução na elaboração e aperfeiçoamento de um banco de dados nacional, afinal, é de suma importância que possamos conhecer uma base mensurável da realidade para adequar novas políticas públicas.

Em contrapartida, temos os dados referentes à população prisional em situação de prisão domiciliar que se encontram em laborterapia. Segundo o Infopen (2021), o estado do Rio Grande do Norte possuía 1.639 reclusos em trabalho prisional no ano de 2020, o que caracterizava um índice de 44,49%, colocando-o em primeiro lugar quando comparado com os outros estados da federação. Destaque-se que da totalidade inserida em laborterapia, temos somente 108 mulheres, enquanto há 1.513 homens em trabalho externo.

Gráfico 05 – População Total em Laborterapia x População com Remuneração Informada



Fonte: Infopen (2021).

No que diz respeito à remuneração atribuída, há somente 56,19% da população total em laborterapia com remuneração informada. Assim, em relação ao gênero feminino, 5,13% recebem entre 1 e 2 salários mínimos; 11,54% recebem entre 3/4 e 1 salário mínimo; 42,31% recebem menos que 3/4 do salário mínimo e 41,03% não recebem qualquer remuneração. Quanto ao gênero masculino, 24,08% recebem entre 1 e 2 salários mínimo; 5,22% recebem entre 3/4 e 1 salário mínimo; 45,31% recebem menos que 3/4 do salário mínimo e 25,39% não recebem remuneração.

Destaque-se, portanto, que dos presos em prisão domiciliar, 70,70% dos homens e 83,34% das mulheres não recebem remuneração de acordo com o previsto na legislação atual.

Por fim, os índices fornecidos através de ofício encaminhado pela Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP, 2021), referentes ao ano de 2021, isto é, mais atualizado que os últimos dados publicados pelo Infopen (2021) que se referem ao ano de 2020, demonstram que há no sistema prisional do estado do Rio Grande do Norte o total de 11.413⁴ presos, sendo 204 homens, 23 mulheres e 01 pessoas LGBTQIA+ incluídas em programa laboral interno, sem receber qualquer forma de remuneração, sendo beneficiados apenas com a remição da pena.

Quanto ao trabalho externo, a Seap (2021) informou que há um número aproximado de 26 internos, que se encontram em regime semiaberto e aberto. São 11 reclusos vinculados ao convênio firmado com o Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, 01 interno no Instituto de Gestão das Águas – IGARN, 02 internos na Fundação de Apoio à Pesquisa – FAPERN e 12 internos na Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEDEC, todos com remuneração de acordo com o salário mínimo vigente.

2. Considerações sobre a utilização da mão de obra carcerária: indispensabilidade da remuneração

Com o intuito de consolidar o entendimento sobre a remuneração das atividades laborais desenvolvidas por pessoas privadas de liberdade,

⁴ Consulta realizada pela SEAP no banco de dados do Sistema Integrado de Administração Penitenciária (SIAPENWEB), em 02 de setembro de 2021.

faz-se necessário tecermos uma breve introdução sobre o que há dentro dessa temática no ordenamento jurídico vigente.

No plano internacional, temos que a Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura, em seus artigos 23 e 24, o direito ao trabalho a todo ser humano com condições justas e favoráveis, assegurando especialmente o direito a uma remuneração, sem qualquer forma de distinção.

Posteriormente, foram elencados requisitos mínimos para uma vida com dignidade, o que incluiu também a proibição a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (artigo 7) e o direito de toda pessoa privada de liberdade ser tratada como humanidade e respeito à dignidade humana (artigo 10), dispostos no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), além da previsão do direito de toda pessoa gozar de condições de trabalho justas e favoráveis que assegurem, entre outros, uma remuneração adequada, segurança, higiene e igual oportunidade (artigo 7) no âmbito do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Sobre a possibilidade de trabalhos ou serviços exigidos da pessoa privada de liberdade, o Sistema Interamericano, através da sua Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecido como Pacto San José da Costa Rica, dispôs sobre a possibilidade de previsão sobre trabalhos forçados para aqueles que estão cumprindo pena privativa de liberdade, mas ressalta ao final a proibição de que esse tipo de trabalho afete a dignidade ou a capacidade física e intelectual do recluso (artigo 6, ponto 3, alínea “a”).

Há, ainda, as diretrizes estipuladas pelas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, também conhecida como

Regras de Mandela, assegurando a remuneração de modo equitativo ao trabalho desenvolvido pelos reclusos, permitindo que a destinação desse valor seja reservada tanto para o interno, como para sua família, devendo outra parte constituir uma poupança a ser entregue no momento de sua libertação (regra 103).

Portanto, tais direitos elencados pelos diplomas internacionais não constituem um benefício às pessoas privadas de liberdades, mas representam seus direitos como seres humanos dotados de dignidade. Como muito bem assevera Nucci (2016), “os direitos humanos não são atributos exclusivos de pessoas reputadas honestas ou primárias e sem antecedentes. São direitos do *ser humano*, onde quer que ele esteja”.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, elencou importantes diretrizes democráticas, sendo uma dela a previsão do exercício laboral como um direito social de todos (artigo 6º), estabelecendo além do direito ao salário mínimo a todos os trabalhadores urbanos e rurais (artigo 7º, inciso IV), a proibição da pena de trabalhos forçados em território brasileiro (artigo 5º, inciso XLVII).

A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, instituiu a Lei de Execução Penal, dispondo, em seu artigo 28, que o trabalho das pessoas condenadas, considerado como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva.

Em virtude do seu aspecto restaurador, a Lei de Execução Penal também trouxe a obrigatoriedade de trabalho interno dos condenados à pena privativa de liberdade (artigo 31, *caput*), com ressalva dos presos provisórios (artigo 31, parágrafo único) e dos presos políticos (artigo 200),

destacando também, em seu artigo 38, inciso V, a execução do trabalho como dever do condenado.

Inicialmente, é importante esclarecer que os dispositivos elencados pela Lei de Execução Penal que preveem a obrigatoriedade do trabalho interno do preso não violam o artigo 5º, inciso XLVII, da Constituição Federal que dispõe sobre a proibição da pena de trabalhos forçados, isso porque o trabalho prisional previsto pela LEP não é considerado como pena de trabalho forçado.

Superado tal questionamento, é importante citar ainda que a recusa injustificada ao exercício do trabalho obrigatório pelo recluso constitui falta grave no processo de execução penal, de acordo com o art. 50, inciso VI, da Lei de Execução Penal.

Contudo, o que importa nesse estudo é que a pessoa reclusa que exercer a atividade laboral deverá ser remunerada, observando o critério mínimo de 3/4 (três quartos) do salário mínimo, atendendo à indenização dos danos causados pelo crime, à assistência à família, a pequenas despesas pessoais e ao ressarcimento ao Estado das despesas vinculadas a manutenção do condenado, sendo depositada a parte restante em Caderneta de Poupança a ser entregue ao recluso quando posto em liberdade, de acordo com o previsto no art. 29 da LEP.

Neste ponto, a Constituição do estado do Rio Grande do Norte, alinhado aos preceitos constitucionais mencionados, determina a observância, entre outros princípios, da resolução da Organização das Nações Unidas acerca do tratamento de reclusos (art. 5º, §2º), garantindo, especialmente, a inviolabilidade dos direitos assegurados pela Constituição

Federal aos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social (art. 9º).

Assim, considerando a necessidade de uma maior regulamentação do trabalho prisional, a resolução nº 14 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, aborda as orientações da Organização das Nações Unidas e fixa as regras mínimas para o tratamento do preso no Brasil. O trabalho do preso é tratado em seu artigo 56 que prevê a garantia de um trabalho remunerado conforme a aptidão e condição pessoal do condenado (inciso II) e também a disposição desse valor para indenização dos danos causados pelo crime, aquisição de objetos de uso pessoal, família e a constituição em pecúlio que será entregue ao interno quando colocado em liberdade (inciso VIII).

Foi instituída ainda, a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional através do Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018, visando a inserção das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional no âmbito trabalhista, com o intuito de ampliar e qualificar a oferta de vagas de trabalho a este público. Por outro lado, apesar dos esforços do legislador em estabelecer diretrizes para a melhoria do trabalho penitenciário, o Relatório de Visitas Prisionais do Rio Grande do Norte, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público no ano de 2019, destacou que o Estado do Rio Grande do Norte é um dos que possui a menor taxa de presos que exercem atividades laborais do país (2019, p. 96).

Nesse ponto, apesar do Relatório ter sido elaborado no ano de 2019, percebe-se que a realidade local não apresentou qualquer progresso, muito pelo contrário. De acordo com os dados publicados pelo Infopen (2021), o estado do Rio Grande do Norte possuía apenas 3,37% de apenados em

exercício laboral no ano de 2019, tendo esse índice diminuído para 3,26% no ano de 2020, dentre os quais a sua maioria não recebe remuneração adequada com os parâmetros legais.

2.1 Discussão sobre a constitucionalidade do piso mínimo remuneratório

Especialmente no que se refere à constitucionalidade do piso mínimo remuneratório dos trabalhadores inseridos no sistema prisional brasileiro, é importante mencionar o fato de que a Procuradoria Geral da República, no ano de 2015, ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 336 para questionar a constitucionalidade do artigo 29 da Lei de Execução Penal, visto que ao prever remuneração inferior ao salário mínimo aos reclusos que exercem trabalho prisional estar-se-ia violando o artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal que dispõe sobre a não discriminação do salário mínimo a todos os trabalhadores, além do princípio da isonomia e da dignidade da pessoa humana.

Ocorre que, em julgamento proferido no dia 27 de fevereiro de 2021, de relatoria do Ministro Luiz Fux, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o patamar mínimo previsto pela Lei de Execução Penal, ou seja, de 3/4 (três quartos) do salário mínimo, não representa violação aos princípios – leia-se fundamento ou princípio estruturante – da dignidade humana e da isonomia, isso porque o trabalho exercido pelo detento não pode ser comparado ao trabalho dos empregados em geral por conter especificidades inerentes ao seu exercício e também pela “lógica econômica distinta” já que o trabalho prisional pode ser subsidiado pelo Estado.

Em voto divergente, o Ministro Edson Fachin ressalta a Constituição Federal como “fonte de validade das demais normas do ordenamento”, de forma que a distinção de remuneração prevista pela Lei de Execução Penal seria inconstitucional já que “o sentido da proteção constitucional ao salário mínimo foi o de estabelecer atribuição mínima para o trabalho, piso-garantia aplicável a todo e qualquer trabalhador (...) que não pode ser restringida pela legislação inferior” (ADPF 336).

Ainda que o entendimento do STF tenha sido pela constitucionalidade do pagamento de 3/4 do salário mínimo, SILVA JÚNIOR (2020), em consonância com o voto do Min. Fachin, argumenta que mesmo que fosse respeitado o parâmetro de um salário mínimo, ainda assim seria vantajosa a contratação de presos sob a observância da Lei de Execução Penal, uma vez que não sendo regidos pela CLT, não haveria a presença de encargos sociais para os contratantes. Dessa forma, se torna ainda mais alarmante a inobservância do que foi estabelecido como critério mínimo legal (3/4 do salário mínimo), fato de extrema ocorrência demonstrado nos dados citados no início deste capítulo.

Logo, indaga-se sobre a efetiva aplicabilidade desses postulados frente às relações de trabalho constituídas entre as instituições e os apenados, tendo em vista que a realidade do sistema carcerário demonstra, na verdade, além de condições degradantes, a inobservância ao patamar mínimo de remuneração estabelecida pela LEP, ou seja, independentemente do Supremo Tribunal Federal ter decidido pela constitucionalidade do artigo 29, sequer há o seu cumprimento na prática, conforme demonstrado neste estudo.

2.2 Estudo sobre a implementação de políticas públicas para capacitação profissional

É inquestionável que a elaboração de políticas públicas no âmbito do sistema penitenciário é fundamental para a implementação de diretrizes que possam subsidiar o Governo do estado do Rio Grande do Norte a aumentar o índice de laborterapia dos internos, já que os últimos resultados divulgados não foram satisfatórios.

Dessa forma, torna-se evidente que o presente estudo visa, além de divulgar os dados relativos ao trabalho prisional local, contribuir para a elaboração de uma política pública eficaz que assegure condições de restauração daqueles que estão inseridos no cenário alarmante do sistema prisional brasileiro.

No âmbito dessa discussão, o Departamento Penitenciário Nacional, em 4 de janeiro de 2022, publicou a 1ª Coletânea “Boas Práticas de Trabalho e Renda”, trazendo a realidade de 36 projetos desenvolvidos por 13 estados no âmbito do trabalho prisional no sistema penitenciário brasileiro, a fim de fomentar o desenvolvimento de políticas públicas que assegurem a promoção da dignidade da pessoa humana e o cumprimento de um dever e direito social aos reclusos.

A coletânea traz informações detalhadas sobre a implementação de cada programa estadual, trazendo além dos elementos formadores da base de cada sistema, os custos necessários para implantação inicial do projeto e também da sua manutenção anual. Desta forma, a intenção aqui não é exaurir todos os detalhes expostos na obra do Depen (2022), mas apenas

servir como instrumento de divulgação e inspiração para o estado do Rio Grande do Norte.

Apesar de já desenvolver um programa chamado “Trabalho com Dignidade” no ano de 2015, o estado do Maranhão, em 2020, ampliou o acesso ao trabalho com a regionalização da “Fábrica de Blocos”, possibilitando o funcionamento de 46 fábricas e o aumento de 187 reclusos inseridos neste programa em 2020 para mais de 700 presos somente no ano de 2021. O custo para implantação inicial do projeto é de R\$ 50.262,13⁵ e o custo anual de R\$ 612.480,00, com retorno para o recluso e sua família, como também para o próprio estado que visa a pavimentação de todos os seus logradouros.

No Rio Grande do Sul, além da capacitação em empreendedorismo e saúde feminina, o estado fomentou a confecção de bioabsorventes femininos em parceria com a empresa Herself. Considerando que as unidades prisionais já possuíam os itens necessários e a capacitação foi ofertada pela empresa parceira, o valor para implementação do projeto foi de R\$ 1.060,00, voltada somente para compra de tecidos. O custo anual é de R\$ 15.000,00, destacando-se que a produção de um bioabsorvente é de R\$ 4,00 e que a venda de um kit contendo três unidades pode alcançar o valor de R\$ 94,00.

Outro exemplo citado na coletânea foi do estado do Pará que criou a primeira Cooperativa Social de Trabalho e Arte Feminina empreendedora, formada por reclusas, com o objetivo de estimular a capacitação profissional e a confecção de peças de artesanato. O custo para implementação é de R\$

⁵ Todos os valores divulgados neste projeto são referentes à realidade de cada estado.

40.000,00 e para manutenção anual igual valor. Destaque-se que as cooperadas recebem um salário mínimo e também cotas-parte do faturamento da cooperativa.

No Espírito Santo, especialmente em Vila Velha, foi instaurado um projeto de preparação para o trabalho visando a qualificação dos detentos. O projeto é autossuficiente, sem qualquer custo de implantação, já que são utilizados os recursos de cada unidade prisional. O resultado está sendo uma diminuição significativa de reclamações das empresas que possuem presos em seu ambiente laboral.

O projeto “Mãos Amigas” foi desenvolvido no estado do Paraná e incluiu 280 reclusos no programa de manutenção, conservação e reparos de unidades escolares e imóveis públicos. Os custos e o pagamento de 3/4 do salário mínimo são de responsabilidade do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional (Fundepar) em cooperação com a PARANAEDUCAÇÃO – PREDUC.

Destaque-se, especialmente, a implementação do Fundo Rotativo no estado de Santa Catarina, criada pela Lei Estadual nº 5.455/1978, que não tem custo de implantação direto e envolve investimentos de empresas parceiras que utilizam mão de obra carcerária, além de incluir oficinas em unidades prisionais que possuem o seu custo descentralizado pela Secretaria de Administração Prisional ou através de recursos de programas como o Programa de Capacitação Profissional – PROCAP.

Com esse mecanismo, o estado de Santa Catarina conta atualmente com aproximadamente 5.800 reclusos em laborterapia nos mais diversos ramos, remunerados com um salário mínimo vigente, no qual 25% do valor

é voltado para o Fundo Rotativo, 25% depositado em conta judicial e 50% direcionado para a conta pecúlio do apenado.

Nesse ponto, é crucial dar visibilidade à Nota Técnica nº 28/2019 do DEPEN que tem como objetivo fomentar em todos os estados da Federação o modelo de fundo rotativo para o sistema penitenciário, fazendo com que haja um engrandecimento da oferta de vagas de trabalho para às pessoas privadas de liberdade.

Por fim, a coletânea do DEPEN (2022) traz também o exemplo do estado do Paraná que, em parceria com o Banco do Brasil, desde o ano de 2007, implementou o pagamento de pecúlio através de cadernetas de poupança com a utilização de recursos já existentes.

Já no estado de São Paulo, foi criada a primeira plataforma de comércio eletrônico de produtos confeccionados pelos reclusos em programa laboral, aumentando a visibilidade dos produtos e por consequência o retorno financeiro, com custo inicial de R\$ 15.000,00 para criação do ambiente virtual e de R\$ 440,00 de manutenção atual, sendo a manutenção do site, a venda e o frete dos produtos sob responsabilidade da Fundação Professor Dr. Manoel Pedro Pimental – FUNAP.

Assim, buscou neste ponto trazer de forma resumida e ilustrativa os exemplos contidos na coletânea desenvolvida pelo Depen (2022), para que, de acordo com a realidade local, o Governo do estado do Rio Grande do Norte possa embasar novos projetos de políticas públicas capazes de causar um impacto significativo no número de reclusos que atualmente estão inseridos em programa laboral e garantir a remuneração mínima prevista pela legislação atual.

Considerações Finais

Considerando as análises apresentadas no decorrer deste capítulo, observa-se que o sistema prisional ao longo do tempo se tornou um ambiente de transgressões aos direitos mais básicos do ser humano, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana e afastando-se precipuamente do seu aspecto restaurador, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de atividades laborais pelas pessoas privadas de liberdade.

Em que pese o plano internacional e o ordenamento jurídico brasileiro possuírem instrumentos capazes de nortear a atuação do gestor público, o recluso inserido nesse contexto ainda sofre com a inefetividade de seus direitos e garantias fundamentais em um local que deveria também auxiliar o seu reingresso na sociedade.

É possível perceber, a partir das descrições de dados estatísticos e dos estudos bibliográficos e documentais ao longo deste capítulo, que há uma enorme discrepância entre as diretrizes normativas vigentes e a realidade. Além dos baixíssimos índices referentes ao trabalho prisional, o estado do Rio Grande do Norte também não observa o parâmetro mínimo de remuneração, previsto na Lei de Execução Penal, o que apenas demonstra a violação das recomendações e prerrogativas existentes no âmbito normativo.

Diante disso, pode-se aferir que as boas práticas desenvolvidas pelos estados do Maranhão, Rio Grande do Sul, Pará, Espírito Santo, Paraná, São Paulo e, especialmente, pelo estado de Santa Catarina com a implementação do fundo rotativo, podem servir de incentivo ao Rio Grande

do Norte para o desenvolvimento de políticas públicas de trabalho prisional e, por conseguinte, o cumprimento do direito à sua remuneração.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12.jan.2022.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. *Institui a Lei de Execução Penal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm>. Acesso em 12.jan.2022.

BRASIL. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. *Institui a Política Nacional de Trabalho*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9450.htm>. Acesso em 12.jan.2022.

BRASIL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Norte*, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70437>>. Acesso em 12.jan.2022.

CNMP, Conselho Nacional Do Ministério Público. *Relatório de visitas prisionais: Rio Grande do Norte, 2019*. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/setembro/Relatório_de_Visitas_Prisionais_-_versão_final_2.pdf>. Acesso em 12.jan.2022.

CNPCP, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 14, de 11 de novembro de 1994. *Regras Mínimas para o Tratamento do Preso do Brasil*. Disponível em <<http://www.crpsp.org.br/interjustica/pdfs/regras-minimas-para-tratamento-dos-presos-no-brasil.pdf>>. Acesso em 12.jan.2022.

DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – julho a dezembro de 2020*. Brasília: Ministério da Justiça, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-lanca-atualizacao-do-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-apos-melhorias-no-sistema-de-captacao-de-dados>>. Acesso em 10.jan.2022.

DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. *1ª Coletânea “Boas Práticas Trabalho e Renda*. Brasília: Ministério da Justiça, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-coletanea-com-relatos-de-boas-praticas-do-trabalho-prisional/1a_Coletanea___Boas_Praticas___Versao_Final.pdf>. Acesso em 12.jan.2022

DEPEN, Departamento Penitenciário Nacional. *Nota Técnica nº 28/2019/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ.2019*. Disponível em: <<http://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/177/81>>. Acesso em 14.jan.2022.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Tradução: Raquel Ramalhe. 20. Ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Direitos Humanos versus segurança pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos. *ONU, Organização das Nações Unidas*. Brasília: CNJ, Conselho Nacional de Justiça, 2016.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RUSHE, Georg. KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Tradução de Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. *Curso de direito processual penal: teoria constitucional do processo penal*. 3. ed. Natal: OWL, 2021.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da, HAMILTON, Olavo (orgs.). *Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de estado*. Natal: OWL, 2020.

CAPÍTULO 7

Ineficiência ou ausência de políticas públicas e a adesão às facções enquanto “estratégia” dos marginalizados

Ívinna Ellionay Alves dos Santos¹

Leonardo Oliveira Freire²

É notório o crescimento das facções criminosas no Brasil e as zonas de violência que lhe rodeiam. No entanto, pouco se fala sobre as razões que levam ao fortalecimento do seu poderio. Pensando nisso, esta pesquisa propõe enfrentar o tema da correlação entre o baixo investimento em políticas públicas enquanto elemento capaz de influenciar o aumento do número de adeptos de indivíduos às facções criminosas.

Pois, fato é que após surgirem e se disseminarem pelo sistema penitenciário brasileiro, as facções criminosas são tratadas pelo Poder Público como o “mal” a ser exterminado, combatido, deixando de lado, no entanto, políticas públicas preventivas, sobretudo em comunidades carentes nas quais a inércia estatal abre margens para a dominação das facções.

Para enfrentar a questão retromencionada, faz-se necessário partir da coleta e análise crítica dos dados estatísticos referentes ao mapeamento das facções criminosas no Brasil, com o fito de traçar quais espaços, principalmente no Rio Grande do Norte, a exemplo de Natal e Mossoró,

¹ Assessora Jurídica Ministerial (MPRN). Mestranda em Direito (UFRN). Colaboradora do Projeto de Pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte.

² Doutor em Filosofia do Direito e Pós-Doutor em Direito. Pós-Doutorando em Ética. Professor do PPGD/UFRN e do MGPI/ UFRN.

detém o maior número de facções/faccionados. Após, pretende estudar tais espaços sobre o prisma dos investimentos em políticas públicas, nível de violência, dentre outros pontos pertinentes à temática central.

Nesse embate, objetiva refletir, também, como o tratamento desumano dentro do sistema prisional contribuiu para o surgimento das facções. Isso porque, consoante lembra Foucault (2014), a prisão sempre esteve associada a elementos punitivos exacerbados que recaem sobre o corpo e alma dos apenados, fazendo eclodir revoltas diversas.

Nessa perspectiva, vislumbra-se a problemática cíclica seguinte: as facções criminais emergem do tratamento inconstitucional conferido aos apenados e ganham adeptos por meio da inércia do Estado em garantir condições dignas de vida e sobrevivências a diversos indivíduos? Estes, na condição de marginalizados, enxergariam no “poder paralelo” das facções uma alternativa aos seus problemas diários decorrentes da omissão do Poder Público?

Com o objetivo de responder a tais questionamentos, parte-se inicialmente da análise dos dados disponibilizados por documentos oficiais como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018), os Atlas da Violência, dentre outros, referentes ao mapeamento das facções, às áreas de violência e afins, no intento de estabelecer diretrizes estatísticas para demonstração da necessidade de investimento em políticas públicas.

Ato contínuo, será adotada a pesquisa bibliográfica e documental, robustecendo a análise crítica dos dados apresentados, bem como conferindo um embasamento constitucional a matéria em tela, pensando em formas de contribuir com estratégias não apenas para o combate, mas a prevenção da disseminação das facções por meio de políticas públicas

voltadas para a segurança pública, educação, moradia e demais direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil.

1. A expansão das facções criminosas no Brasil

A criminalidade organizada suscita preocupações constantes no que se refere à segurança pública, uma vez que possui potencial lesivo amplo e que conta com a formatação estruturada dos criminosos. É nesse cenário que estão inseridas as facções criminosas, cuja compreensão perpassa pela concepção do que é a organização criminosa.

Atualmente, o conceito de organização criminosa está previsto no art. 1º, §1º da Lei nº 12.850 (Lei do Crime Organizado-LCO), segundo a qual seria a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, formal ou informalmente, que objetiva, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, por meio de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de transnacionais.

Vale lembrar que no texto inicial do projeto do Pacote Anticrime havia alteração no dispositivo legal retro³, citando expressamente o nome

³ “Art.1º, §1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, e que: I - tenham objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos; II - sejam de caráter transnacional; ou III - se valham da violência ou da força de intimidação do vínculo associativo para adquirir, de modo direto ou indireto, o controle sobre a atividade criminal ou sobre a atividade econômica, como o Primeiro Comando da Capital, Comando Vermelho, Família do Norte, Terceiro Comando Puro, Amigo dos Amigos, Milícias, ou outras associações como localmente denominadas”.

de algumas facções, dentre outros. No entanto, tais modificações não foram reproduzidas pela Lei nº 13.964/2019, o que não trouxe prejuízos, uma vez que a redação ainda vigente da LCO já é suficiente para alcançar as facções.

Nesse sentido, as facções criminosas no Brasil podem ser definidas, consoante expressa César Barbosa (2019, p. 06), como “organizações criminosas dotadas de estatuto e ideologia do crime, que tem como foco principal o domínio das atividades ilícitas dentro e fora do sistema prisional, mediante controle de território, impondo suas regras”.

Partindo dessa premissa, no que tange ao controle de território, poderíamos pensar em que espaços geográficos surgiram e por onde passaram a se expandir tais organizações. Isso porque soa curioso que o aumento de mortes violentas intencionais (MVI) no Norte e Nordeste, nas últimas décadas, seja atribuído, dentre outros fatores, à disputa entre facções criminosas por estas regiões⁴.

Para Sérgio Adorno e Fernando Salla (2007), a criminalidade organizada surgiu nas prisões na década de 70, no Rio de Janeiro, e na década de 90 em São Paulo, ainda que já apresentasse sinais de sua existência na década anterior. Segundo os estudiosos citados, anteriormente a esses períodos “as prisões eram povoadas por criminosos que, na sua maioria, atuavam individualmente, em pequenos grupos ou quadrilhas desprovidos de laços de identidade que os sustentassem no tempo” (ADORNO e SALLA, 2007, p. 15).

⁴ “o racha do PCC com o CV produziu novos arranjos entre os grupos, o que aumentou a instabilidade nos estados. Isso teve efeito no cotidiano das cidades, assustando moradores antes livres desses problemas, principalmente no Norte e no Nordeste.” (Manso & Dias, 2018).

Fato é que desde a origem do Comando Vermelho em 1979, do Primeiro Comando da Capital em 1993, bem como de outras facções, já se contabilizam mais de 80 facções no Brasil, ao tempo em que os índices de criminalidade passaram a subir desde então (BARBOSA, 2019).

A respeito da temática em causa, Walter Nunes (2020) destaca que, de fato, a criminalidade violenta e organizada expandiu-se dentro dos presídios estaduais brasileiros a partir dos anos 1990 e que em 2003, no mês de março, os juízes criminais de direito Antônio José Machado Dias e Alexandre Martins de Castro, respectivamente, de São Paulo e do Espírito Santo, foram executados a mando de organizações criminosas. Essas, no mesmo ano, em novembro, patrocinaram uma série de ataques que assolou a população em São Paulo, tudo orquestrado de dentro dos presídios, por meio dos salves, objetivando, assim, pressionar as autoridades quanto às suas reivindicações.

Para entender tal relação entre as facções, a violência e a característica dos locais em que se concentram, mister se faz retornar à origem das facções brasileiras, a qual esteve intrinsecamente ligada a um período de fragilidade democrática, a Ditadura Militar brasileira, 1964 - 1985.

Destarte, no momento histórico-político em foco, o extinto instituto penal Cândido Mendes da Ilha Grande no Rio de Janeiro misturou presos políticos com presos comuns, daí surgindo a Falange Vermelha e dela o comando vermelho (BARBOSA, 2019). Dessa forma, uma decisão aparentemente simples, certamente tomada sem estudos ou análises prévias, trouxe consequências que vêm se alastrando ao longo dos anos, incorporando cada vez mais rastros de crimes.

Isso ocorreu em virtude de os presos políticos terem criado regras no estabelecimento prisional que colocavam em evidência as ações e decisões coletivas que serviram de espelho aos demais apenados. Assim, “[...] conseguiram ter mais poder de coação com a direção do presídio. E a base dessas regras deu origem a Falange Vermelha e dela surgiu a primeira facção criminosa brasileira - Comando Vermelho (CV) - em 1979.” (BARBOSA, 2019, p. 09).

Pensando nisso, pode-se afirmar que as facções tão combatidas pelo Poder Público surgiram exatamente em virtude de decisões impensadas ou mal articuladas do próprio Estado, considerando que “[...] ao decidirem juntar, nas mesmas celas, apenados, independentemente do grau de periculosidade e crime cometido, permitiram a formação de uma grande “escola”.” (SANTOS, 2020, p. 67).

No Brasil, soa paradoxal que o desenvolvimento do crime organizado esteja vinculado, em sua origem e expansão, ao próprio sistema penitenciário, local que ao menos em tese deveria ser símbolo do controle estatal no que toca ao combate aos delitos.

No que toca à organização interna dos estabelecimentos prisionais, a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, LEP), em seu art. 84, tem como regra a separação entre o preso condenado e o provisório. Por seu turno, o art. 5º, XLVIII, da Constituição Federal impõe que “a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado”.

No entanto, após o surgimento das facções, “os gestores dos estabelecimentos penais passaram a utilizar critérios inadequados para fazer a separação entre os presos, notadamente fazendo a escolha das lotações dos

internos conforme as facções criminosas” (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 91). Por causa disso, contribuiu-se ainda mais para o domínio das organizações criminosas.

Vale registrar que alguns pensadores atribuem a origem das facções à “modernização da criminalidade metropolitana”, o que inclui, a título de exemplo, o tráfico de drogas. Pois, os presos precisariam se articular de maneira coletiva, ascendendo dentro dos presídios e se organizando quanto às lideranças, hierarquias e demais fatores pertinentes à eficiência de suas ações (PAIXÃO, 1987 apud ADORNO e SALLA, 2007, p. 16).

Como se sabe, o tráfico de drogas envolve um mercado consumidor amplo e que disponha de renda para a compra regular das drogas e satisfação do vício. Por causa disso, “para funcionar, esse mercado requer o concurso de cidadãos empobrecidos, sem trabalho ou sem perspectiva de futuro definido, para, como trabalhadores assalariados, exercer controle da distribuição de drogas” (ADORNO e SALLA, 2007, p. 13).

Vê-se que tal criminalidade se alimenta da miséria, da falta de oportunidades de estudo, trabalho e tantos outros elementos que são inerentes a uma vida digna. Tudo isso culmina no seguinte: “Pouco a pouco, institui-se uma sorte de escravidão urbana à semelhança do que ocorre no campo”. O aumento dos números da criminalidade urbana traduz, em verdade, mudanças substantivas nos padrões de delinquência e criminalidade urbanas” (ADORNO e SALLA, 2007, p. 13).

Dessa maneira, entende-se nesse estudo que as visões outrora apresentadas a respeito do Regime Militar e das novas modelagens de crime não são excludentes, pelo contrário, podem ser somadas visando a

apresentação do embrião das facções criminosas como exatamente o é, algo complexo que não pode ser atribuído a um fator isolado.

Some-se ao exposto que a própria violação de direitos básicos à qual os presos são submetidos, em ambientes carcerários insalubres, contribuiu para a disseminação de tais grupos. Ora, consoante lembra PAIXÃO, “três parecem ser os elementos que explicam a sujeição dos presos a essas lideranças emergentes: o medo, o cálculo e a resignação” (PAIXÃO, 1987, *apud* ADORNO e SALLA, 2007, p. 16).

Logo, as massas carcerárias, em sua maioria pobres e marginalizados, tendem a ser persuadidas, visando muitas vezes à própria sobrevivência, pelos discursos convidativos de “poder” que carregam consigo toda uma mancha de violência.

Resta nítido, ainda, que os excessos do poder punitivo, verdadeiras arbitrariedades, também simbolizam uma forma de atuação que vai de encontro aos preceitos constitucionais e que contribuem para o poder das facções, inclusive, “O PCC quando dissemina a sua ideologia, aponta que o principal fator de sua criação foi a rebelião do Carandiru de 1992, a qual resultou em 111 mortes” (BARBOSA, 2019, p. 13).

Some-se ao exposto que o surgimento do Primeiro Comando da Capital-PCC, assim como outras facções, trouxe em seu estatuto o objetivo da autoproteção frente às opressões e omissões do Estado.

Daí porque “o mais trágico é que essa forma inadequada de administração dos presídios estaduais se tornou campo fértil para a criação das facções criminosas” (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 123). E isto se torna um problema cíclico, pois a má-gestão combinada ao tratamento degradante conferido aos apenados retorna na forma de rebeliões, de um maior número

de adeptos às organizações criminosas com as quais o Estado não consegue lidar satisfatoriamente, muitas vezes.

Nessa perspectiva, situados do contexto acima, mister se faz tecer considerações sobre a distribuição geográfica das facções criminosas no território brasileiro.

1.1 Mapeamento das facções criminosas no Brasil

Conforme as considerações espostas acima, percebe-se que o surgimento do PCC incentivou o processo de expansão das facções criminosas no Brasil.

Para Walter Nunes (2020, p. 130), até o mês de fevereiro de 2001, o estado de São Paulo não havia reconhecido a existência do PCC, mas o referido grupo, reconhecido em 2001 enquanto organização criminosa, somente se tornou de conhecimento da população em 2003, com a execução dos dois juízes criminais mencionados no tópico acima. Inclusive, em novembro de 2003 “ocorreu uma série de rebeliões em presídios estaduais, comandadas por uma organização criminosa, tendo a violência ultrapassado os muros dos cárceres, atingindo as ruas e apavorando a população”.

De acordo com Manso e Dias (2017), a presença do PCC já era significativa desde o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 nos estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul. A partir de 1998, o governo de São Paulo, visando desarticular a facção, transferiu seus líderes para outros estados. Com isso, os fundadores do PCC e participantes em destaque, como Géleião, Cesinha e Mizael, foram para a Penitenciária Central do Estado (PCE), no Paraná. Em junho de 2001, a presença das lideranças citadas se tornou marcante, posto que houve uma rebelião na PCE, a qual

resultou em três presos e um agente penitenciário mortos, tendo durado cerca de 143 horas.

Já em Mato Grosso do Sul, Manso e Dias (2017) destacam que alguns dos fundadores do PCC foram transferidos para a região de Campo Grande em 1999 e, após passarem por várias unidades do estado até os anos 2000, Geléião retornou ao Paraná no início de 2001.

Tal cenário justifica como as transferências dos faccionados permitiram uma maior disseminação dos seus ideais e adeptos pelo sistema prisional dos estados da Federação. Aqui, evidencia-se mais um caso de ausência de uma política de estado, preventiva e pensada a longo prazo, posto que a presença do PCC nos sistemas prisionais do Paraná e do Mato Grosso do Sul “produziu efeitos sobre a posição privilegiada que a organização assumiria mais tarde no comércio de drogas ilícitas (MANSO e DIAS, 2017, p. 20).

Interessantemente, a escolha dos referidos estados para a transferência de líderes de um grupo organizado criminoso não considerou que “[...] coincidência ou não, trata-se dos dois estados cujas fronteiras com o Paraguai (e com a Bolívia, no caso do Mato Grosso do Sul) constituem as principais portas de entrada de drogas ilícitas em território brasileiro” (MANSO e DIAS, 2017, p. 20).

Nesse toar, não se pode ignorar que a criminalização das drogas “impede que a sociedade e os governos enxerguem a grande variedade de razões pelas quais as pessoas usam drogas, seja de maneira controlada, seja de forma problemática” (DREIFUSS, 2016, p. 5). Mas, seguindo esse mesmo raciocínio, poderíamos indagar a respeito do motivo que leva os indivíduos a buscarem apoio ou mesmo adesão às facções.

Sobre o assunto, tem-se que o método utilizado pelo PCC, por exemplo, consiste em afastar a polícia da comunidade. Para tanto, estabeleceu três regras centrais que se aplicam dentro e fora das prisões, “o acusado tem o direito de se defender, está proibido matar sem autorização e os vereditos são debatidos até que seja alcançado um consenso. Resolvem disputas de todos os tipos” (EL País, 2020).

Vê-se, portanto, que para os indivíduos da localidade em que se fazem presente, as facções são vistas como “alternativa”, “estratégia” dos marginalizados frente à omissão do Estado em resolver suas demandas diárias. Diante dessa realidade, “em bairros como esse as pessoas não confiam na polícia [...] Ali os conflitos são resolvidos ao modo do PCC. “Todos se acertam com os irmãos. Vou chamar a polícia para resolver meu problema? Não, eu o levo ao PCC” (EL País, 2020).

Nessa perspectiva, se fora das prisões muitas pessoas não acreditam no sistema de justiça e recorrem às facções, dentro do cárcere tal descrédito parece ser ainda maior, especialmente porque acentuado pela forma degradante de tratamento conferido aos apenados.

Para Walter Nunes (2020, p. 24), “o problema maior é que os estabelecimentos penais estaduais serviram de ambiente propício para a criação das organizações criminosas que comandam o mercado do tráfico de entorpecentes e a criminalidade violenta”. Assim, torna-se marcante a forma em que as unidades prisionais servem de impulso ao comércio ilícito de drogas e a divisão entre líderes de organizações e os seus respectivos adeptos.

Diante disso, os efeitos da criminalidade são sentidos pela comunidade de forma direta, o que demonstra a necessidade de

Ainda conforme o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em artigo produzido por Manso e Dias (2018), o processo de “faccionalização” do país levou em conta ao menos 04 fatores principais, são eles: 1. expansão do PCC através da rede carcerária e “Sintonias” ligadas à estrutura paulista; 2. migração de foragidos e vinculados ao CV ou ao PCC e, modo geral, envolvidos em roubos contra instituições financeiras; 3. o surgimento de grupos locais em aliança (ex: GDE-CE e Bonde dos 13-AC), ou em oposição (ex: Okaida-PB, Sindicato do Crime-RN) ao PCC; 4. a expansão do CV por meio de franquias em outros estados.

Nessa conjuntura, é inegável que toda essa amplitude de organizações criminosas, espalhadas pelos estados brasileiros, impôs modificações à organização interna das prisões e ao próprio sistema de justiça. Sobre tal ponto, conforme lembra Orlan Donato Rocha (2021, p. 93), “o principal objetivo do Sistema Penitenciário Federal é a segregação dos presos, condenados ou provisórios, de alta periculosidade, considerados as principais lideranças das facções do crime organizado”.

Nessa mesma direção, Walter Nunes (2020, p. 141) assevera que os presídios federais foram criados com o objetivo claro de desarticular o poderio das facções criminosas. Em suas palavras:

os presídios federais foram criados com dupla finalidade: (i) isolar as principais lideranças das organizações criminosas e, dessa forma, desatar os nós que sustentam a sua voz de comando; (ii) não permitir que os presos do Sistema Penitenciário Federal criem facções, fortaleçam as existentes, nacionalizando-as ou utilizem o presídio federal como home office, tal qual fazem com os estabelecimentos estaduais; (iii) devolver o preso ao sistema estadual, quando não houver mais motivo para a permanência no Sistema Penitenciário Federal.

Cientes da referida contextualização, torna-se imprescindível se adentrar nos aspectos particulares das facções no que tange ao cenário do Rio Grande do Norte.

1.2 As facções criminosas no Rio Grande do Norte

Em recorte trazido para o Rio Grande do Norte, César Barbosa (2019) pontua que a guerra entre facções no RN foi a responsável pelo aumento de homicídios desde o ano de 2015 no referido estado; todavia, ressalta que diferentemente do que os ditos “especialistas em segurança pública” falam, alegando que tais eventos resultam dos atos dos traficantes ou varejistas de drogas, as mortes letais têm como causa principal a guerra por território das facções, estando o tráfico em um segundo plano, visto que “[...] quanto mais territórios mais drogas serão vendidas pelas facções” (BARBOSA, 2019, p. 6).

Inclusive, de acordo com Walter Nunes (2020, p. 24), tratando sobre a forma em que a política de encarceramento só contribuiu para aumentar a criminalidade, citou os exemplos das cidades do Nordeste, as quais “eram consideradas paraísos por serem pacatas e não ostentarem a violência que era verificada nos grandes centros, como em São Paulo e Rio de Janeiro, experimentaram uma escalada [...] do número da criminalidade violenta”.

Estando o RN inserido nesse contexto, César Barbosa rememora que, no estado em comento, surgiu em um primeiro momento o “frágil Primeiro Comando de Natal, que desapareceu depois da implantação do PCC em 2007 e as crises que enfrentou depois da origem do Sindicato do Crime do RN em 2012/2013” (BARBOSA, 2019, p. 6). Quanto a esse último, notou-se desde o seu nascimento em 2012 e oficialização em 2013

uma guerra travada com o PCC que vem trazendo a morte e violência dentro e fora das prisões.

Em síntese, observa-se que as facções criminosas potiguares surgiram nos anos 2000, com o Primeiro Comando de Natal - PCN, o qual, apesar da semelhança do nome com o Primeiro Comando da Capital - PCC, não tinha, a princípio, vínculo direto com esta, tendo existido até o surgimento do PCC em 2007, ocasião em que parte dos seus integrantes migraram para a extinta PCN (BARBOSA, 2019).

O mapa abaixo apresenta que, em 90% do estado do RN o comércio ilegal de drogas é comandado pelo Sindicato do Crime do RN, cuja quantidade de integrantes pelo território em comento é latente, posto que existiriam pelo menos 4.200 (quatro mil e duzentos) componentes espalhados pelos municípios do estado. Por seu turno, a facção rival, o PCC, possuiria aproximadamente 900 membros no estado. No entanto, apesar da discrepância quanto à quantidade de integrantes em cada facção, vale mencionar que em razão de o PCC ter um poder econômico superior, mantém-se com rotas de distribuição de drogas do RN para a Europa e estados vizinhos (G1, 2018).



Mapa mostra as áreas de domínio e que estão em disputa pelas facções criminosas que atuam no RN — Foto: Foseg-RN

Fonte: G1 (2018)

Em atenção ao mapa anterior, percebe-se que as cidades de Mossoró e da grande Natal aparecem enquanto áreas em conflito. Tal dado serve de parâmetro para estudarmos se nos referidos locais os índices de violência estão acentuados devido à atuação das facções criminosas.

Assim, em reportagem realizada por Ícaro Carvalho, no Tribuna do Norte (2021), sete pontos distribuídos em 10 bairros de Natal concentraram, no ano de 2020, 28% dos homicídios, os quais representam, juntos, 85 dos 296 homicídios na capital potiguar no ano citado. Em 2019, tal mancha criminal estava mais dissipada na capital, tendo se concentrado em 13 bairros e contabilizado 103 homicídios nesses locais, 36% do total de homicídios em 2019, que foi igual a 284.

Em 2020, os homicídios em Natal se concentraram nos bairros de Igapó, Nossa Senhora da Apresentação, Redinha, Pajuçara, Potengi, Lagoa Azul, Quintas, Nordeste, Bom Pastor e Felipe Camarão (TRIBUNA DO NORTE, 2021).

O pesquisador Pedro Henrique Oliveira de Freitas, analisando o cenário acima, afirmou que a mortalidade mencionada poderia ser evitada e que “se concentram nas áreas onde existe uma ausência de Estado, de programas, políticas, equipamentos urbanos [...] Nos últimos 10 anos, tivemos a consolidação das facções criminosas e eles vão se instalar nessas áreas” (TRIBUNA DO NORTE, 2021).

Citando a Pandemia decorrente da COVID-19, o pesquisador retromencionado também destacou que mesmo diante da crise sanitária, houve um sensível aumento de homicídios em 2020 em relação ao ano de 2019, pois “as facções criminosas vão operar seu trabalho, não vão ligar se o mundo está em isolamento social. Eles vão querer conquistar novos

territórios, manter seu mercado. Outro ponto é que muitos policiais pegaram covid” (TRIBUNA DO NORTE, 2021).

Frise-se que na referida reportagem consta entrevista realizada com Francisco Augusto Cruz, mestre em Ciências Sociais pela UFRN e especialista em temas ligados à Violência, Segurança Pública, Sistema Prisional, Estado e Políticas Públicas, Cidadania, Educação e Direitos Humanos. Na ocasião, um dos questionamentos realizados foi “Quais são os motivos para essas áreas serem as mais afetadas, até historicamente, pela criminalidade? É a presença de facções criminosas? Tráfico de drogas? Violência interpessoal?”, e, em resposta, mais uma vez as facções foram citadas como um dos motivos que influenciam tal dinâmica, conforme se observa no trecho a seguir:

As facções criminosas perceberam que existe um exército de reserva, nas regiões mais carentes do país, e nossa cidade não fica de fora, e elas conseguem recrutar nessas regiões de densidade populacional elevada um exército, uma força de trabalho, para trabalhar na indústria do crime, do tráfico de drogas, no mercado (TRIBUNA DO NORTE, 2021).

Outro questionamento abordado e que guarda ligação direta com a temática do presente capítulo foi se a falta de equipamentos públicos e investimentos poderia ser um fator que contribui para o avanço da violência. Em trecho da resposta, observa-se o quanto a forma em que as políticas públicas são desenhadas interferem na questão da segurança pública, vejamos:

quando a cidade é planejada, acolhe as pessoas, elas constroem outra identidade. Veja a identidade de uma pessoa que mora em Capim Macio ou Ponta Negra e um morador que mora em Leningrado ou Planalto, em que a maioria das ruas é de barro, não tem iluminação

pública. Os bairros precisam ser revitalizados, não adianta ter uma praça no bairro que foi reformada na década de 80. O processo de favelização, crescimento desordenado e a densidade demográfica, a baixa renda per capita e a ausência de aparelhos públicos de convivência saudável, como praças, parques, ruas, canteiros limpos, tudo isso são fatores que demonstram que nossa cidade, em Natal, têm esses bolsões de violência em razão do descuido que foi promovido ao longo de anos e anos na cidade. A segurança se concentrou na zona Sul de Natal, onde se circula dinheiro, o turismo, onde se tem a maior renda per capita, e se esqueceu do restante da cidade, que sobrevive como pode. Essas regiões mais pobres, alcançadas com o crescimento desordenado, precisam ser considerados na reforma do Plano Diretor. A cidade não pode ser só para empresários e investidores, mas para quem vive (TRIBUNA DO NORTE, 2021).

Em levantamento realizado pela organização da sociedade civil mexicana Segurança, Justiça e Paz (2018), o Brasil era o país com o maior número de áreas urbanas em que se concentravam altos índices de violência, pois, entre as 50 cidades apontadas no ranking, 17 pertenciam o Brasil. E dentre elas estava a capital do Rio Grande do Norte, Natal, em quarto lugar, com 102,56 homicídios por 100 mil habitantes. Tal diagnóstico é preocupante quando se observa que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera as taxas superiores a 10 homicídios por 100 mil habitantes uma violência epidêmica (BBC, 2018). Logo, poderia se concluir que em Natal já haveria indícios de violência epidêmica.

Conforme o IPEA (2019), em 2017, o estado do RN apresentava a maior taxa de homicídios do Nordeste, com 67,4, seguido pelos estados do Ceará (64,0), Pernambuco (62,3), Sergipe (58,9), dentre outros.

No referido estado, no Mutirão Carcerário realizado em 2011, dentre os problemas vistoriados estavam a defasagem do quadro de servidores e Magistrados, a insalubre condição estrutural da maioria das unidades prisionais, muitas delas improvisadas por meio da transformação de Delegacias de Polícia, por ato do Executivo local, “sem o acréscimo de um único tijolo” (CNJ, 2011, p. 280), em Centros de Detenção Provisória sem condições estruturais, de higiene e segurança suficientes. Nesse contexto, foram citados os Centros de Detenção da Zona Norte, da Ribeira e das Quintas, em Natal/RN, como exemplos da violação da dignidade da pessoa humana. Ao final do relatório de 2011 firmou-se a assertiva de que é preciso transformar “o Sistema Prisional em programa de Estado e não de Governo [...]” (CNJ, 2011, p. 281).

No relatório do Mutirão Carcerário realizado pelo CNJ em 2013, “a falta de controle pela SEJUC dos dados referentes ao sistema prisional impressiona. Não conseguimos [...] sequer uma lista minimamente precisa dos nomes e números de presos” (2013, p. 11), tendo várias irregularidades sido repetidas, de forma que o então Ministro do STF, Joaquim Barbosa, confirmou o “lamentável estado de abandono e precariedade das unidades prisionais do Estado e de todo o sistema penitenciário” (CNJ, 2013, p. 18).

Na cidade de Natal/RN foi averiguado um déficit de 1.037 (um mil e trinta e sete) vagas, correspondente a 43% de defasagem. Inclusive, “Nas três delegacias de polícia foram encontrados 37 presos para tão somente 13 vagas, ou seja, há uma superlotação de absurdos 300%” (CNJ, 2013, p. 39).

Em março de 2015 houve a declaração do estado de calamidade no sistema prisional do RN, nos moldes do Decreto nº 25.017, de 16 de março

de 2015, publicado no Diário Oficial do Estado, nº 13.397 em 17 de março de 2015, o qual foi prorrogado 06 vezes (G1, 2018).

César Barbosa (2019) ressalta que a guerra entre facções no Rio Grande do Norte foi fator preponderante para o crescimento de homicídios desde 2015 no referido estado. Vê-se, assim, uma juventude perdida, inúmeros sonhos interrompidos pela violência.

O Atlas da Violência (2017) revela, em nível nacional, que “[...] apenas em três semanas são assassinadas no Brasil mais pessoas do que o total de mortos em todos os ataques terroristas no mundo nos cinco primeiros meses de 2017, que envolveram 498 atentados, resultando em 3.314 vítimas fatais” (2017, p. 5), tendo os dados do RN contribuindo para tal estatística.

Nos moldes do Atlas da Violência (2019), o estado do RN apresentou um crescimento de 17,7% na taxa de homicídios, alcançando a maior taxa do Brasil no referido ano.

O Atlas da Violência de 2020 indica que em 2017 a taxa de homicídio no estado potiguar foi a maior dos 10 (dez) anos analisados, alcançando a taxa de 62,8% de homicídios por 100 mil habitantes. Tal dado não deve ser analisado isoladamente, pois, no referido ano, houve uma guerra entre facções na Penitenciária de Alcaçuz, em Nísia Floresta/RN.

No dia 14 de janeiro de 2017, houve uma carnificina no interior da Penitenciária Estadual de Alcaçuz, em Nísia Floresta/RN, decorrente do confronto entre os detentos de tal unidade prisional de facções distintas, PCC e “Sindicato do Crime”.

Juliana Gonçalves Melo (2017), do Departamento de Antropologia da UFRN e pesquisadora do sistema prisional, afirmou que o massacre em

Alcaçuz foi o terceiro ato violento no sistema prisional brasileiro em janeiro de 2017, posterior aos ocorridos em Boa Vista (RO) e Manaus (AM). Para a pesquisadora, em 14 de janeiro de 2017, apenados do Pavilhão 5 invadiram o Pavilhão 4 e “decapitaram, esquartejaram e torturaram os [...] que não conseguiram fugir. Muitas das cabeças foram atiradas por cima dos muros, algumas das quais jamais recuperadas” (2017, p. 52). Acrescenta, ainda, que o número oficial de mortes que foi divulgado, 26, é questionável diante dos “relatos de que muitos cadáveres jamais serão encontrados, escondidos em túneis, jogados em fossas, completamente carbonizados ou devorados pelos presos amotinados nos dias de fome que se seguiram” (MELO, 2017, p. 52).

Nessa perspectiva, a redução de homicídios em 2018 deve considerar os eventos acima, os quais levaram ao número exponencial de mortes em 2017. Além disso, não se pode ignorar que a redução substancial dos homicídios em 2018 é a “[...] piora substancial na qualidade dos dados de mortalidade, em que o total de mortes violentas com causa indeterminada (MVCI) aumentou 25,6%, em relação a 2017, fazendo com que tenham permanecido ocultos muitos homicídios” (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2020, p. 09).

O Atlas da Violência 2020 registra que, no RN, o percentual de crescimento da taxa de homicídios de negros reduziu, tendo perdido a sua primeira posição, ocupada na edição anterior do Atlas, para o Acre, que registrou aumento de 300,5% nesse período, seguido de Roraima (264,1%), Ceará (187, 5%) e Rio Grande do Norte (175,2%).

Tudo isso revela que o surgimento e poderio das facções criminosas estão associados à ausência do Estado e à violência, sendo o Rio Grande do

CAPÍTULO 7
INEFICIÊNCIA OU AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A ADESÃO ÀS FACÇÕES
ENQUANTO “ESTRATÉGIA” DOS MARGINALIZADOS

Norte um indicador da referida situação, com destaques para as cidades de Natal e Mossoró, consoante já explanado.

Segundo dados do Obvium (2020), Natal e Mossoró ocupam posição de destaque entre as cidades mais violentas do RN, o que deve considerar o fato já esposado no mapa exposto no tópico anterior em que as referidas cidades aparecem enquanto locais em que ocorrem conflitos entre facções. Vejamos parte da tabela produzida pelo Obvium (2020):

TABELA 18 – MUNICÍPIOS TOP 10 DA VIOLÊNCIA.

OBVIO REDE E INSTITUTO DE PESQUISA OBSERVATÓRIO DA VIOLÊNCIA								
Letalidade por Intervenção Policial	Evolução Anual						Incidência	
Municípios Top 10 da Violência	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019	2015-2019	2015-2016
Natal	11	20	31	70	61	193	30,5%	81,8%
Parnamirim	7	8	9	18	10	52	8,2%	14,3%
Mossoró	8	5	11	16	12	52	8,2%	-37,5%
Sao Goncalo Do Amarante	0	0	15	13	23	51	8,1%	NA
Macaiba	2	2	6	4	11	25	3,9%	0,0%
Extremoz	1	1	6	6	8	22	3,5%	0,0%
Caico	0	5	6	2	3	16	2,5%	NA
Assu	2	1	0	6	5	14	2,2%	-50,0%
Sao Jose De Mipibu	1	6	4	0	3	14	2,2%	500,0%
Ceara-Mirim	0	4	4	3	2	13	2,1%	NA
Outros	44	23	48	36	30	181	28,6%	-47,7%
Total Geral	76	75	140	174	168	633	100,0%	-1,3%

Período de 1 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2019

Fontes consolidadas via Sistema Metadados: ITEP, DATASUS, SISOBI, SIRC, CIOSP e COINE

Natal aparece, portanto, conforme os dados acima, com quase 1/3 das ocorrências, 30,5%, seguida de Parnamirim e Mossoró, cada qual com a quantia igual de 8,2%.

Pelo exposto, as facções criminosas no território potiguar estão diretamente associadas aos eventos de violência ocorridos. Tanto o é que as cidades de Natal e Mossoró, que aparecem em destaque como áreas de conflito (G1, 2018), continuam em destaque no que tange à violência, a exemplo do quadro acima em que figuram entre as 10 cidades mais violentas, no tocante à letalidade da intervenção policial.

Por isso, é preciso pensar estrategicamente em maneiras de frear a atuação das facções, apresentando-se como maneira eficaz, sem solução mágica, o investimento em políticas públicas de qualidade e acessíveis às comunidades, o que será melhor debatido no tópico seguinte.

2. O investimento em políticas públicas como freio à adesão e à atuação das facções criminosas e a atuação da mídia

As considerações, até então tecidas aqui, nos conduzem a refletir sobre como a ação deficiente ou omissão estatal, no que toca à efetivação dos direitos fundamentais das comunidades mais carentes, significam um retrocesso que vai de encontro à própria Constituição Federal, contribuindo para o fortalecimento da ideologia disseminada pelas facções. Pois, consoante discutido, tais organizações criminosas pretendem passar a ideia de que, para qualquer conflito ou situação, podem substituir o Estado na prestação das necessidades da localidade esquecida pelo Poder Público.

E, figurando enquanto “poder local”, as facções ganham em número, pois suas “ações vão ganhando a simpatia da comunidade e os moradores deixam de denunciá-los às autoridades, que vai tornando cada vez mais difícil punir os criminosos” (BARBOSA, 2019, p. 30).

Aliado a isso, “as falsas promessas de um mundo melhor para as comunidades carentes, se aproveitando das brechas deixadas pelo Estado em termos de assistência social, acabam recrutando jovens criminosos em massa, isso serve para o PCC [...] ou qualquer outra facção” (BARBOSA, 2019, p. 31).

Almeida (2021, p. 2), em seu artigo *Violência urbana: territorialização da violência na cidade de Mossoró/RN*, relata que a forma

excludente em que o espaço urbano é organizado entre “elitizado e periferia, se diferenciando pela estrutura, inclusive financiada pelo poder público, cria áreas desvalorizadas e abandonadas, onde o contrato social é rompido, contribuindo para a formação de redutos de violência”.

Nesses espaços, não raramente, o abandono pelo poder público leva à instalação de facções criminosas enquanto “poder paralelo”. Para Almeida (2021, p. 3), “a mídia como denunciadora de fenômenos violentos, enquanto problema merecedor de atenção, contribui de certa forma para a estigmatização desses territórios de violência, evidenciando e marginalizando esses espaços”.

De fato, a mídia enquanto fator de poder contribui para a disseminação da ideia preconceituosa do “pobre, preto e bandido”, aumentando a sensação de insegurança na população. Portanto, parece dar menos ênfase à situação de abandono e inconstitucionalidades vivenciadas por parcelas da população.

A título de ilustração, considerando que em 2020, os homicídios em Natal se concentraram nos bairros de Igapó, Nossa Senhora da Apresentação, Redinha, Pajuçara, Potengi, Lagoa Azul, Quintas, Nordeste, Bom Pastor e Felipe Camarão (TRIBUNA DO NORTE, 2021). Ao digitar no Google, ferramenta de pesquisa, as chaves “Igapó, Natal, facção”, e fazendo isso com alguns dos bairros citados, como forma de amostragem, temos algumas reportagens e notícias cujos títulos já apontam em uma única frase o nome do bairro, a situação de violência e a relação com facção:

TÍTULO DA MATÉRIA	DATA
Confronto entre facções criminosas deixa uma adolescente morta e para trânsito na	16/06/2018

<p>Ponte de Igapó, diz polícia *Disponível em:https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/confronto-entre-faccoes-criminosas-deixa-uma-adolescente-morta-e-para-transito-na-ponte-de-igapo-diz-policia.ghml</p>	
<p>Homem é assassinado por facção criminosa no bairro Pajuçara *Disponível em: https://www.novonoticias.com.br/homem-e-assassinado-por-faccao-criminosa-no-bairro-pajucara/</p>	08/12/2021
<p>Três homens morrem em confronto de facções no bairro das Quintas *Disponível em: http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/tra-s-homens-morrem-em-confronto-de-faca-a-es-no-bairro-das-quintas/493559</p>	27/10/2020
<p>FOTOS: Bandidos sobem morro em Felipe Camarão hasteiam bandeira de facção criminosa *Disponível em: https://www.blogdobg.com.br/fotos-bandidos-sobem-morro-em-felipe-camarao-hasteiam-bandeira-de-faccao-criminosa/</p>	18/01/2017

Dessa forma, vê-se que os bairros mais violentos também são os bairros que aparecem nas matérias jornalísticas de forma associada a alguma atuação de facção. Tudo isso contribui para o estigma de tais bairros enquanto violentos, o que, conseqüentemente, leva ainda mais a sua “exclusão urbana”.

Ademais, em estudo feito *in loco* nos bairros de Mossoró/RN, Almeida (2021, p. 11) pontua, tomando como parâmetro o bairro de Belo Horizonte, em virtude de ter figurado, segundo o OBVIUM (2020), entre os 10 bairros com maiores índices de CVLI entre 2015 e 2019, que:

Focando no bairro Belo Horizonte vamos entender como a dinâmica urbana contribui para a formação do território de violência. Primeiro pela própria questão estrutural do local. Ruas sem pavimentação, construções irregulares, guetos de difícil acesso, problemas de abastecimento de água e inexistência de saneamento, esgotos a céu aberto, distanciamento dos serviços públicos básicos, tais como saúde, educação e lazer. Depois pelos baixos índices de qualidade de vida, renda e emprego, É importante observar que o bairro não tem uma paisagem homogênea. As mudanças vão ocorrendo na medida que vai se adentrando no território. Há um espaço mais próximo à área central que é composta de vias asfaltadas, de uma vasta área comercial e de serviços, inclusive as escolas e a Unidade de Pronto Atendimento ficam nessa região.

Dada a quantidade multifatorial de elementos que levam à violência, é evidente que a ofensa a direitos básicos dos indivíduos, como lazer, educação, moradia, saneamento básico e outros aí estão incluídos. Por isso, por que continuar defendendo o sistema repressivo, pautado apenas na prisão, como solução para toda a problemática que envolve as facções?

Todo esse conjunto de inconstitucionalidades leva Angela Davis a afirmar que “[...] em vez de tentar imaginar uma única alternativa ao sistema de encarceramento existente, temos que imaginar uma série de outras que exigirão transformações radicais em muitos aspectos de nossa sociedade” (2018, p. 117).

Para Gustavo Henrique, Matheus Hudson e Sêmely Clície (2020, p. 118), “a política de segurança pública imprescinde uma estratégia contínua que, ainda que suscetível a acontecimentos episódicos, seja capaz de mitigar o fenômeno da criminalidade violenta”.

Convém trazer à baila as considerações trazidas pelo Atlas da Violência (2019) acerca das razões que levaram ao aumento desenfreado da violência no Ceará, em 2017, mas que se aplicam aos demais estados como o RN, *in verbis*:

[...] uma “simbiose entre arma de fogo, droga ilícita e resolução violenta dos conflitos interpessoais, [onde] tem ganho cada vez mais evidência e relevância a presença forte das facções criminosas no estado, não só no interior dos presídios, mas também nos bairros populares, principalmente de Fortaleza”. **De fato, esse ciclo de violência ao invés de ser interrompido por políticas públicas efetivas calcadas no trabalho de inteligência policial**, mediação de conflitos e na prevenção social ao crime foi alimentado por apostas retóricas no inútil e perigoso mecanismo da violência para conter a violência. (IPEA; FBSP, 2019, p. 18).

Evidencia-se, assim, mais uma vez, a necessidade de investimentos em políticas públicas preventivas e repressivas, com o intuito de enfrentar, inteligentemente, a atuação das facções e a violência.

Destarte, a efetivação do direito à segurança passa pela adoção de diversas políticas públicas de estado, que visam a prevenção dos ilícitos, sendo a persecução penal parte deste processo, com procedimentos que asseguram o direito ao julgamento justo, mas que não ignoram o dever igualmente importante de um conjunto de instituições responsáveis pela aplicação de medidas preventivas (Szabó; Risso, 2018, p. 14).

2.1 O direito ao trabalho no contexto prisional das facções criminosas

Pensando em todas as considerações postas, cientes de que o direito ao trabalho também é uma forma de política pública que está inserida no

âmbito da ressocialização do apenado, passemos a refletir sobre como ele se aplica na hipótese de o indivíduo pertencer a alguma facção.

Pois bem, a Lei nº 12.850/13 dispõe, em seu art. 2º, §9º, após a alteração promovida pela Lei 13.964/2019 (“Pacote Anticrime”), que em estando o condenado associado a alguma facção criminosa, existindo provas da sua manutenção na organização, não poderá se beneficiar de “outros benefícios prisionais”, *in verbis*:

o condenado expressamente em sentença por integrar organização criminosa ou por crime praticado por meio de organização criminosa não poderá progredir de regime de cumprimento de pena ou obter livramento condicional **ou outros benefícios prisionais** se houver elementos probatórios que indiquem a manutenção do vínculo associativo.

De acordo com o IBCCRIM (2020), à luz da Constituição Federal, vedar a progressão de regime, o livramento condicional e “outros benefícios prisionais” quando “elementos probatórios que indiquem a manutenção do vínculo associativo” com organização criminosa, carece de fragilidade. Além disso, para o instituto, a novel previsão legal é confusa e deixa delimitar o que seriam, por exemplo, esses outros benefícios prisionais.

Por isso, emerge o questionamento: a vedação legal engloba o desenvolvimento de estudo e trabalho no interior da unidade prisional e a respectiva remição de pena? Em caso positivo, quais seriam as outras estratégias de ressocialização adotadas?

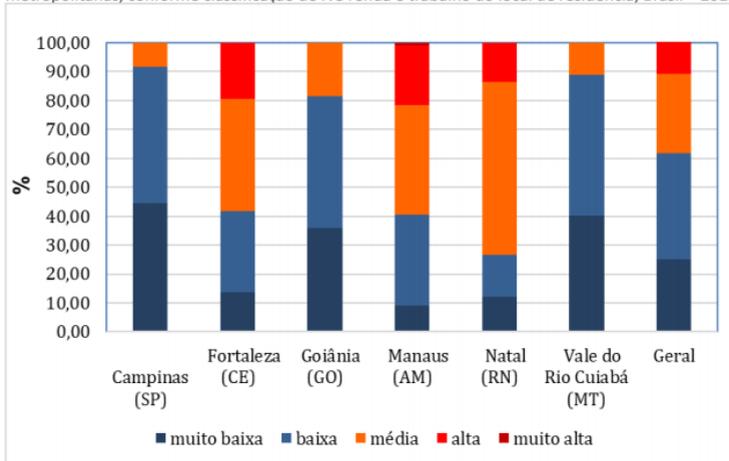
Pois bem, vedar de forma genérica quaisquer benefícios aos integrantes de facções criminosas iria de encontro ao próprio princípio da individualização da pena, prevista no art. 5º da Constituição Federal, o qual também deve ser aplicado na fase de execução da pena.

Conforme o Relatório Final Justiça Pesquisa (2021, p. 160), “o sistema prisional retroalimenta a condição de vulnerabilidade anterior dos jovens presos devido à própria dificuldade de inserção do egresso no mercado de trabalho, que pode ser justificada pelo estigma do aprisionamento, mas também pela baixa qualificação”, e, por óbvio, os faccionados não são exceção a essa realidade.

Diante disso, se os jovens aderem às facções em virtude da falta de oportunidades como o trabalho e, durante a execução penal, novamente são privados quanto ao referido direito, como poderemos romper tal ciclo de vulnerabilidade?

Pela análise do Gráfico 3, abaixo disposto, observa-se que, no quesito renda e trabalho do local de residência, Natal/RN apresenta amostra de maior vulnerabilidade, posto que que quase 60% dos autuados são provenientes de Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) de média vulnerabilidade e 13,66% de UDH de alta vulnerabilidade.

Gráfico 3 – Distribuição das proporções da amostra de sujeitos atuados nas diferentes regiões metropolitanas, conforme classificação de IVS renda e trabalho do local de residência, Brasil – 2019



Fonte: IPEA e Tribunais de Justiça do AM, CE, GO, MT, RN e SP.

Dessa forma, as complexidades da execução penal não podem ignorar que além de punir, um dos objetivos centrais do nosso sistema de justiça penal também é ressocializar. Logo, mister se faz discutir a constitucionalidade do dispositivo legal mencionado no presente subtópico, o que poderá constituir objeto de futuras pesquisas.

Considerações finais

Considerando o recorte do estudo apresentado nestas discussões, percebe-se que a omissão do Poder Público em atuar nas comunidades carentes contribui para a formação de espaços marginalizados e permeados pela violência. Ocorre que, ao revés de a mídia empenhar esforços nas denúncias da situação precária e de abandono vivenciadas por muitos indivíduos, veicula, muitas vezes, notícias sensacionalistas que, de certa forma, favorecem a ideia preconceituosa de que a pobreza está associada ao crime, e não à honestidade e outras qualidades.

No mais, dentre as razões que aumentam a adesão dos jovens às facções estão a ausência do implemento de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos como a educação, trabalho, moradia, saúde e cultura, enquanto meios de prevenção ao crime. E, quando a prevenção não é suficiente, tais direitos devem ser observados no âmbito da ressocialização.

Por isso, o art. 2º, §9º da Lei das Organizações Criminosas, ao vedar ao condenado expressamente em sentença, por integrar organização criminosa ou por crime praticado por meio de organização criminosa, a progressão de regime, o livramento condicional ou a obtenção de outros benefícios prisionais, de maneira genérica e com termos vagos, sem levar

em consideração a individualização da pena, estaria prejudicando institutos, tais como a remissão pela leitura e trabalho, além de outros.

Desse modo, para além da constatação de que o sistema prisional se tornou um ambiente de transgressões aos direitos mais básicos dos indivíduos, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana, tem-se a patente violação, existente previamente à prática de ilícitos, qual seja, a ofensa aos direitos fundamentais de indivíduos fora das prisões, os quais, em razão disso, tornam-se potenciais adeptos de organizações criminosas.

Assim, a efetivação do direito à segurança ultrapassa a ideia de mero aprisionamento, uma vez que requer medidas inteligentes e integradas, preventivas e repressivas, fechando as “brechas” deixadas pelo Estado, uma vez que são nelas que as facções investem para conseguir cada vez mais adeptos.

Referências

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. Estudos avançados, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, v. 21, n. 61, p.23. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/mWPVHtSNcZYQjCxPtvMRrDx/?lang=pt..> Acesso em: 14. fev. 2022.

ALMEIDA, E. N. (2021). Violência urbana: territorialização da violência na cidade de Mossoró/RN. *Holos*. 37 (7), 1-17.

BARBOSA, Anderson. Mapa revela cidades já dominadas e em disputa por facções criminosas no RN. G1, 2018. Disponível em: <Mapa revela cidades já dominadas e em disputa por facções criminosas no RN>. Acesso em 19. Fev.2022.

BARBOSA, César. As facções criminosas do RN: sangue e morte em

Alcaçuz. Natal: Offset Editora, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório do Mutirão Carcerário. 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario/relatorios>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Relatório de visitas prisionais. Rio Grande do Norte, 2019. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/setembro/Relat%C3%B3rio_de_Visitas_Prisionais_-_vers%C3%A3o_final_2.pdf>. Acesso em 29 nov. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12.jan.2022.

BRASIL. IPEA. Atlas da Violência. 2017. BRASIL. IPEA. Atlas da Violência. 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. IPEA. Atlas da Violência. 2019. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>>. Acesso em 16 set. 2020.

BRASIL. IPEA. Atlas da Violência. 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>> Acesso em: 16 de set. 2020.

BRASIL. IPEA. Atlas da Violência: retratos dos municípios brasileiros, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190802_atlas_da_violencia_2019_municipios.pdf>. Acesso em 10 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório do Mutirão Carcerário. 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario/relatorios>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CARVALHO, Ícaro. Em Natal, 7 pontos concentram 28% dos homicídios. *Tribuna do Norte*, 2021. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/em-natal-7-pontos-concentram-28-dos-homicida-dios/518807>>. Acesso em 20. Fev. 2022.

DREIFUSS, Ruth. 2016. “Carta da Presidente.” Em *Avanços na reforma de políticas sobre drogas: uma nova abordagem à descriminalização*, por Comissão Global de Políticas sobre Drogas. Relatório. Disponível em: <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/GCDP-Report-2016_POR.pdf>. Acesso em 16. Fev. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública – Edição Especial 2018: Análises dos Estados e Facções Prisionais. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2018/09/FBSP_A_BSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

GIAMBERARDINO, André Ribeiro; COLETTI, Luis Renan; CAÇOLA, Paula Martins. ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E LEI ANTICRIME: A INCONSTITUCIONALIDADE DA CASSAÇÃO GENÉRICA DE DIREITOS NA EXECUÇÃO PENAL (ART. 2º, § 9º, DA LEI 12.850/13). *IBCCRIM*, Jun, 2020. Disponível em: <<https://ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/51/451>>. Acesso em 20. Fev. 2022.

IPEA. Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacaoatlasivsrm.pdf>. Acesso em: 20. Fev. 2022.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. *PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil*. *Revista Brasileira de Segurança*

Pública. v. 11, n. 2, p. 22, outubro. 2017. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/854/259>>. Acesso em: 15. Fev. 2022.

MELO, Juliana Gonçalves. Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, V. 11, n. 2, p. 48-62, Ago/Set 2017. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/857/262>>. Acesso em 10 nov. 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique de Araújo; BRITO, Matheus Hudson; LIRA, Sêmely Clície Rodrigues Batista. Diagnóstico da mortes violentas intencionais nos estados do Ceará (CE), Maranhão (MA) e Pernambuco (PE) e o que ecoa das experiências desses estados para o Rio Grande do Norte (RN). In: Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de estado. Walter Nunes da Silva Júnior, Olavo Hamilton (orgs.). Natal: OWL, 2020. 381p.

Revista de crime e análise da Rede e Instituto de pesquisa OBVIO observatório da violência – Instituto Marcos Dionísio de pesquisa. (2020) Série letalidade e vitimização policial 2015-2019. 4(18), 115, p. Recuperado de https://issuu.com/obvium/docs/obvium_especial_18_jul_2020.

ROCHA, Orlan Donato. Penitenciária Federal na cidade de Mossoró/RN: estudo do quantitativo e da natureza dos pedidos processados na corregedoria judicial e do tipo de crimes atribuídos aos presos in: Jurisdição criminal: sugestões e análise dos dados do GMF/5R. Silva Júnior, Walter Nunes da (org.). Natal: OWL, 2021.251p.

SANTOS, Ívinna Ellionay Alves dos. A corrupção e o estado de coisas inconstitucional no Sistema Prisional Estadual do Rio Grande do Norte: diretrizes constitucionais frente ao poder punitivo estatal. 2020. Monografia – Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Rio Grande do Norte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/33042/jspui/handle/1/151/simple-search?query=&sort_by=score&order=desc&rpp=10&etal=0&start=350>. Acesso em 10. fev. 2022.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da, HAMILTON, Olavo (orgs.). Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de estado. Natal: OWL, 2020.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Execução penal no sistema penitenciário federal. Natal: OWL, 2020. 2a tiragem. 400p. ISBN: 979-8690691943.

SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. Segurança pública para virar o jogo. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Tessituras de vozes: literaturas, histórias e culturas africanas. Tânia Lima, Derivaldo dos Santos (Org). Editora Caule de Papiro: Natal, 2018.

Universidade de São Paulo (USP). Relatório Final Justiça Pesquisa. Encarceramento, políticas públicas e atuação da Justiça em territórios de vulnerabilidade social: Universidade de São Paulo (USP) – Brasília: CNJ, 2021.

CAPÍTULO 8

Remição ficta como medida de compensação no contexto da ociosidade forçada pelo Estado

Francisco Sidney de Castro Ribeiro Feijão¹

A privação da liberdade enquanto consectário da execução de uma condenação criminal não retira do apenado a sua condição de sujeito de direitos, sendo-lhe garantido pela Constituição Federal o respeito à integridade física e psíquica (art. 5º, XLIX) e pela Lei de Execuções Penais (LEP) todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei (art. 3º).

A realidade normativa, embora consolidada no tempo, infelizmente, esteve (e ainda está) em descompasso com a realidade vivenciada nas unidades prisionais espalhadas pelo Brasil, marcadas pela superlotação, pelo desrespeito a direitos básicos dos presos, pela desumanização e pelo embrutecimento de todos que se inserem no sistema, incluindo os agentes públicos.

A violação de direitos é tratada com normalidade, relativizada (quando não justificada), considerando, em especial, que “a parêmia *bandido bom é bandido morto* contamina a nossa sociedade em si, com reflexo no desinteresse quanto ao desenvolvimento de políticas efetivas nessa área, salvo algumas exceções” (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 169).

¹ Defensor Público do Estado do Rio Grande do Norte. Mestrando em Direito (UFRN), com ênfase na área de Constituição e garantia de direitos. Pós-graduado (lato sensu) em Direitos Humanos pelo Curso CEI/FACICA (2021). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2013). Colaborador do Projeto de Pesquisa Criminalidade violenta e diretrizes para uma política de segurança pública no Estado do Rio Grande do Norte.

Por conta desses desrespeitos estruturais e sistêmicos, a readaptação e reintegração do condenado à sociedade, bem como a redução de danos inerente ao fenômeno da criminalidade (individuais e sociais), acaba se esvaziando, impedindo a efetivação do adequado tratamento penitenciário.

Um dos principais eixos desse tratamento, conformado pela dupla finalidade de educação e produção, enquanto dever social e condição de dignidade humana, é o trabalho prisional, consistindo em atividade não aflitiva, obrigatória e remunerada (GIAMBERADINO, 2021).

De acordo com as regras mínimas para o tratamento de reclusos (“Regras de Mandela”), a todas as pessoas condenadas deve ser garantida a oportunidade de trabalhar e de participar ativamente na sua reabilitação, havendo expressa preocupação com a natureza útil do labor com vistas a manter os reclusos ativos. Contudo, na esteira do contexto prisional brasileiro, o que se verifica é a perene falta de vagas para laborterapia, a ausência de projetos efetivos de qualificação profissional e a consequente sujeição das pessoas privadas de liberdade à ociosidade diária.

A consequência dessa omissão estatal é a inviabilidade de o recluso cumprir seu dever e de exercer seu direito, sendo-lhe interdita a possibilidade de diminuição do tempo de encarceramento. É nesse cenário que se discute a pertinência da remição ficta ou virtual, isto é, a efetivação do desconto da pena em favor do preso independente da efetiva concretização do trabalho por ausência de vagas.

Com efeito, o presente capítulo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental e análise jurisprudencial, com abordagem qualitativa, tem como objetivo tratar da remição ficta enquanto medida compensatória de

natureza sistêmica, isto é, relacionada à superação da omissão estatal, contínua e permanente, em garantir o direito ao trabalho prisional.

Conquanto haja duas espécies de remição legalmente previstas (pelo estudo e pelo trabalho), o recorte ora proposto, quanto à remição ficta, limitar-se-á ao labor prisional, no contexto da abordagem proposta no âmbito do Projeto de Pesquisa Criminalidade Violenta e Diretrizes para uma Política de Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Norte (UFRN).

Para os fins propostos, será feita abordagem inicial sobre os aspectos normativos (legais, constitucionais e convencionais) do trabalho prisional, partindo-se, em sequência, para análise do déficit de vagas de laborterapia no Brasil, a partir de dados estatísticos produzidos pelo Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (SISDEPEN).

Ademais, serão verificadas as posições doutrinárias e a jurisprudenciais acerca da remição ficta e, com vistas a materializar a relevância acadêmica e prática da presente discussão, serão demonstrados caminhos argumentativos a ela favoráveis a partir do exame de paradigmas jurisprudenciais de natureza constitucional (Recurso Extraordinário 580.252/MS) e convencional (Casos Complexo Penitenciário do Curado e *Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho - Corte Interamericana de Direitos Humanos*).

1. Trabalho prisional e aspectos normativos: parâmetros constitucionais, convencionais e legais

A estrutura constitucional brasileira traz o trabalho como direito fundamental social, prevendo, ainda, o arcabouço protetivo das relações

trabalhistas (art. 6º e 7º, CF88). Não bastando isso, os valores sociais do trabalho foram erigidos a um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV, CF88) e a valorização do trabalho foi definida como um dos fundamentos da ordem econômica (art. 170, CF88).

Especificamente sobre o trabalho prisional, o dispositivo constitucional que trata mais diretamente da temática é o inciso XLVII do art. 5º, o qual encerra a proibição da imposição da pena de trabalhos forçados.

Anote-se que o âmbito protetivo constitucional é distinto do convencional, utilizando-se como parâmetros, nessa última extensão, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Isso porque o PIDCP e a CADH, respectivamente nos arts. 8.3, "b" e 6.2, a par de interditar a submissão do indivíduo a trabalhos forçados, ressalvam que tal proibição não impede a imposição por órgão judicial competente, a partir de previsão legal para determinados crimes, da pena acessória de trabalhos forçados.

Além disso, os referidos instrumentos trazem outra exceção. De acordo com o PIDCP, não é vedado o trabalho ou serviço, que não se trate da pena acessória (referida no parágrafo acima), exigido de quem tenha sido encarcerado em cumprimento de decisão judicial ou que, tendo sido objeto de tal decisão, ache-se em liberdade condicional (art. 8, 3, "c", i). A CADH, em sentido similar, dispõe sobre "os trabalhos ou serviços normalmente exigidos de pessoa reclusa em cumprimento de sentença ou resolução formal expedida pela autoridade judiciária competente" (art. 6.3, "a").

A convenção da OIT, a seu turno, dispõe que não se enquadra na proibição “qualquer trabalho ou serviço exigido de um indivíduo como consequência de condenação pronunciada por decisão judiciária” (art. 2.2, “c”).

Ressalte-se que a CADH avança para dispor que o trabalho forçado, enquanto pena acessória (primeira categoria fática acima tratada), não deve afetar a dignidade nem a capacidade física e intelectual do preso.

Além disso, o trabalho exigido de alguém encarcerado por ordem judicial (segunda categoria fática antes tratada) deve ser executado sob a vigilância de autoridades públicas, não podendo os indivíduos serem postos à disposição de particulares, companhias ou pessoas jurídicas de caráter privado. No mesmo sentido, a Convenção nº 29 da OIT ressalva que o trabalho ou serviço deve executado sob a fiscalização e o controle das autoridades públicas e que o indivíduo condenado não pode ficar à disposição de particulares, companhias ou pessoas privadas.

Ainda em âmbito internacional, destaquem-se os padrões estabelecidos nas regras mínimas para o tratamento de reclusos (“Regras de Mandela”), as quais ostentam natureza de *soft law*, ou seja, um conjunto de normas não vinculantes de Direito Internacional, mas que podem adquirir, posteriormente, esse caráter de vinculação caso consigam a anuência dos Estados (RAMOS, 2019).

De acordo com as Regras de Mandela, todos os reclusos condenados devem ter a oportunidade de trabalhar em conformidade com as suas aptidões física e mental, não podendo o trabalho ser de natureza penosa. Ademais, há preocupação com a formação profissional e com a utilidade do

labor prisional em aumentar a capacidade dos internos para desenvolver atividade lícita após o cárcere.

Dentre outros regramentos, define-se a imprescindibilidade de extensão, em favor dos presos, das prescrições que visam garantir a saúde e a segurança dos trabalhadores em liberdade. Ainda no contexto protetivo, consigna-se a necessidade de fixação de jornada diária e semanal máxima de trabalho, bem como é imperativa a remuneração equitativa.

Estabelecidas essas premissas, passa-se a delinear a normatização infraconstitucional, notadamente a partir das previsões da LEP.

Na forma do citado diploma, o trabalho prisional assume natureza jurídica dúplice: é, ao mesmo tempo, direito e dever, tratado como condição da dignidade humana, guiado pelas finalidades educativa e produtiva (art. 28, LEP).

Com efeito, no rol de direitos do preso incluem-se a atribuição de trabalho e sua remuneração (art. 41, II, LEP), bem como a proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação (art. 41, V, LEP).

Por outro lado, o preso condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade, ao passo que, para o preso provisório, o trabalho é facultativo, só podendo ser realizado no interior do estabelecimento prisional (art. 31, LEP).

Ainda segundo o regramento legal, o trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (art. 28, LEP), sendo que sua remuneração, mediante prévia tabela, não poderá ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário-mínimo, destinando-se, observados os parâmetros previstos no art. 29, LEP, à indenização dos danos causados pelo

crime, à assistência à família do interno, a pequenas despesas pessoais e ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do preso, sem prejuízo da constituição de pecúlio com os valores residuais, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.

Cumpra, no ponto e respeitando os limites deste trabalho, ressaltar que a previsão quanto à remuneração do trabalho prisional (menor do que o salário-mínimo) “não parece em sintonia com a cláusula constitucional [...]”. Em razão do valor do salário mínimo, é difícil imaginar que uma remuneração inferior a esse patamar respeite o conteúdo do princípio da dignidade humana” (SILVA JÚNIOR, 2020, p. 177). Apesar disso, o Supremo Tribunal Federal (STF), recentemente, entendeu que o referido dispositivo foi recepcionado pela ordem constitucional vigente, mantendo-o hígido ao julgar improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 336/DF.

Seguindo nas disposições legais, tem-se que a jornada normal de trabalho não será inferior a 6 (seis) nem superior a 8 (oito) horas, com descanso nos domingos e feriados (art. 33, LEP).

É certo, ainda, que o trabalho prisional pode ser interno ou externo, sendo este último viável aos presos em regime fechado apenas em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da Administração Direta ou Indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina (art. 36, LEP).

Outro ponto a se destacar é a previsão de que o trabalho prisional ensejará a remição da pena, na proporção de 1(um) dia de pena a cada 3 (três) dias de trabalho (art. 126, LEP), contando tal período remido como de pena cumprida para todos os efeitos.

2. O trabalho prisional enquanto dever

Como indicado acima, nos termos da LEP, o trabalho é um direito, mas também um dever do apenado, sujeito, nessa última condição, à sanção, na medida em que a inobservância da execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas configura falta grave (art. 50, VI, LEP), ensejando, dentre outras consequências, a interrupção do prazo para a obtenção da progressão no regime de cumprimento da pena (art. 112, §6º, LEP).

Referidas disposições legais ingressaram no ordenamento jurídico brasileiro em 1984, anteriormente, portanto, à Constituição de 1988, a qual trouxe em seu bojo a também já citada vedação a penas de trabalhos forçados (art. 5º, XLVII, “c”).

A esse respeito, Rodrigo Duque Estrada Roig (2021) firma posição quanto à inconstitucionalidade e à inconveniência da punição pela não realização do trabalho, considerando que a obrigatoriedade da atividade laborativa fere a autonomia da vontade individual, além de constituir materialmente trabalho de cunho forçado. No mesmo sentido, Andrei Zenkner Schmidt (2007), para quem o constituinte não trouxe exceções à vedação à pena de trabalhos forçados, não sendo possível obrigar o indivíduo a fazer algo que, no meio social, não é cogente.

Em linha contrária, Alexis Couto de Brito (2020) defende que o trabalho é inerente à personalidade humana e que o recluso tem o direito de conservar suas aptidões e seus conhecimentos profissionais, não suscitando incompatibilidade entre a previsão legal e a Constituição de 1988. A seu turno, Walter Nunes da Silva Júnior (2020) registra que o trabalho laboral se apresenta como instrumento para o desenvolvimento pessoal e a

ressocialização do apenado, a par de possibilitar-lhe produzir em prol da sociedade e de sua própria família, de sorte que o preceito interno brasileiro que impõe a obrigatoriedade do trabalho não está em descompasso com as diretrizes internacionais.

Do ponto de vista normativo, retomando as considerações apresentadas precedentemente, observa-se, em linhas iniciais, que não há espaço para se cogitar de inconveniência da obrigação laboral imposta aos condenados, inclusive porque, em sede internacional, mesmo o trabalho compulsório enquanto pena é considerado válido nos sistemas americano e global de proteção aos direitos humanos.

Como se deixou antever, os marcos convencionais tratam de duas categorias fáticas diferentes entre si: (1) o trabalho compulsório enquanto pena, isto é, preceito secundário expressa e previamente previsto como consequência de uma conduta catalogada como crime, decorrente de uma condenação criminal (art. 8.3, "b", PIDCP e art. 6.2, CADH) e (2) o trabalho compulsório enquanto medida exigida do indivíduo encarcerado em cumprimento de decisão judicial (art. 8, 3, "c", i, PIDCP e art. 6.3, "a", CADH).

A propósito, no que se refere especificamente às disposições da CADH, confira-se:

A exceção prevista no art. 6.3, "a" da CADH refere-se "os trabalhos ou serviços normalmente exigidos de pessoa reclusa em cumprimento de sentença ou resolução formal expedida pela autoridade judiciária competente". Trata-se de uma hipótese diferente da exceção prevista no art. 6.2, na medida em que esta se refere ao trabalho forçado como pena acessória à pena privativa de liberdade. Certamente, essa exceção pode se aplicar tanto a condenados quanto a presos provisórios, já que a norma interamericana se refere a "uma

sentença ou resolução formal. (Tradução nossa)² (ANDREY-GUZMÁN, 2019, p. 218)

Estabelecidos esses parâmetros convencionais, no Brasil, deve-se entender como aplicável, em relação às penas em si (primeira categoria fática), a disposição constitucional do art. 5º, XLVII, “c”, visto que mais protetiva. Isso porque, pelo princípio *pro persona*, prevalece a norma mais benéfica ao indivíduo titular do direito (no presente caso, a previsão constitucional que veda expressamente tal providência), de forma que, com base nesse critério, não importa a origem (pode ser uma norma internacional ou nacional), mas sim o resultado, isto é, o benefício ao indivíduo (RAMOS, 2019).

Já em relação à segunda categoria fática, a par de não haver vedação constitucional, sua viabilidade é extraída diretamente das previsões convencionais acima trazidas. É nesse escopo que se insere o trabalho prisional enquanto dever no contexto da execução penal, o qual, repita-se, não ostenta natureza de pena.

No mais, ainda que tal asserção pareça óbvia, não custa ressaltar que a pessoa privada de liberdade ostenta a condição de sujeitos de direitos, de forma que toda a apreciação sobre o trabalho prisional deve ser perpassada pela lógica subjacente de benefício ao indivíduo, dentro do processo de

² No original: “La excepción prevista por el literal a) del párrafo 3 del artículo 6 de la CADH, está referida a “los trabajos o servicios que se exijan de una persona recluida en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente”. Se trata de una hipótesis distinta a la excepción prevista en el párrafo 2 del mismo artículo, en cuanto esta última se refiere a los trabajos forzosos como pena accesoria a una pena de privación de libertad. Ciertamente, esta excepción se puede predicar tanto de personas condenadas como en detención preventiva, toda vez que la norma interamericana hace referencia a ‘una sentencia o resolución formal’”.

reinserção social e não de sua instrumentalização para fins econômicos no interesse alheio.

A lógica ora delineada é albergada, ainda, nos princípios e boas práticas sobre a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas, elaborados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), os quais preveem os direitos a trabalhar, a ter oportunidades efetivas de trabalho e de receber remuneração adequada e equitativa, cujas finalidades são a reabilitação e a readaptação dos condenados, o estímulo à cultura do trabalho e o combate ao ócio nas unidades prisionais.

Pelo presente arrazoado se delineou o entendimento quanto à viabilidade de categorização do trabalho prisional como um dever, desde que, evidentemente, observados os parâmetros protetivos em relação ao recluso. Essa constatação, de caráter inicial, se mostra importante para o desenvolvimento deste capítulo, na medida em que permite construir uma linha lógica que chegará até a outra face do trabalho prisional: sua natureza de direito e as consequências normativas daí advindas, especificamente, para a delimitação ora proposta, o direito à remição.

3. Déficit de vagas de trabalho prisional

Conforme estabelece a LEP, o estabelecimento penal, conforme a sua natureza, deverá contar com áreas e serviços destinados a fornecer, entre outros, educação e trabalho aos reclusos (art. 83). Além disso, o serviço de assistência social colaborará com o egresso do sistema prisional para obtenção de trabalho (art. 27).

Optou-se por principiar o presente tópico com esses dispositivos, cujos conteúdos normativos são bastante simples, para demonstrar que o

legislador ordinário não cuidou apenas de prever, genericamente, o direito ao trabalho, mas delineou estruturalmente o sistema penitenciário para dar concretude a tal previsão.

Passados quase 40(quarenta) anos da edição da Lei, período em que, dentre tantas transformações, foi promulgada uma nova Constituição, a realidade das unidades prisionais é desoladora e completamente distinta daquela que está expressamente positivada.

Esse descompasso pode ser explicado pela seguinte constatação:

Não obstante os progressos alcançados nas legislações penitenciárias mais modernas, essa situação de fato não tem se alterado substancialmente na maior parte dos Estados. A arbitrariedade e a violência do cárcere tendem a aumentar e alcançar graus extremos, conforme aumenta, na sociedade, a violência estrutural e conforme se dá a suspensão, de fato ou de direito, das regras da democracia. O cárcere é um lugar privilegiado para a violação de direitos humanos. (Tradução nossa)³ (BARATTA, 1990, p. 20).

O panorama atual é de violação massiva, estrutural e persistente de direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, o que levou o STF a reconhecer na ADPF 347/DF o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro. A par disso, a *Corte* Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) já expediu diversas medidas provisórias em desfavor do Estado Brasileiro considerando as violações a direitos humanos

³ No original: “No obstante los progresos alcanzados en las legislaciones penitenciarias más modernas, esta situación de hecho no ha cambiado sustancialmente en la mayor parte de los estados. La arbitrariedad y la violencia en la cárcel tienden a aumentar y alcanza grados extremos, conforme aumenta, en la sociedad externa, la violencia estructural y conforme se da la suspensión, de hecho o de derecho, de las reglas de la democracia. La cárcel es un lugar privilegiado para la violación de derechos humanos”.

de pessoas privadas de liberdade, destacando-se os casos do Complexo Penitenciário do Curado (Recife) e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Rio de Janeiro), os quais serão abordados na presente exposição.

Dentro desse contexto, um dos principais problemas é a superlotação, considerada a desproporção entre o número de vagas disponíveis e as pessoas privadas de liberdade, ensejando impactos de toda ordem aos reclusos e ao próprio funcionamento dos estabelecimentos penitenciários, em especial das atividades assistenciais que deveriam ser prestadas.

Isso porque, à evidência, as estruturas físicas são projetadas e executadas para um número específico de custodiados, inclusive no que diz respeito às áreas destinadas à educação e ao trabalho interno.

Aprofundando nesse ponto, colhe-se dos estudos implementadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e materializados no “Informe sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade”, que, além da superlotação, outros fatores podem prejudicar a implementação de programas de reabilitação, o que engloba, na extensão de interesse do presente estudo, o número de postos destinados ao trabalho prisional. Destacam-se a falta de pessoal técnico para avaliação dos internos, necessária para ingresso nos programas de reabilitação, e de pessoal de segurança para supervisionar as atividades; a dispersão geográfica e a distância dos estabelecimentos penitenciários dos centros urbanos e a transferência constante e arbitrária de internos entre unidades prisionais, o que impede a continuidade de qualquer atividade produtiva que esteja em desenvolvimento.

Em ordem a materializar as colocações ora expostas, verifica-se, por meio do Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro (SISDEPEN), com informações atualizadas em 15 de agosto de 2021, que o déficit total de vagas apurado foi de 217.584, resultado da diminuição da população privada de liberdade com o número de vagas disponíveis⁴.

Já no que diz respeito à população prisional em desempenho de atividade laborativa, registrou-se o quantitativo de 92.813, o que representa 13,90% do total de presos (667.541).

Outro dado que chama a atenção, ainda com base nas informações extraídas do SISDEPEN, é relativo ao percentual dos reclusos em laborterapia que são efetivamente remunerados pelo exercício das atividades. Do total, 70,34% recebem em contraprestação ao labor.

Cumprido, no azo, ressaltar a crítica no sentido de que essa realidade de desempenho de atividades sem a correspondente remuneração – a qual já se permite ser inferior ao salário-mínimo, na forma do explicitado acima – é abusiva e sintomática das violações a que está submetida sistemicamente a população privada de liberdade, pois se o trabalho prisional “é um dever social do Estado (art. 28 da LEP), não se pode conceber que seja gratuito, porque, caso contrário, de social nada teria. A remuneração é um direito de qualquer cidadão preso” (VALOIS, 2013).

Em reforço, destaca-se que a remuneração pelo trabalho tem caráter alimentar e que sua efetiva percepção e o aumento para o mesmo patamar

⁴ Para essa estatística, foram excluídos do cálculo os presos em prisão domiciliar e incluídos aqueles abrangidos pela categoria “outras prisões”, que correspondem aos internos sob a custódia das Polícias Judiciárias, Batalhões de Polícias e Bombeiros Militares.

do salário mínimo, além da melhor adequação à realidade constitucional, possibilitaria o cumprimento mais eficaz dos próprios fins do pagamento, conforme estabelecido pelo art. 29, §1º, LEP, ou seja, indenização dos danos causados pelo crime, assistência à família do preso, pequenas despesas pessoais do recluso e ressarcimento ao Estado das despesas oriundas da custódia do condenado (ROIG, 2021).

Vale, no azo, fazer referência à Exposição de Motivos da LEP, em que se explicitam os delineamentos que levaram à sua formatação, restando expressa no Item 53 a intenção do legislador no sentido de que o trabalho penitenciário fosse colocado sob a proteção de um regime jurídico, de modo a evitar que o Poder Público se valha das aptidões profissionais dos presos em trabalhos gratuitos.

Feito esse registro, tem-se que, como consequência desse panorama acima delineado, apenas a minoria dos reclusos consegue exercer seu direito ao trabalho prisional, o que causa prejuízos às suas reabilitações e aos processos de reinserção social.

O ócio impera no interior dos estabelecimentos penitenciários brasileiros. Não bastando isso, não há, de regra, critérios claros e transparentes para seleção dos internos que desempenharão as atividades produtivas, tampouco o estabelecimento de estratégias para definição dos postos de trabalho e para a qualificação profissional.

A esse respeito, o que é direito se transforma em “privilégio” de poucos, não tanto pela remuneração ou pela remição, mas pela possibilidade de ocupar o tempo e, conforme o caso, de ter acesso ao mundo exterior. Destarte, a atribuição e seleção para o trabalho, ao contrário de ser contemplado no contexto da individualização da pena por meio de análise

conduzida pela Comissão Técnica de Classificação (art. 6º, LEP), acaba cabendo à equipe de segurança da unidade prisional sem que sequer haja a definição das diretrizes que conformam essa escolha (VALOIS, 2013).

4. Remição ficta como medida de compensação

No curso da execução penal em si, uma das principais consequências do exercício do trabalho prisional – o qual ostenta, lembre-se, natureza dúplice de direito e dever – é o direito à remição da pena, isto é, o direito de o apenado “abater parte de sua pena, via de regra, lapso temporal na pena privativa de liberdade, a partir da prestação objetiva de requisitos previstos em lei” (CHIES, 2007, p. 536).

Em escrito produzido logo após a publicação da LEP, Coelho e Silveira (1985) apresentam um esboço histórico do instituto, cujas origens próximas são referenciadas ao Direito Penal Militar espanhol, em 1937, com aplicação inicial restrita a prisioneiros de guerra e condenados por crimes especiais, sendo sua abrangência alargada, em 1944, ao Direito Penal comum. Após, abordam a finalidade da remição, referenciando-a, para além da abreviação do tempo de cumprimento da pena, ao aperfeiçoamento profissional do sentenciado, com vistas à sua reinserção social, emprestando ao trabalho prisional nova roupagem de instrumento de ressocialização, afastando-o da ideia de mero prolongamento aflitivo da sanção.

Na redação original do art. 126, LEP, havia menção apenas à remição pelo trabalho, sendo posteriormente previsto, pela Lei 12.433/2011, a remição pelo estudo⁵.

⁵ O Conselho Nacional de Justiça, em 2021, editou a Resolução nº 391, de 10 de maio de 2021, estabelecendo procedimentos e diretrizes a serem observados pelo Poder Judiciário

Volvendo ao recorte ora proposto, tem-se que a remição pelo trabalho destina-se aos condenados que cumprem pena em regime fechado ou semiaberto, de forma que, para cada 3 (três) dias de trabalho regular será descontado 1(um) dia de pena a cumprir. Há previsão, outrossim, no sentido de que preso impossibilitado, por acidente, de prosseguir no trabalho ou nos estudos continuará a beneficiar-se com a remição (art. 126, §4º, LEP).

No mais, é certo que o instituto é posto à disposição do condenado para que possa reduzir o tempo de cumprimento da reprimenda, sendo tal período computado como de pena cumprida para todos os efeitos (art. 128, LEP).

Em sede jurisprudencial, ressalta-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no sentido de que é indiferente o fato de o trabalho ser exercido dentro ou fora do ambiente carcerário, de sorte que “é possível a remição de parte do tempo de execução da pena quando o condenado, em regime fechado ou semiaberto, desempenha atividade laborativa, ainda que extramuros” (Súmula 562).

Apresentadas as considerações gerais acerca da remição e fixada a premissa de que, ante a omissão do Estado em fazer efetivar as previsões legais que garantem aos presos o exercício de atividade laboral, o que é direito transmuda-se em privilégio, disponível a uma proporção ínfima das pessoas privadas de liberdade, passa-se a tratar especificamente da remição ficta.

para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade. No Estado do Rio Grande do Norte, foi editada a Lei nº 10.182, de 21 de fevereiro de 2017, institui o Projeto “Remição pela Leitura” no âmbito dos estabelecimentos penais potiguares.

É que, se não se garante aos reclusos o direito do trabalho prisional, interdita-se, por via de consequência, o direito à remição das penas. A partir de tal constatação e buscando minorar os efeitos deletérios da omissão estatal no cumprimento das reprimendas, desenvolveu-se a tese da “remição ficta”.

Nesse sentido, é dever cometido ao Estado proporcionar as condições necessárias para a atividade laboral das pessoas privadas de liberdade, sendo certo que, estando o recluso à disposição para a realização do trabalho e não podendo fazê-lo por ineficiência estatal (ausência de vagas), caberá aos órgãos de execução o reconhecimento da remição, não podendo ser transferida ao cidadão as consequências negativas da omissão do Poder Público (BRITO, 2020).

Rodrigo Duque Estrada Roig (2021), ao tratar da remição ficta ou remição automática, isto é, aquela concedida mesmo sem o exercício efetivo do trabalho, por não ser esse provido pelo Estado, assevera que não é viável a exigência estatal do cumprimento do dever de laborar por parte do condenado sem que ofereça condições para tanto, circunstância que se agrava ao não haver compensação pelo inadimplemento de seu dever.

É no mesmo sentido a posição de Cláudio Brandão (2010), o qual consigna que há flagrante violação à LEP na não atribuição de trabalho ao apenado, por exclusiva responsabilidade da administração penitenciária, o que justifica a remição nas hipóteses em que o preso requer o trabalho e o Estado não concede.

A despeito desses posicionamentos, há entendimentos doutrinários contrários, destacando-se, à guisa de exemplo, Renato Marcão (2019), ao defender que não há previsão legal para a remição virtual ou ficta, ao passo

que o trabalho prisional também não está disposto legalmente como direito do preso e obrigação do Estado.

Cezar Roberto Bitencourt (2011) posiciona-se contra a possibilidade de remição ficta, asseverando que a previsão legal sobre o direito de trabalho tem natureza meramente programática.

Feito o apanhado do entendimento doutrinário aplicável à espécie, é de rigor analisar os posicionamentos jurisprudenciais. Para fins metodológicos e de delimitação, registra-se que a pesquisa englobou o repositório do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

Na TJRN, ao se lançar a expressão “remição ficta” no buscador de jurisprudência (campo “pesquisa livre”) não foi localizado nenhum resultado.

O mesmo critério de busca foi utilizado para busca de decisões do STJ, identificando-se um padrão decisório, ainda sem caráter vinculante⁶, no sentido da inviabilidade da remição ficta, erigindo-se como principais argumentos a ausência de previsão legal e a necessidade de efetiva realização da atividade para que se faça jus ao desconto na pena (v.g. Habeas Corpus 651.897/DF, Relator Ministro Félix Fischer, decisão monocrática, julgado em 04/05/2021).

⁶ A Terceira Seção do STJ, em 06/12/2021, afetou à sistemática dos recursos repetitivos a questão relativa à “Possibilidade ou não de concessão de remição ficta, com extensão do alcance da norma prevista no art. 126, §4º, da Lei de Execução Penal, aos apenados impossibilitados de trabalhar ou estudar em razão da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus.” (Tema 1120, REsp 1.953.607/SC).

O STF também não admite a remição ficta, e o faz com base, em suma, nos mesmos argumentos do STJ (v.g. Habeas Corpus 124.520/RO, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 15/05/2018).

5. Além da legalidade estrita: as medidas de compensação na execução penal e superação da omissão específica do dever de tutela estatal a partir das premissas do Recurso Extraordinário 580.252/MS e dos Casos Complexo Penitenciário do Curado e *Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Corte IDH)*.

De início, para bem demonstrar a natureza sistêmica do tema tratado, partindo dos dados objetivos apresentados ao longo deste capítulo, reitera-se que menos de 14% das pessoas privadas de liberdade no Brasil têm condição de, materialmente, fazer o valer o direito à remição e ao desconto da pena (conforme os dados trazidos no tópico 3, *supra*).

Por outro lado, na forma do exposto anteriormente, a tese da remição ficta não encontra, pelo menos até aqui, amparo na jurisprudência brasileira, sendo rechaçada, principalmente, em razão da ausência de previsão legal.

O contrassenso é evidente: há todo um arcabouço normativo de onde decorre expressamente o direito ao trabalho prisional, o qual é, na prática, inacessível à grande maioria da população carcerária por incúria do Estado, mas os titulares desse direito não podem receber a tutela jurisdicional para compensar tal violação porque a medida não tem previsão legal.

A propósito:

O Estado viola diariamente o direito do Sentenciado ao trabalho, pois ao mesmo tempo em que o afirma, deixa de propiciar os meios para sua concretização. Dessa forma, toda vez que não cumpre o seu papel ressocializador, omitindo-se quanto à formação profissional de seus custodiados, deve ser responsabilizado, semelhantemente ao que ocorre a estes últimos quando vêm a reincidir no crime depois de colocados em liberdade. (ESCANE, Fernanda Garcia, 2013, p. 111).

Ora, o Estado não pode passar incólume ao descumprimento de um dever legal por ele mesmo estabelecido, sob pena de, assim o fazendo, macular de ilicitude a pena. Não há como negar, assim, que a imposição de uma ociosidade forçada, por parte do poder público, configura-se como situação degradante *lato sensu*, tirando dos reclusos direito não atingido pela sentença ou pela lei (art. 3º, LEP). A pena torna-se, assim, ilícita “do ponto de vista qualitativo” (GIAMBERARDINO, 2021, p. 269).

Os apenados, nessa ordem de ideias, são duplamente penalizados: estão impedidos de exercer o direito constitucional ao trabalho e, ainda, não têm como se valer da remição e da conseqüente redução dos danos causados pelo maior período de encarceramento. No mais, se o preso tem direito à prisão domiciliar pela inexistência de estabelecimento adequado ao regime aberto ou semiaberto, nada justifica negar-lhe o direito à remição pela não disponibilização de trabalho, posto inviável a adoção de tratamentos diversos a situações que decorrem da mesma causa, isto é, o inadimplemento de deveres estatais por desídia ou falta de condições materiais (ROIG, 2021).

De fato, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 641.320/RS (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2016) e da edição da Súmula Vinculante nº 56, o STF firmou entendimento no sentido de que a falta de estabelecimento penal adequado

não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. Para tanto, na hipótese de déficit de vagas, erigiram-se algumas soluções, tais como a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas e o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto.

Nenhuma dessas providências está expressamente elencada na legislação, o que não impediu a Suprema Corte de, acertadamente, estruturá-las a partir de uma lógica protetiva dos direitos individuais das pessoas privadas de liberdade. A propósito, um dos fundamentos que embasou o posicionamento jurisprudencial em comento foi de que a manutenção do sentenciado em regime mais gravoso do que o devido representa violação aos princípios da individualização da pena e, atente-se, da legalidade.

É preciso, pois, avançar para aplicar a mesma lógica ao déficit de vagas para trabalho prisional, principalmente com o escopo de dar efetividade a esse direito.

Retoma-se, com eloquência, a posição de que os apenados são sujeitos de direitos e não podem continuar juridicamente marginalizados, como estão, em especial, aqueles que não podem exercer o labor prisional tampouco auferir as consequências positivas dele advindas, sem sequer ter à sua disposição um mecanismo eficiente para fazer frente à lesão aos seus direitos, o que, em última análise, vulnera inclusive o direito fundamental ao acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF88).

Destarte, os direitos do preso no interior do cárcere são de caráter material e não processual, de forma que o processo de execução penal é

meio e não fim, e deve servir para a garantia dos direitos inerentes à vida carcerária. A tendência em considerar a execução penal como nada mais que processo esconde o indivíduo que está por trás, como objeto, mas que devia ser sujeito desse procedimento (VALOIS, 2013).

No panorama apresentado, a remição ficta se coloca como a única forma legítima de provocação do Estado e de compensação das pessoas presas (ROIG, 2021). Propõe-se, assim, observados os limites deste capítulo, a categorização da remição ficta como medida de compensação para superação da omissão específica do dever de tutela estatal, aferindo sua viabilidade a partir de dois parâmetros jurisprudenciais: Recurso Extraordinário 580.252/MS (Relator Ministro Teori Zavascki, Redator p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2017) e dos Casos do Complexo Penitenciário do Curado e do *Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Corte IDH)*.

No aludido Recurso Extraordinário, julgado sob a égide da repercussão geral, o STF discutiu a responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária, fixando a tese no sentido da obrigação estatal de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.

O caso fático subjacente dizia respeito à demanda movida por um interno em face do estado de Mato Grosso do Sul colimando o pagamento de indenização por dano moral decorrente das ilegítimas e sub-humanas condições de encarceramento no interior de estabelecimento prisional daquele Estado. A pretensão deduzida, portanto, envolvia prestação pecuniária como forma de reparação. No julgamento, a Suprema Corte deu

provimento ao apelo extremo para restabelecer a condenação ao pagamento de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) em favor do autor para fins de reparação de danos extrapatrimoniais.

Ocorre que, em ponto fundamental para a presente exposição, houve formação de corrente minoritária, composta pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello, que davam provimento ao recurso, mas adotavam a remição como forma indenizatória.

Em uma análise apressada, pode parecer que o resultado do julgamento afastaria a pertinência da tese de categorizar a remição ficta como medida de reparação. Contudo, um exame mais detido do inteiro teor dos votos e dos debates travados entre os Ministros faz exsurgir conclusão diversa.

A corrente minoritária foi capitaneada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, ao aduzir que a entrega de uma indenização em dinheiro se revelaria resposta pouco efetiva aos danos morais suportados pelos detentos ante o caráter estrutural e sistêmico das graves violações verificadas no sistema prisional brasileiro. Suscitou, assim, a adoção de mecanismo de reparação alternativo (ressarcimento *in natura*), por meio da remição de parte do tempo de execução da pena, em analogia ao art. 126 da Lei de Execução Penal.

Sistematizando a questão, tem-se que o não acolhimento dessa proposta se deveu: a) à circunstância de se suscitar uma resposta penal (remição) no contexto da responsabilização civil (isto é, reparação penal a um dano civil); b) os limites do recurso extraordinário posto a julgamento, ou seja, da demanda subjetiva deduzida (pedido de indenização pecuniária formulado na origem) e c) a ausência de lei que erija as condições

carcerárias degradantes à categoria de “equivalentes funcionais” (Ministro Edson Fachin) do trabalho e do estudo para fins de remição.

Embora vencida, a proposta provocou intenso debate e encontrou, mesmo entre os que contra ela se posicionaram, espaço para ulterior desenvolvimento, como expressamente ressaltado no voto da Ministra Rosa Weber, inclusive por se tratar da relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.170 – processo objetivo e com lindes mais amplos, portanto – proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face dos arts. 43, 186 e 927, *caput* e parágrafo único, Código Civil, visando à atribuição de interpretação conforme aos citados dispositivos, em ordem a declarar que o Estado é civilmente responsável pelos danos morais causados aos detentos quando os submete à prisão em condições sub-humanas, insalubres, degradantes e de superlotação.

Assim, em cotejo com o precedente do STF acima citado, percebe-se que a remição ficta, na extensão ora abordada, se trata de uma medida de reparação penal dentro do contexto cumprimento da pena, sendo óbvia a uniformidade e unidade lógica entre o dano (de natureza penal, na medida em que os presos são impedidos de descontarem o tempo de encarceramento com o exercício do direito ao labor penitenciário) e a consequência (abatimento do tempo de pena como resposta à específica omissão estatal decorrente do descumprimento reiterado de preceitos legais).

Bem por isso, se a remição ficta heterogênea (medida de reparação no contexto da reparação cível) encontra, pragmaticamente, espaço para desenvolvimento e fortalecimento a partir das constatações acima indicadas, com maior razão a remição ficta homogênea (medida de reparação penal

pela impossibilidade de exercício de laborterapia pelos reclusos em razão da incúria estatal) deve ser tida como viável, a fim de fortalecer-se e ganhar efetividade.

Essa viabilidade é reforçada com a análise do segundo paradigma aqui proposto. É que, em sede internacional, a Corte IDH, ao reconhecer a situação caótica do sistema penitenciário, determinou ao Estado brasileiro, em sede de medidas provisórias⁷, a efetivação de providências em favor da população privada de liberdade sujeita a diversas violações no ambiente carcerário, inclusive com caráter de reparação, como adiante se abordará.

No ponto, a partir da jurisprudência contenciosa da Corte, Siddharta Legale Ferreira e David Pereira Araújo (2016) defendem a existência de um “estado de coisas inconvenional” no sistema prisional pátrio, considerando a existência de graves violações aos direitos humanos e de riscos de danos irreparáveis (pressupostos para concessões de medidas provisórias no sistema interamericano) e a omissão persistente do Brasil no cumprimento apenas parcial das obrigações definidas internacionalmente.

Entre essas decisões, enfatizam-se as determinações oriundas do Caso Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (Rio de Janeiro) e no caso Complexo Penitenciário de Curado (Recife) relativamente à contagem ficta da pena, ou seja, o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido nos citados estabelecimentos para todas as pessoas ali custodiados, desde que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a

⁷ Art. 63.2, CADH: “Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da Comissão”.

integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas.

Cuida-se de evidente medida de compensação de natureza penal pela submissão a circunstâncias degradantes de reclusão, incidindo diretamente sobre a pena e viabilizando o cumprimento virtual/ficto da reprimenda, em proporção quantitativa maior.

A decisão em si não escapa de críticas, em especial por não se aplicar a todos os internos, dividindo-os, pelos tipos de crimes, de forma que alguns deles não parecem merecer consideração da Corte IDH pelas violações de direitos humanos suportados.

No que se refere à efetivação dessa medida de compensação, já há decisão do STJ reconhecendo a eficácia vinculante da resolução da Corte IDH, determinando, pois, o cômputo em dobro de todo o período em que o paciente cumpriu pena no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (AgRg no RHC 136961/RJ, Rel.Min. Reynaldo Soares da Fonseca, 5ª Turma, julgado em 15/06/2021).

Destarte, a Corte IDH, à qual foi conferida a competência para interpretação e aplicação das disposições da CADH, no exercício da jurisdição contenciosa, a que está submetida o Estado brasileiro, formatou e concretizou a remição ficta por pena cumprida em condições degradantes, tutelando o direito dos reclusos ante as ações e omissões do Poder Público, o que reforça a conclusão de que a remição ficta pela ausência de vagas de labor penitenciário é medida viável do ponto de vista convencional,

principalmente para que se possa dar concretude às disposições do art. 5, CADH (direito à integridade pessoal)⁸.

Considerações finais

Considerando o quanto exposto, conclui-se, inicialmente, que o trabalho prisional é tido como direito e dever do preso, surgindo para o Estado, em consequência direta, o indeclinável dever de ofertar os postos em quantidade suficiente, em especial porque, além de elemento de tratamento penitenciário, o labor garante, observando a legislação brasileira, o direito de o apenado abater parte de sua reprimenda (remição).

A partir dessa premissa, tem-se que a ociosidade dos internos configura-se como forma de violação de direitos e configura ilicitude que precisa ser sanada de forma eficaz, não sendo justificável se continuar tolerando o desinteresse estatal em cumprir seu dever legal, principalmente ao se ter em conta que menos de 14% dos reclusos estão alocados em postos de trabalho.

Surge, nesse contexto de superação da omissão estatal específica e sistêmica, a remição ficta como medida de compensação aos presos que não conseguem exercer seu direito de labor prisional por atos alheios à sua

⁸ Artigo 5

(...)

2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.

(...)

6. As penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados

vontade, mas imputáveis ao Poder Público, devendo tal instituto ser abordado, a partir da lógica das penas qualitativamente ilícitas, como um instrumento hábil de adequação do tratamento penitenciário e, acima de tudo, de garantia de direitos.

Deve-se, assim, permitir o desconto da pena mesmo nas hipóteses em que não desempenhado o labor penitenciário, caso isso se dê por ausência de condições materiais para tanto. Pontua-se que a remição ficta, longe de representar qualquer vulneração à legalidade, é providência plenamente viável considerando os paradigmas jurisprudenciais convencionais, além de encontrar espaço para desenvolvimento na jurisdição constitucional brasileira, afigurando-se, por isso mesmo, capaz de dar concretude à disposição legal reiteradamente descumprida.

Referências

ANDREY-GUZMÁN, Federico. Artículo 6. Prohibición de la esclavitud y servidumbre. STEINER, Christian; FUCHS-Marie-Christine (Editores). *Convencion Americana sobre Derechos Humanos: comentada*. 2 .ed. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2019.

BARATTA, Alessandro. Derechos humanos: entre violéncia estructural y violencia penal. Por la pacificación de los conflictos violentos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, v. 11, p. 11-28, jan-jun.1990.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. Parte geral.v. I. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRANDÃO, Cláudio. *Curso de direito penal: parte geral*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 14.jan.2021.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 10.jan.2022.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – julho a dezembro de 2020*. Brasília: Ministério da Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/noticias/depen-lanca-Atualizacao-do-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-apos-melhorias-no-sistema-de-captacao-de-dados>. Acesso em 22.dez.2021.

BRASIL. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em 14.jan.2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Regimental no Recurso em Habeas Corpus nº 136.961/RJ, Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 15 de junho de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 651.897/DF, Relator: Ministro Félix Fischer, decisão monocrática, julgado em 04/05/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Habeas Corpus 124.520/RO, Relator: Ministro Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão: Ministro Roberto Barroso, julgado em 15/05/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário (RE) 641.320/RS, Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 11/05/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 580.252/MS, Relator: Ministro Teori Zavascki, Redator p/ Acórdão: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 16/02/2017.

CHIES, Luiz Antônio Borges. Prisão: tempo, trabalho e remição. Reflexões Motivadas pela Inconstitucionalidade do Artigo 127 da LEP e outros Tópicos Revisitados. In: CARVALHO, Salo de (Coord.). *Crítica à Execução Penal*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COELHO, Sérgio Neves; DA SILVEIRA, Daniel Prado. Execução Penal: breves considerações sobre a remição de pena. *Justitia*, São Paulo, n. 47, jul./set. 1985, p.131-137.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>>. Acesso em 10.jan.2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/principiosybp.asp>. Acesso em 10.jan.2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos - Medidas provisórias a respeito do Brasil: Assunto do Complexo Penitenciário do Curado, 28 de*

novembro de 2018. Disponível em:
https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf. Acesso
em: 14.jan.2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos - Medidas provisórias a respeito do Brasil*: Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, 22 de novembro de 2018. Disponível em:
https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf. Acesso
em: 14.jan.2022.

ESCANE, Fernanda Garcia. *A responsabilidade do Estado na ressocialização do sentenciado*. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

FERREIRA, Siddharta Legale; ARAÚJO, David Pereira. O Estado de Coisas Inconvencional: trazendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos para o debate sobre o sistema prisional brasileiro. *Revista Publicum*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2016, p. 67-82.

GIAMBERARDINO, André Ribeiro. *Comentários à lei de execução penal*. Belo Horizonte: CEI, 2021.

MARCÃO, Renato. *Curso de execução penal*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela)*. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf. Acesso em 10.jan.2022.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SCHMIDT, Andrei Zenkner. A crise de legalidade na execução penal. In: CARVALHO, Salo de (Coord.). *Crítica à Execução Penal*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Política de contratação de presos pelo Estado. In: Silva Júnior, Walter Nunes da; HAMILTON, Olavo (orgs.) *Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de estado*, Natal: OWL, 2020.

VALOIS, Luís Carlos. *Conflito entre ressocialização e o princípio da legalidade na execução penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CAPÍTULO 9

Estudo sobre os efeitos civilizatórios associados ao uso de câmeras de corpo por agentes de segurança pública

Guilherme de Negreiros Diógenes Reinaldo¹

Para a maior parte das pessoas, câmeras de corpo são associadas à prática de esportes radicais, e dublês de filmes de ação, entretanto, para criminólogos e pessoas interessadas no estudo dos temas relacionados à administração pública, este item tem se popularizado diante da possibilidade de seu acoplamento aos uniformes ou capacetes de agentes de segurança pública, para registro dos contatos com o público, fornecendo desta forma, perspectiva única sobre as relações entre civis e servidores públicos.

Este interesse encontrou rápido crescimento a partir dos comoventes assassinatos de Michael Brown na cidade de Ferguson, Missouri, e Eric Garner em Staten Island, Nova Iorque, ambos em 2014, os quais desencadearam nos Estados Unidos, um movimento para responsabilização de agentes públicos por racismo e abuso de violência, conhecido por “*Black Lives Matter*” o qual posteriormente foi alavancado para proporções internacionais, sobretudo com a proximidade do julgamento de outra vítima de violência policial, chamada George Floyd, no caso *Minnesota v. Derek Michael Chauvin*, em 2021.

Este é o contexto que motiva a presente discussão, que neste capítulo, em seu primeiro tópico, empregará o método de revisão

¹ Mestre e Bacharel em Direito pela UFRN.

bibliográfica sobre estudos dogmáticos sobre o tema, especialmente sobre os potenciais efeitos civilizatórios eventualmente decorrentes do uso de câmeras de corpo.

Posteriormente, proceder-se-á com a discussão sobre os resultados de pesquisas empíricas que foram realizadas com o fim de verificar os custos e benefícios associados ao emprego deste mecanismo de transparência, tarefa que será realizada no segundo tópico.

Por fim, conclui-se apresentando sugestões com o intuito de aprimorar eventuais experiências que sejam levadas à frente no território brasileiro.

1. Responsabilização e transparência: câmeras de corpo e seu efeito civilizatório.

Como sintetizado, este artigo emprega a metodologia de revisão bibliográfica, inicialmente sobre os aspectos dogmáticos concernentes à utilização de câmeras de corpo por agentes de segurança pública, a partir, especificamente, de duas produções literárias específicas.

Inicialmente, a discussão parte da análise da obra intitulada *“Implementing a Body-Worn Camera Program: Recommendations and lessons learned”* (MILLER, TOLIVER, 2014), elaborada por instituição independente de pesquisa financiada pelo Departamento de Justiça do Governo dos Estados Unidos da América, cuja opção metodológica se justifica por se tratar de um dos mais aprofundados estudos sobre o tema já realizados até hoje, abordando não só as justificativas para emprego das câmeras de corpo, como também apresenta reflexões sobre a implementação

de sistemas desta natureza, sobretudo, do ponto de vista dos agentes de segurança.

Posteriormente, serão debatidos trechos da tese de doutorado de Vanderlei Ramos (2014), nos pontos em que debate a questão sobre a perspectiva da realidade brasileira.

Explicada a metodologia, passa-se à revisão bibliográfica.

De forma objetiva, a primeira obra toma como ponto de partida o sentimento comumente compartilhado entre chefes de departamentos de polícia, de que os benefícios associados ao uso de câmeras de corpo por agentes de segurança pública — aumento da transparência e produção de evidências legalmente válidas dos encontros entre civis e policiais — superam consideravelmente eventuais aspectos negativos relacionados ao custo destes sistemas, e privacidade dos servidores públicos e cidadãos (MILLER, TOLIVER, 2014, pp. 17).

De forma unânime, os oficiais de polícia consultados na pesquisa financiada pelo Departamento de Justiça americano afirmaram que a utilização de câmeras de corpo, em seus respectivos departamentos de polícia, desencadeou uma cadeia de fenômenos relevantes para a segurança pública da comunidade.

Em detalhes, explicaram que o registro dos encontros entre civis e policiais aumentou de forma concreta a transparência deste serviço público, e, conseqüentemente, aprimorou a responsabilização de servidores que eventualmente incorreram em violações dos deveres funcionais, ao abordar indivíduos. (MILLER, TOLIVER, 2014, pp. 17)

Além disso, as entrevistas realizadas na obra em debate revelaram que, subseqüentemente ao aumento da transparência e da responsabilização,

os departamentos de polícia passaram a utilizar as imagens registradas como forma de prevenir futuros problemas.

Especificamente, o conteúdo das gravações viabiliza o estudo sobre as performances dos policiais nestes encontros, que, quando feito em larga escala, promove a identificação de padrões de comportamento dos agentes, bem como dos indivíduos abordados, permitindo às agências de polícia a correção de problemas, diminuindo assim os índices de reclamações feitas por cidadãos sobre o próprio departamento de polícia.

Isto revela que, muito além de ajudar no esclarecimento de demandas pontuais, o uso desta tecnologia provoca o surgimento de uma metodologia específica para aprimoramento gradual do serviço público prestado, a partir da análise das ocorrências registradas.

Para fins metodológicos, esta relação de causa e consequência, entre a implementação das câmeras de corpo e a diminuição dos registros de reclamações formais feitas por cidadãos, será referida neste capítulo, a partir deste momento, através da expressão “efeito civilizatório”.

Ante o exposto, este capítulo sustenta o argumento de que, dentre os demais efeitos desta tecnologia, deve ser enfatizado que esta consequência específica — surgimento de um método para aprimoramento das abordagens aos cidadãos — é algo sem precedentes na história da Criminologia e da Política Criminal.

Pois, ao viabilizar a análise sistemática dos registros audiovisuais, as câmeras de corpo criam as condições para mudanças verdadeiramente estruturais no modelo de repressão criminal, na medida em que permitem a

identificação de padrões de discurso² dos servidores públicos envolvidos no processo de perseguição penal, sobretudo àqueles relacionados ao formato de tratamento de minoriais raciais e socioeconômicas.

Mais do que isso, tais registros acabam por submeter a atividade policial ao escrutínio da população civil de forma massificada, como se evidencia pelo movimento *Black Lives Matters*, impulsionado pela indignação de pessoas confrontadas com o conteúdo de gravações feitas por câmeras de corpo, desencadeando um debate internacional sobre as raízes do racismo e do abuso do poder de polícia, em democracias.

Assim, pelo estudo da obra em análise, o efeito civilizatório em debate pode ser sintetizado a partir do seguinte padrão: 1. Empregam-se as câmeras para potencial utilização em processos judiciais; 2. Os registros destas câmeras são estudados de forma sistemática por agentes vinculados ao sistema de repressão penal; 3. A transparência trazida pelas câmeras suscita questionamentos, na própria sociedade civil, sobre casos específicos que, ao tomarem repercussão, são incluídos nos debates sobre políticas públicas, que ocorrem no âmbito das esferas autorizadas de produção de normas legais.

Neste ponto, inicia-se a análise sobre a segunda obra objeto de revisão bibliográfica, como forma de se adiantar a eventual questionamento metodológico que possa ser feito, no sentido de que as conclusões extraídas do estudo norte-americano não podem, por conta própria, embasar decisões e políticas públicas tomadas no âmbito da realidade sul-americana, de forte

² O termo “discurso” é empregado nesta obra sobre a perspectiva Foucaultiana, para quem “discurso” faz mais do que apenas designar coisas, mas em verdade designa a “realidade” e as condutas que nela se desenvolvem. (FOUCAULT, 2016, pp. 137.)

resistência dos setores policiais, limitação de recursos financeiros, menor índice de desenvolvimento humano, e menor nível educacional da população geral.

Em detalhes, a tese de doutorado de Ramos (2014), intitulada “Uso de Microcâmeras: Estratégia Operacional na Busca da Excelência das Provas Produzidas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo” nos fornece elementos que autorizam concluir que o efeito civilizatório verificado nos EUA também pode se repetir em condições locais.

Isto porque, a obra em referência dedica tópico específico a rebater percepções do senso comum de que a polícia local seria contrária à adoção de câmeras de corpo, sobretudo no nível subalterno da hierarquia funcional, analisando a questão sobre o aspecto subjetivo dos policiais e comandantes.

Em detalhes, a partir da aplicação de questionário ao público interno da polícia militar — oficiais superiores, intermediários e praças — o pesquisador compilou dados que denotam que, apesar da aceitação às câmeras de corpo ser mais forte entre os oficiais dos níveis mais altos da corporação (RAMOS, 2014, pp. 212), a maioria dos praças (soldados à subtenentes) não só concorda, como deseja a utilização das microcâmeras, na medida em que 78% desta classe de profissionais respondeu positivamente aos questionamentos sobre se gostaria de ter uma microcâmera, e se acredita que tais registros produzem maior transparência ao serviço público prestado (RAMOS, 2014, pp. 213-214).

Estes resultados demonstram que no âmbito brasileiro, há a percepção, pelas forças de segurança, de que as câmeras individuais também funcionam como uma ferramenta que protege o profissional de segurança

pública de acusações falsas, além de atribuir ao seu trabalho maior confiabilidade junto à sociedade.

Ante o exposto, tendo-se construído o argumento de que as câmeras de corpo provocam efeito civilizatório no exercício da atividade policial, tanto através da possibilidade de responsabilização dos agentes, provocada pela maior transparência dos registros, como na maior proteção aos policiais contra falsas acusações, o próximo tópico se engajará na defesa de um segundo argumento, decorrente do primeiro, qual seja, o de que os benefícios associados às microcâmeras superam os riscos e custos inerentes à utilização da tecnologia.

2 Obstáculos para implementação de políticas públicas: discussão a partir da relação “Custos x Benefícios”.

A análise de uma política pública, pressupõe, naturalmente, a identificação objetiva dos custos e benefícios a ela associados, e a posterior comparação entre eles.

No caso das câmeras de corpo, como explicado no início deste capítulo, sua concepção inicial se deu com objetivo de produção de registros legalmente válidos dos encontros entre policiais e civis.

Portanto, a avaliação da eficácia desta política pública necessariamente passa pela capacidade de tais registros audiovisuais serem utilizados como elementos de embasamento em ações judiciais.

Por esta razão, este capítulo se engajará no debate sobre a obra intitulada “*Assessing the Impact of Police Body Camera Evidence on the Litigation of Excessive Force Cases*”, produzida por Mitchell Zamoff (2020), cuja opção metodológica se justifica em razão do autor testar a

hipótese de que câmeras de corpo são uma evidência essencial para o desfecho de ações judiciais sobre uso excessivo de força policial, causando grande impacto na forma como litígios dessa natureza são processados e julgados.

Em detalhes, a hipótese foi avaliada a partir da comparação de julgamentos sumários oriundos dos mesmos distritos, em um mesmo período de tempo, divididos entre grupo controle, composto por casos de uso excessivo de força sem registros feitos por câmeras de corpo, e grupo teste composto por ações judiciais da mesma natureza, cujos encontros foram registrados em audiovisual por meio dos equipamentos.

Em síntese, quanto ao resultado dos pleitos de julgamento sumário, o pesquisador conclui que: (1) cerca de um terço de todos os vídeos gravados por câmeras de corpo não capturam a íntegra do incidente; (2) o vídeo estar presente em sua integralidade causa um profundo impacto nos julgamentos de absolvição sumária; (3) as evidências trazidas pelas câmeras de corpo aumentam as chances de sucesso da defesa apenas se os vídeos foram apresentados em sua integralidade; (4) que é mais provável que a defesa seja bem sucedida em casos em que os registros audiovisuais são ausentes, do que naqueles em que há apenas registro parcial do incidente (ZAMOFF, 2020, pp. 35-48).

Quanto à perspectiva temporal do litígio, o estudo reforça a ideia já exposta no tópico anterior deste capítulo, de que nos casos registrados por microcâmeras, o processamento do feito ocorre de forma consideravelmente mais rápida, concluindo-se, em média, quatro meses mais rapidamente do que as ações em que não constam registros desta natureza (ZAMOFF, 2020, pp. 49-52).

Estes dados deixam poucas dúvidas sobre se cameras de corpo podem ou não impactar de forma significativa em ações judiciais sobre uso excessivo de força policial, indicando que há alta probabilidade de que tais evidências acelerem o processo de julgamento, afetando ainda de forma sensível nos resultados das ações, sobretudo nos casos em que os encontros entre civis e policiais foram registrados em sua íntegra.

Ante o exposto, estando demonstrado que a literatura especializada indica que há alta probabilidade de que câmeras de corpo impactem no processamento e desfecho de ações sobre uso excessivo de força, verificando-se assim sua relevância dentro do âmbito judicial, em adição ao efeito civilizatório debatido no tópico anterior, é chegado o momento de avaliar os custos para implementação de políticas públicas desta natureza.

Neste sentido, para identificar os custos associados à implementação de programas de câmeras de corpo para agentes de segurança pública, o pesquisador precisa, antes de qualquer coisa, obter dados sobre o preço de compra de câmeras e controles, custos de manutenção dos equipamentos, armazenamento dos dados, revisão do conteúdo das filmagens, e do tempo de trabalho dos profissionais responsáveis em manter o programa funcionando, levando-se em consideração as seguintes variáveis: (i) à medida em que o programa cresce, crescem também os custos a ele associados; (ii) o avanço das tecnologias desta natureza tendem à baratear o custo dos equipamentos utilizados pela administração pública (POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2018, pp. 50).

A partir dos parâmetros metodológicos definidos acima, foi possível identificar a pesquisa intitulada “*The Benefits of Body-Worn*

Cameras: new findings from a randomized controlled trial at the Las Vegas Metropolitan Police Department” (BRAGA; COLDREN, et al, 2017), que se trata de teste controlado e aleatório da hipótese de que a implementação de sistemas de câmeras de corpo é economicamente viável, sobre a ótica do poder público.

Em outras palavras, o referido estudo buscou quantificar o efeito civilizatório citado no início deste capítulo, isto é, buscou avaliar eventual economia provocada pela redução das reclamações formais de uso excessivo de força feitas por cidadãos, em face de agentes de polícia, após a implementação de câmeras de corpo.

Semelhantemente ao primeiro estudo debatido neste tópico, a pesquisa sobre a experiência levada a frente pelo Departamento de Polícia de Las Vegas também criou duas categorias informacionais distintas, em grupo controle, sem câmeras de corpo, e grupo teste, equipado com a tecnologia, entre os quais foram divididos igualmente 416 oficiais de patrulhamento, sem diferença estatística significativa em relação a sexo, idade, cor da pele ou tempo de serviço, cujo agregamento de novos dados perdurou por 12 meses (BRAGA; COLDREN, et al, 2017, pp. 17).

Em detalhes, o estudo verificou que o grupo teste, portando câmeras de corpo, registrou 59 reclamações a cada 100 usuários de câmeras de corpo, enquanto que o grupo controle, que não portava o equipamento, registrou 84 reclamações a cada 100 agentes policiais, durante o período de um ano.

Diante da diferença de 25 reclamações a cada 100 usuários, entre os grupos randomizados, e a partir de comparação dos custos dos equipamentos com os custos associados à investigação e julgamento dessas reclamações, os pesquisadores estimaram a economia para o Departamento

de Polícia de Las Vegas em \$ 4.006,00 (quatro mil e seis dólares) por ano, para cada agente policial usuário de câmera de corpo.

Ao fim, conclui o estudo que, caso a iniciativa fosse estendida além do espaço amostral da pesquisa, para todos os 1.400 agentes de polícia do departamento, assumindo que existiria uma diferença de 0.25 mais reclamações na ausência de câmeras de corpo (25 reclamações a cada 100 usuários), a economia total giraria em torno de \$ 4.100.000,00 (quatro milhões e cem mil dólares) à \$ 4.400.00,00 (quatro milhões e quatrocentos mil dólares), por ano.

Importante esclarecer que estes cálculos levaram em conta primariamente, apenas os gastos decorrentes das reduções de reclamações formais, e a conseqüente redução das horas de trabalho pagas pelo poder público, para que servidores públicos avaliem as reclamações feitas por cidadãos.

Exclui-se desta conta, portanto, a economia que eventualmente possa ser decorrente da diminuição de ações judiciais sobre uso excessivo da violência policial, seja com indenizações pagas, ou com as horas de trabalho dos servidores que atuam no âmbito jurídico.

Diante deste obstáculo metodológico, na tentativa de avaliar a redução de custos, em ações judiciais e indenizações, provocados pela implementação de câmeras de corpo, o autor deste capítulo identificou a pesquisa intitulada “*Cost and Benefits Of Body-Worn Camera Deployments*” (POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2018, pp. 50), que comparou os custos que três departamentos de polícia distintos, Mesa e Phoenix no estado do Arizona e Dallas no estado do Texas, possuíam com ações judiciais e indenizações decorrentes de uso excessivo de

violência policial, com os custos para implementação e manutenção das microcâmeras. (POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2018, pp. 58)

O estudo concluiu que – apesar das dificuldades em se obter dados primários confiáveis sobre as ações judiciais por uso excessivo de força policial, dada a falta de registro dessas informações pela administração pública –, seria altamente improvável que a redução de custos com ações judiciais pudesse ser suficiente ao ponto de compensar os gastos com as câmeras, mesmo no cenário no qual os litígios fossem completamente eliminados. (POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2018, pp. 58)

Esta constatação, contudo, não conduz à conclusão de que a implementação de câmeras de corpo não se justifique, primeiramente, porque a economia financeira não decorre apenas da redução de ações judiciais e indenizações, mas também da redução das reclamações administrativas, e, conseqüentemente, dos gastos com recursos humanos e financeiros necessários à investigação e deliberação destas reclamações.

Ademais, como sintetizado no tópico anterior deste capítulo, há outros benefícios associados ao uso desta tecnologia, em especial, o efeito civilizatório, cujas conseqüências não podem ser monetizadas, e são, por outro lado, percebidas pela sociedade, por conferir transparência, responsabilização e legitimidade ao trabalho policial.

Considerações finais

Realizada a revisão bibliográfica sobre os aspectos dogmáticos e empíricos que circundam a implementação de câmeras de corpo para agentes de segurança pública, verificou-se que, antes de qualquer análise

econômico-financeira, é necessário estar alerta à possibilidade de que, mais do que importantes evidências legais, a utilização desta tecnologia permitiu a criação de uma metodologia específica para humanização e racionalização dos encontros entre civis e policiais.

Isto é, o conteúdo das gravações viabiliza o estudo sobre as performances dos policiais e cidadãos nestes encontros, que, quando feito em larga escala, promove a identificação de padrões de comportamento e de discurso dos agentes, bem como dos indivíduos abordados, permitindo às agências de polícia a correção de problemas, e a gradual evolução do serviço público prestado.

Verificou-se que o emprego desta metodologia, segue a padrão específico, que pode ser sintetizado da seguinte forma: 1. Empregam-se as câmeras para potencial utilização em processos judiciais; 2. Os registros destas câmeras são estudados de forma sistemática por agentes vinculados ao sistema de repressão penal; 3. A transparência trazida pelas câmeras suscita questionamentos, na própria sociedade civil, sobre casos específicos que, ao tomarem repercussão, são incluídos nos debates sobre políticas públicas, que ocorrem no âmbito das esferas autorizadas de produção de normas legais, afetando não só o comportamento dos agentes de segurança, como dos próprios cidadãos.

Este efeito civilizatório deve necessariamente ser levado em consideração pelos gestores públicos ao ponderarem sobre esta tecnologia, que apesar dos altos custos associados à sua implementação, e sobretudo manutenção, tornam-se reduzidos à medida em que a quantidade de reclamações administrativas e judiciais declinam.

Resta defendido, portanto, o argumento de que é injustificável, em um estado democrático de direito, a manutenção de operação de forças de segurança pública sem a utilização de câmeras de corpo, na medida em que os benefícios decorrentes desta tecnologia superam quaisquer custos financeiros que possam estar a elas associados.

Referências

BRAGA, A.; COLDREN, J. R.; SOUSA, W., RODRIQUEZ, D., & Alper, O. (2017). *The benefits of body-worn cameras: New findings from a randomized controlled trial at the Las Vegas Metropolitan Police Department*. Arlington: CNA Corporation. 79 p.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

MILLER, Lindsay; TOLIVER, Jessica. US Department of Justice. *Implementing a Body-Worn Camera Program: Recommendations and Lessons Learned*. Washington: Office of Community Oriented Policing Services, 2014. 92 p.

POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM (2018). *Cost and Benefits Of Body-Worn Camera Deployments*. Washington, DC: Police Executive Research Forum. 73 p.

RAMOS, Vanderlei: *Uso de Microcâmeras – Estratégia Operacional na Busca da Excelência das Provas Produzidas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo – Tese*. Curso Superior de Polícia/2014. São Paulo: Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2014. 353 p.

ZAMOFF, Mitchell. *Assessing the Impact of Police Body Camera Evidence on the Litigation of Excessive Force Cases*. Georgia: Georgia Law Review, 2020.

CAPÍTULO 10

A extinção da punibilidade pela prescrição e o aumento da sensação de impunidade fomentada pelo populismo penal midiático

Marcela Cardoso Linhares Oliveira Lima¹

“Brasil, o País da impunidade!”

“A polícia prende, o juiz solta!”

“Que País é esse? As leis são fracas, cheias de lacunas.”

Quantas vezes cada um de nós já ouviu frases como as acima? Ou mesmo quantas vezes cada um de nós já pensou em falar ou mesmo falou algumas dessas assertivas? Em verdade, é raro que as respostas a esses questionamentos sejam negativas, e muito se deve em razão da compreensão que as pessoas, em geral leigas, possuem a respeito das leis processuais penais e dos institutos penais, dentre eles a prescrição.

Como se sabe, tal compreensão, muitas vezes, é depreendida pelo teor do conteúdo veiculado pela mídia². Na denominada Era da Informação, em um contexto de transformações cada vez mais céleres diante de um mundo globalizado, são as incertezas ou certezas provisórias que predominam, verdades precárias veiculadas amplamente pela mídia. Esta

¹ Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-Graduada em Direito e Processo Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Graduada em Direito (UFRN). Pesquisadora no grupo “Criminalidade Violenta e Diretrizes para uma Política de Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Norte” (UFRN). Advogada Criminalista.

² Importante destacar que o termo “mídia”, utilizado ao longo deste trabalho, diz respeito a programas televisivos e radiofônicos, bem como a meios virtuais, a exemplo de *blogs*, *sites* e redes sociais (*Instagram*, *Whatsapp*, *Facebook*, *Telegram*, dentre outros), os quais permitem uma rápida divulgação da informação e um amplo alcance da população.

condição, por vezes potencializada pela abrangência e pelo poder da mídia, afeta substancialmente a questão criminal, sobretudo por difundirem premissas punitivistas, incompatíveis com o Estado Democrático de Direito e ignorarem o caráter *ultima ratio* inerente ao direito penal e a credibilidade em seus institutos.

No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos – marco normativo na superação de regimes ditatoriais e totalitários – estabelece, já no seu preâmbulo, a necessidade de proteção da dignidade humana por meio da proclamação dos direitos ali elencados, estabelecendo, em seu art. 1º, que “todos os seres humanos nascem livres e iguais, em dignidade e direitos”, em outras palavras, a liberdade foi colocada como condição *sine qua non* para a existência dos seres humanos. Ao nascer um ser humano, nasce, pois, uma liberdade.

A premissa constitucional não é dissonante e, já em seu preâmbulo, eleva a liberdade e a justiça como valores supremos a serem assegurados pelo Estado Democrático de Direito. Neste sentido, a liberdade de um indivíduo do cárcere quando conquistada por meio do respeito às leis, às garantias processuais e aos institutos penais deve ser vista e noticiada com alegria e não como sinônimo de impunidade.

A extinção da punibilidade quando decretada em atenção ao que o Código Penal determina não deve ser equiparada à impunidade, mas como justo direito garantido, primeiramente àquele que ocupa um assento no “banco dos réus” e depois à sociedade, mesmo que o conteúdo veiculado pela mídia, em algum momento, diga o contrário.

Por outro lado, fora das manchetes punitivistas vazias de valores próprios do Estado Democrático de Direito, os números e os índices

inerentes à prescrição penal, extraídos de fontes oficiais, serão objeto de análise crítica do presente estudo para melhor compreensão prática da prescrição na persecução penal brasileira, inclusive com atenção para o estado do Rio Grande do Norte – o que ressalta a posição aqui defendida de garantia atribuída ao instituto da prescrição penal.

É, com base neste contexto, que o presente trabalho será desenvolvido. Inicialmente, o primeiro capítulo trará uma análise da extinção da punibilidade penal e do *jus puniendi* estatal, com destaque para os institutos da inimizabilidade e da prescrição na legislação brasileira. No segundo capítulo, serão apresentados os dados inerentes à prescrição divulgados oficialmente pelo Conselho Nacional de Justiça em suas publicações temáticas, revelando números da prescrição no Brasil e no Estado do Rio Grande do Norte.

Já no terceiro capítulo, será feito um detalhamento da prescrição noticiada e desvirtuada pelo populismo penal midiático e da relação de incompatibilidade entre a duração razoável do processo e a imprescritibilidade. Para isso, será adotado como técnica de pesquisa um estudo bibliográfico e documental, buscando traçar um embasamento constitucional e legal, a fim de melhor explicar os assuntos dos capítulos, bem como traçar conclusões que possam ser reflexões úteis para um melhor conhecimento e mesmo uma valorização do instituto da prescrição penal em adequação ao processo penal democrático diferente daquele narrado pela mídia populista penal.

1. A extinção da punibilidade penal e o *jus puniendi* estatal

“Nenhum homem livre será detido ou preso, nem privado dos seus bens, banido ou exilado, ou de algum modo prejudicado, nem agiremos ou mandaremos agir contra ele, senão mediante um juízo legal de seus pares ou segundo a lei da terra”. Essa redação refere-se ao artigo 39 da Magna Carta Inglesa do Rei João sem Terra de 1215, que inovou na seara dos direitos fundamentais e no contexto da limitação do poder de punir estatal, estabelecendo a *Bill of Rights* como garantia contra os abusos praticados.

De igual modo, por ter sido editada e promulgada após um período de forte tolhimento de direitos e ter nítido amparo na Magna Carta Inglesa de 1215, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 em razão do viés garantista, a Constituição de 1988 preocupou-se em elencar um extenso rol de direitos e de garantias fundamentais, no sentido de conceder ao homem dignidade e proteção frente a eventuais arbítrios e excessos estatais – encabeçados pelo *jus puniendi* estatal.

Com efeito, os direitos fundamentais são enxergados como frutos de uma construção histórico-cultural, baseando-se nos valores expressos por meio dos princípios (BRANCO, BARROS & PAMPLONA FILHO, 2017, p. 154). O conjunto desse extenso catálogo de direitos fundamentais regrou e limitou, mas também legitimou o direito (dever-poder) de punir do Estado, o qual pode se revelar por meio do *jus puniendi*. Ao estudar a razão de ser do Estado, a sua concepção tem origem na necessidade de formalização do poder político com força coercitiva suficiente para garantir a segurança nas relações sociais e a manutenção destas.

Com a institucionalização da persecução penal, o Estado se viu obrigado a criar um procedimento para a aplicação da pena (ALMEIDA, 2014, p. 06) que não fosse arbitrário e invasivo como no absolutismo. Ao ser instituído o Estado liberal, as leis deveriam reger a sociedade e conferir direitos aos cidadãos em todas as esferas, protegendo-os de sanções arbitrárias. Dentre os instrumentos pelos quais o Estado poderia se valer para tal, o mais eficiente é o *dever-poder* de punir (SILVA JÚNIOR, 2021, p. 126), que se mostra como uma das funções essenciais do Estado desde que atue em consonância com as balizas previstas na Constituição de 1988, quais sejam os direitos fundamentais.

O *jus puniendi*, então, trata de direito (dever-poder) do Estado, onde ele tem a permissão para punir, aplicar sanção penal, a quem pratique um ato ilícito, tipificado como crime. Nesse contexto, os direitos fundamentais impõem uma delimitação ao dever-poder do Estado, isto é, delimitam o exercício do poder do ente público.

Compreenda-se que a norma penal incriminadora cria para o Estado, seu único titular, o direito de punir abstrato, o qual passa a ser concreto quando uma infração penal é cometida (JESUS, 2008, P. 01). O direito de punir, portanto, é poder político do Estado e monopólio dele, que deve ser exercido de forma legítima e em estrita observância aos direitos fundamentais do homem (SILVA JÚNIOR, 2021, p. 127).

No mesmo sentir, a política criminal, justificadora do direito de punir, deve seguir critérios que se conformem com a estrutura política do próprio Estado, a fim de evitar rupturas com as premissas constitucionais. Se o processo penal regula o *dever-poder* de punir do Estado, na perspectiva

democrática, deve ser um instrumento de tutela essencial dos direitos fundamentais do cidadão (SILVA JÚNIOR, 2021, p. 190).

Logo, embora o processo sirva de instrumento para que o poder público exercite a persecução penal com legitimidade, ele, ao mesmo tempo, possui como principal função a de estabelecer os limites do uso da força estatal na busca da punição do agente que infringiu a lei. O devido processo legal, então, é um desses limites que existem ao *jus puniendi*, o qual resta consubstanciado na extinção da punibilidade que se encontra nitidamente relacionada ao direito fundamental à duração razoável do processo, garantido na Constituição de 1988 por meio do art. 5º, inciso LXXVIII.

Em outras palavras: esse direito estatal não é eterno, possuindo freios. De acordo com o artigo 107 do Código Penal, existem algumas situações que limitam ou retiram esse direito do Estado, o que impede que a sanção penal seja aplicada. Essas situações denominam-se de causas extintivas da punibilidade penal às quais devem ser reconhecidas por meio de decisão judicial.

NUCCI (2017, p. 404) define extinção da punibilidade como “o desaparecimento da pretensão punitiva ou executória do Estado, em razão de específicos obstáculos previstos em lei, por razões de política criminal”. Havendo extinção da punibilidade antes do trânsito em julgado da sentença, atinge-se o *jus puniendi* estatal, não persistindo qualquer efeito do processo ou da sentença condenatória, mas, se a extinção da punibilidade for decretada após o trânsito em julgado, extingue-se a pretensão executória do Estado, restando os efeitos secundários da sentença condenatória, como é o caso do lançamento do nome no rol dos culpados e da reincidência (NUCCI, 2017, p. 405).

As causas que extinguem essa punibilidade trazidas pelo rol do artigo 107, do CP são exemplificativas, podendo-se encontrar outras na legislação penal. Por exemplo: a) o ressarcimento do dano no peculato culposo (art. 312, §3º, CP); b) o decurso do prazo do *sursis*, sem revogação (art. 82, CP); c) o término do livramento condicional (art. 90, CP); d) a morte do ofendido no caso do art. 236 do CP, pois a ação só pode ser intentada pelo contraente enganado, dentre outras.

Das causas trazidas pelo rol do art. 107, do CP, merece destaque para o objeto deste trabalho o estudo da prescrição que será abordada mais detalhadamente nos tópicos abaixo, comumente, distorcidas pela mídia quando veicula notícias ao público leigo.

Afinal, “Como alguém pode, simplesmente, não mais ter que pagar pelo delito que cometeu?” ou “Como alguém pode não ser responsabilizado por um delito se o praticou?”. As respostas a essas e outras dúvidas que notícias veiculadas pela mídia podem deixar serão respondidas de forma técnica nas linhas abaixo.

1.1 A prescrição: conceito e fundamentação jurídica

Inicialmente disciplinada no inciso IV do artigo 107 do Código Penal, a prescrição é uma das causas de extinção da punibilidade do agente que não se comunica aos coatores e aos partícipes (NUCCI, 2017, p. 405), versando também os artigos 109 a 119, de modo minucioso e amplo sobre esta matéria que pode ser requerida/reconhecida em qualquer tempo ou grau de jurisdição. Na maioria dos países, inclusive no Brasil, subdivide-se em prescrição da pretensão punitiva - que remonta aos anos 17 ou 18 a.C., em

Roma -, e prescrição da pretensão executória – a qual surgiu na França, em 1791 (SANTOS, 2010, p. 01).

De uma forma ou de outra, a prescrição é circunstância que extingue a pena: não só impede o processo, mas também extingue o direito de punir (LISZT, 2004, p. 33). Nesse contexto, a legislação pátria estabelece limites para o início de um processo criminal e para que chegue ele a termo e, sendo definitiva a decisão judicial condenatória, são estabelecidos prazos para que seja cumprida a pena aplicada.

O fundamento dessa causa extintiva encontra amparo em garantias constitucionais, bem como nos princípios da eficiência e da celeridade processual. Afinal, o acusado ou o condenado³ não podem ser responsabilizados pela demora e pela ineficiência do Estado, visto que o preço é muito alto: a liberdade de um indivíduo, direito fundamental inegociável, o que influencia diretamente no direito à vida deste e dos seus.

Não por acaso, o artigo 5º da Constituição, com seus 77 (setenta e sete) incisos, elenca o que se denomina de “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, ou seja, a verdadeira declaração das liberdades públicas. Correspondem aos clássicos direitos de liberdade, cumprindo, primordialmente, a função de direitos de defesa, ainda que tenham sido acrescentadas novas liberdades e garantias.

Nesse interim, o direito à liberdade é expressamente mencionado no preâmbulo da Carta Magna e assegurado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, sem distinção de qualquer natureza, aos brasileiros e aos

³ Importante esclarecer que as referências feitas, neste capítulo, ao termo “condenado” referem-se àquele que ainda não possui condenação transitada em julgado, que ainda se encontra coberto pelo manto constitucional da presunção de inocência (Art. 5º, LVII, CF/88), passíveis de serem contemplados pela prescrição de suas penas.

estrangeiros residentes no País (FERREIRA, 2021). Em razão disso e de todo o mais que já fora exposto acima, é que se entende a prescrição penal como direito e garantia do acusado/condenado.

O processo penal, em um Estado Democrático de Direito, precisa assumir o viés democrático e o condão garantista, da mesma forma que os institutos de direito penal e processual penal. Como se sabe, o Código de Processo Penal e o Código Penal são anteriores à Constituição de 1988, mas sofreram – ou deveriam sofrer – uma releitura sob o viés garantista constitucional. Isso porque, a identificação de um Estado como social e democrático de Direito constitui um “bastião garantista para o cidadão em suas relações sociais” (BUSATO, 2013, p. 141), de modo que retrocessos não são admitidos.

Neste sentido, a proibição do retrocesso possui íntima relação com a segurança jurídica, a qual decorre da dignidade da pessoa humana (SARLET, 2007, p. 436), elencado como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CFRB/88). É em razão disso que, se a prescrição é requerida/reconhecida, foi porque houve demora do próprio Estado-juiz em agir no tempo que lhe era oportuno para tal, de forma que, se não decretada a prescrição se excedidos os limites temporais fixados ao longo dos incisos do artigo 109 do Código Penal, há forte tolhimento de direitos do acusado/condenado.

Em suma, entende-se a prescrição como garantia não só para quem ocupa um assento no “banco dos réus”, mas como garantia do devido processo legal à sociedade. Afinal, é por meio da prescrição que o *jus puniendi* estatal não se torna excessivo, que é garantida a razoável duração do processo, além da celeridade, da economia e da eficiência processuais,

em consonância com as balizadas do próprio Estado Democrático de Direito.

2. Os números da prescrição no Brasil e no estado do Rio Grande do Norte

Aduzir que a mora judicial e a ineficiência das instituições são gargalos intransponíveis para a efetivação de Direitos e o desenvolvimento das atividades do Estado Democrático é incorrer na mesma falácia do discurso punitivista midiático, que, em via reversa, busca legitimar discursos leigos e até jurídicos para a supressão de direitos.

É inerente ao estudo da Segurança Pública, tal qual proposto neste trabalho, a aferição do que significa, de fato a prescrição, devidamente afastada a perspectiva midiática sobre o tema. A persecução penal, nesses termos, divide-se na fase investigatória, cuja conclusão – a coleta de indícios de autoria sobre determinado fato ilícito, majoritariamente pelas Polícias Civis e Federal (art. 144, §1º, I, e §4º, da CFRB/88) – é sucedida pela fase judicial, que seguirá desde o oferecimento da denúncia até o julgamento da ação penal pelo Ministério Público (art. 129, I, da CFRB/88).

Nesse contexto, a prescrição pode ocorrer em diferentes fases da persecução penal, seja porque não foi indentificada a autoria do ilícito, seja porque, ao tempo do oferecimento da denúncia, já houve a prescrição do ilícito. Além disso, é preciso considerar que o tempo do processo pode ter sido superior ao período prescricional ou, ainda, que, após a decisão condenatória transitada em julgado, o Estado pode não ter conseguido cumprir o título judicial dentro do prazo prescricional determinado.

Isso significa que a análise da prescrição perparsa, necessariamente, pela compreensão de dados como: a taxa de resolutividade dos Inquéritos Policiais, o tempo das investigações e sua tramitação, o tempo de processamento do processo e o tempo para o efetivo cumprimento do título judicial condenatório.

2.1 O índice de resolutividade dos inquéritos policiais dos crimes violentos letais intencionais

A resolutividade dos Inquéritos policiais se apresenta com um dos principais tópicos a serem trabalhados sobre a temática da segurança pública. Isso porque, em prejuízo à vertente punitivista midiática que aponta institutos inerentes aos Direitos Fundamentais, como a prescrição, como objetos de crítica social, é relevante antes que a arguição da prescrição é adstrita à fase judicial que tem como pressuposto primeiro a investigação prévia com indícios de autoria.

O capítulo antecedente intitulado “Os inquéritos policiais relativos aos crimes violentos letais intencionais no estado do Rio Grande do Norte e o dilema da ausência de identificação de autoria” dos pesquisadores Nathalia Leite de Medeiros, Larissa Maria da Silva, Rodrigo Cavalcanti, Thaise de Bessa da Silva e Wilde Maxssuziane da Silva Sousa, de remissão obrigatória, revela dado preocupante sobre os índices de identificação de autoria dos crimes violentos letais intencionais, especialmente o dado sobre a não identificação de autoria em 4.029 casos de crimes violentos letais intencionais do total de 9.328, entre o período de 2016 e 2020.

A pesquisa acima citada louvável em seus métodos e, especialmente, em suas proposições torna nítida a compreensão de que os

institutos das garantias processuais penais, como a prescrição, são quantitativamente irrisórios na percepção da efetiva persecução penal. Dito de forma mais nítida: criticar a existência/aplicação da prescrição é como ignorar o número de crimes que sequer chegam a ser processados. Dentre um número mínimo de crimes processados, um número menor ainda é contemplado pela prescrição.

Em pesquisa operada pela Associação Brasileira de Jurimetria e pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, no projeto “Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição”, foi identificado que, em casos de competência da Polícia Federal, “a cada ano que se acrescenta à fase de inquérito, a probabilidade de prescrição aumenta em 2%” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, p. 13). Ressalve-se que o acervo probatório nos casos dos crimes violentos é mais perecível do que os crimes contra a administração pública, majoritários na pesquisa, o que permite indicar que tal percentual é superior para os crimes violentos.

Retomando o foco racional para o debate das questões pertinentes à segurança pública, a despeito das conclusões punitivistas diuturnamente veiculadas pela mídia, a apuração dos ilícitos violentos torna-se a ordem primeira da pauta de uma política de segurança. Nesse contexto, sem qualquer prejuízo, passa-se à análise da prescrição nos processos judiciais.

2.2 A prescrição dos crimes violentos processados sob o rito do Tribunal do Júri

Sobre o processamento e o julgamento dos crimes de competência do Tribunal do Júri, o Conselho Nacional de Justiça publicou compilado pertinente ao objeto deste capítulo, identificando que o reconhecimento da

extinção da punibilidade está vinculado aos processos mais longevos, cuja média de tramitação quase o dobro (8 anos e 6 meses) dos processos que culminam com a condenação (4 anos e 4 meses) e a absolvição do réu (5 anos e 1 mês), sendo que em 42% dos casos em que houve o reconhecimento da extinção da punibilidade, estes foram decorrentes da prescrição penal (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 38-39).

Em análise mais detida quanto ao estado do Rio Grande do Norte, o processamento e o julgamento dos crimes de competência do Júri chamam a atenção pelo índice de processos que culminou com a extinção de punibilidade, os quais correspondem a 76% dos casos julgados entre 2015 e 2018 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 16).

Nesta esteira, percebe-se que o referido dado é campo fértil para o punitivismo midiático, mas analisado com mais afinco, afasta por si as arguições punitivistas e os ideários da imprescritibilidade. Isso porque, mesmo considerando o alto índice de extinções de punibilidade reconhecidas, o segundo maior do Brasil, atrás somente do estado do Pernambuco (97%), o índice referente à prescrição é de 20%, o qual é pouco maior do que a média nacional no período de 14%.

Os dados, apesar de não destoarem da média nacional, reclamam o conhecimento de medidas que possam dar prioridade ao processamento e ao julgamento dos crimes sob a competência do Tribunal do Júri, especialmente quando visto que o tempo médio para o reconhecimento da prescrição no estado português é de 11 anos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 36).

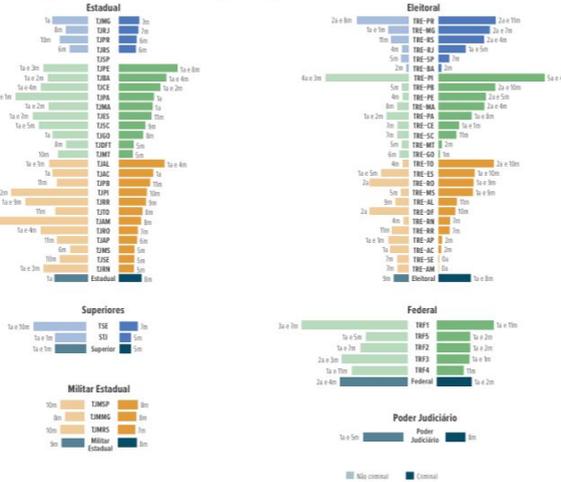
Nesse contexto, relevante conhecer que a taxa de “congestionamento criminal” (79,5%) supera a não criminal (64,4%), para

CAPÍTULO 10

A EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELA PRESCRIÇÃO E O AUMENTO DA SENSACÃO DE IMPUNIDADE FOMENTADA PELO POPULISMO PENAL MIDIÁTICO

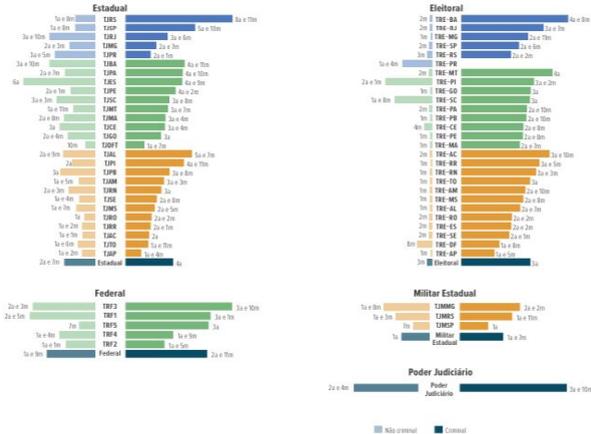
essa fase/instância (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, p. 217), o que representa cenário favorável aos obstáculos para processamento e julgamento dos delitos mais graves, especialmente os que atentam contra a vida. Constatem-se mais dados nas tabelas seguintes:

Figura 152 - Tempo médio de tramitação dos processos criminais e não criminais baixados no segundo grau e nos Tribunais Superiores, por tribunal



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

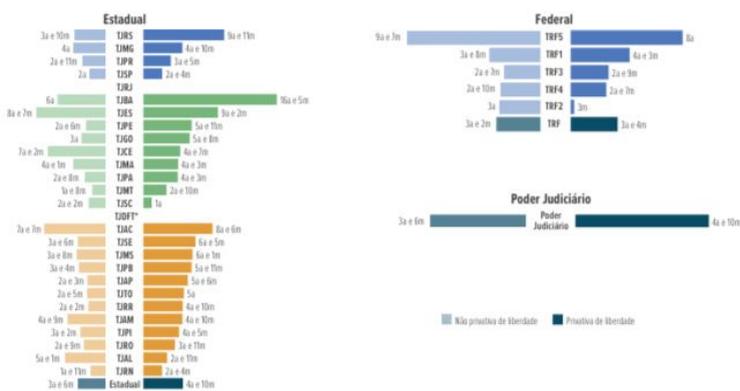
Figura 153 - Tempo médio de tramitação dos processos criminais e não criminais baixados na fase de conhecimento do primeiro grau, por tribunal



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Ademais, os processos referentes às execuções judiciais criminais privativas de liberdade baixados no ano de 2020 possuem tempo médio de baixa de 4 anos e 10 meses na Justiça Estadual e de 3 anos e 4 meses na Justiça Federal. O tempo médio de execução nas penas privativas de liberdade de 4 anos e 10 meses é maior que o tempo médio de duração do processo de execução nas penas alternativas que é de 3 anos e 6 meses (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, p. 217-218). A tabela abaixo apresenta os dados com maior riqueza de detalhes:

Figura 154 - Tempo médio de tramitação dos processos de execução penal baixados do primeiro grau, por tribunal



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Feita essa contextualização da importância do tempo no processo criminal com dados do cenário atual, no âmbito interno, a constitucionalização do direito a um julgamento célere dentro de um prazo razoável deu-se com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Conforme preceitua a Constituição de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXVIII, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável

duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Nesse cenário a eleição dos bens jurídicos tutelados pela Justiça Criminal que prescindem do processamento e do julgamento pelo Juízo penal competente, ganha especial relevo com o novel instituto negocial do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

É que, em cenário de “congestionamento” de processos criminais tal qual os dados acima revelam, a justiça tradicional, desprovida de meios de negociação que proporcionem a duração razoável do processo e garantam a efetiva celeridade processual, não pode ser mais admitida atualmente por ser contrária a dispositivos legais e constitucionais (OLIVEIRA, GOIS & LIMA, 2022, p. 07).

A despeito de não ser aplicado a crimes cuja competência é do Tribunal do Júri, o ANPP surgiu como meio de Justiça negociada que efetiva, da mesma forma que a prescrição facilita/garante, a duração razoável do processo, sendo importante a sua breve menção para finalizar as reflexões trazidas pelos dados deste tópico.

3. A prescrição noticiada de forma tendenciosa pela mídia populista penal: fomento à sensação de impunidade

O Século XX testemunhou o surgimento de uma transformação no campo da comunicação, propiciada pela revolução informacional, permitindo o rápido intercâmbio de mensagens pelo rádio, cinema, televisão, celular, *internet* e outros meios (OLIVEIRA, 2017, p. 26). Em razão disso, a informação dissemina-se muito mais fácil e rapidamente,

atingindo um grande número de pessoas, muitas vezes, sem ter um conteúdo técnico o suficiente para tal alcance, o que preocupa.

É, em razão disso, que muitos institutos penais, apesar de positivados na legislação e, em razão disso, serem de uso necessário, acabam sendo desvirtuados. Melhor aduzindo, verdadeiras garantias da sociedade, a depender de como sejam noticiadas pela mídia⁴, passam a ser vistas como “brechas” na lei para a impunidade. Lamentavelmente, é uma inversão que ocorre com a frequência maior que a que deveria.

Falar de prescrição, como já visto acima, envolve direitos fundamentais, sendo talvez o principal deles a liberdade. Por mais que sejam diversos e amplos os conceitos e as vertentes a ela vinculados em nossa Constituição, em muito se associa à seara criminal por ser o ramo do Direito onde a liberdade do indivíduo pode ser e é mais duramente reprimida. E aqui não se trata somente da liberdade de ir e vir, quando o indivíduo a perde em algumas das formas de pena privativa de liberdade, definitiva ou temporária, trancafiado em um estabelecimento prisional.

Refere-se, em verdade, à perda das liberdades, inclusive da liberdade de existir enquanto ser humano, com a estigmatização que o indivíduo sofre a partir do momento em que é investigado como hipotético autor ou partícipe de um delito. Esta estigmatização não é recente, mas, com o advento da Globalização e da chamada Era da Informação, apresentou um enorme crescimento, assumindo proporções inimagináveis. Tal crescimento

⁴ Nítido exemplo de notícia tendenciosa de prescrição veiculada pela mídia: OLHAR JURÍDICO. Justiça nega prescrição de pena e faz contas para saber se Arcanjo deve regredir de regime. 2021. Disponível em: <https://olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=46934¬icia=justica-nega-prescricao-de-pena-e-faz-contas-para-saber-se-arcujo-deve-regredir-de-regime>. Acesso em 16 jan. 2022.

deve-se muito ao alcance que a mídia exerce na sociedade, encabeçando e incitando o movimento que se conhece como populismo penal midiático, o qual não é um fenômeno recente.

3.1 O punitivismo a serviço do clamor popular no populismo penal midiático

A palavra “populismo” possui íntima relação com a política. No Brasil, Getúlio Vargas e Jânio Quadros foram políticos populistas e adotaram políticas marcadas pela escuta da população, como forma de ganhar a simpatia e o apoio populares. Quando ocorre a migração desta ideia para o campo penal, principalmente o legislador e a mídia começam a escutar o povo sobre propostas que buscam uma eventual solução para problemas sociais e complexos, a exemplo da criminalidade, como se simples fossem.

Tal movimento foi, originalmente, denominado de punitividade populista (BOTTOMS, 1995, p. 39), definindo transformações nas regras de definição e de aplicação das sentenças criminais no Ocidente. Posteriormente, a punitividade populista cedeu espaço ao populismo penal, expressão que se difundiu pela literatura anglo-saxã (NEWBURN, 2013, p. 14) como medidas de clamor popular em detrimento de pontos pertinentes da política criminal, a exemplo da garantia dos direitos humanos (PAIVA, 2012, p. 46).

Em razão disso, o populismo penal assume uma postura reacionária e regressiva (PRATT, 2007, p. 20), conquistando a abrangência e a força que possui hoje diante do trabalho da mídia e da espetacularização por ela criada, aprofundando tensões já existentes. Logo, o populismo penal

mediático dá margem a uma criminologia midiática (ZAFFARONI, 2012, p. 307), diferente daquela estudada na Academia, responsável por criar, nos exatos termos de Zaffaroni, um “mundo de pessoas decentes frente a uma massa de criminosos” identificada por estereótipos e excluída da sociedade.

Por meio de notícias veiculadas na mídia com forte apelo moral, utilizando-se da figura da vítima como o centro da discussão político-criminal, elegem-se os inimigos (JAKOBS, 2015, p. 29), aqueles indivíduos que a mídia aponta como verdadeiros responsáveis pela existência das mazelas sociais (TORRES, 2018, p. 138) - denominação esta em atenção a Direito Penal do Inimigo do alemão Jakobs.

Mediante os efeitos da criminologia midiática, percebem-se restrições indevidas à liberdade enquanto direito fundamental, a qual para ser garantida a um ser humano ele só precisa ser sujeito de direitos, condição esta assegurada pela Constituição de 1988 para designar aquele que passa a ser visto pelo ordenamento jurídico como verdadeiro titular de direitos e de obrigações (SIQUEIRA, 2014, p. 108).

Diretamente relacionados, a criminalidade violenta no Brasil e a crescente insegurança pública dela decorrente, além de alimentar o noticiário dos meios de comunicação, costuma impulsionar discussões no congresso nacional no sentido de endurecimento da legislação penal⁵. Assim, medidas ou institutos que reduzam o tempo que o acusado passe no cárcere ou que extingam a pena (como é o caso da prescrição), geralmente, não são bem vistos. O garantismo cede lugar ao punitivismo.

⁵ A título exemplificativo, *vide*: SENADO NOTÍCIAS. *Alteração nas regras para prescrição de crimes está na pauta do Plenário*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/04/alteracao-nas-regras-para-prescricao-de-crimes-esta-na-pauta-do-plenario>. Acesso em 16 jan. 2022.

Não raro, portanto, a mídia apresenta situações que colocam a população em descrédito com as instituições que teriam condições de evitar a proliferação da violência ou a perda de direitos fundamentais. Com as constantes intervenções que realização no cenário social, demonstra-se a banalização da violência (SHIRAKI, 2010, p. 10) e a geração do medo contra determinados indivíduos. Neste processo, a mídia produz cada vez mais subjetividades punitivas (BATISTA, 2009, p. 28), estando o punitivismo a serviço do clamor popular no cenário populista penal midiático.

Ademais, a elevação acrítica do Direito Penal ao que Hassemer (1999, p. 317) denominou de “fonte de expectativas” para a solução de grandes problemas políticos e sociais é mais uma manobra preocupante encabeçada pelo populismo penal midiático, pois, pelo modo como se conquista o apoio e a simpatia da população (TORRES, 2018, p. 144) adotam-se medidas que podem subverter o sistema democrático e alcançar traços autoritários.

A questão do combate à criminalidade “a todo custo” tornou-se, então, um mecanismo destinado a regular o sentimento de insegurança da população, proporcionado o surgimento de estratégias populistas de combate ao crime, muitas vezes, sem o embasamento científico necessário. Tudo isso é gerado pelo que Hassemer (1994, p. 161) identifica como o “sentimento de ameaça” que a população adquire em grande parte influenciada pelo conteúdo veiculado pela mídia.

Em verdade, o que ocorre é que o respeito a garantias fundamentais ou a demora inerente ao devido processo legal, nos limites da razoabilidade, não pode ser confundido com impunidade — confusão em grande parte

induzida e disseminada pela mídia —, sob pena de se converter o sistema de Justiça em sistema de institucionalização de vinganças privadas (COSTA, 2021), retroagindo os avanços já empreendidos pela sociedade.

O Direito penal é, portanto, a ultima ratio, “o último instrumento que deve ter incidência para sancionar o fato desviado”, só devendo atuar subsidiariamente (GOMES; MOLINA & BIANCHINI, 2007, p. 27), sendo tal princípio limitador do poder punitivo estatal (VITALE, 1998, p. 74-77).

Assim, inevitavelmente, ao passo que a mídia potencializa a dimensão das desgraças noticiadas, cria-se a sensação, no público, de que os delitos noticiados ocorrem em uma frequência bem maior do que a verdadeira, e que os responsáveis ficam impunes pelos delitos cometidos, de forma que os cidadãos, embalados pelo forte apelo emocional, veem-se como personagens atuais e futuros daquele contexto de vulnerabilidade e de insegurança.

3.2 A incompatibilidade da duração razoável do processo com a imprescritibilidade no Estado Democrático de Direito

Zaffaroni bem definiu o principal reflexo inerente à disseminação do medo no seio da sociedade, explicando que uma sociedade dominada pelo medo coletivo, naturalmente, passa a fabricar seus próprios inimigos na medida em que elege determinado grupo de pessoas como perigosas, o que agrava ainda mais a segregação social (ZAFFARONI, 2010, p. 190-191) quando encontra solo fértil na mídia para o desenvolvimento de novas paranóias e para o aprofundamento das já existentes.

Influenciada pela mídia que extrapola a sua função de informar ao elencar pessoas responsáveis pela situação de insegurança que se vivencia, a sociedade passa a repudiar estas pessoas que causam desordem, as quais, por imposição legal, precisam ser afastadas do convívio social temporariamente para que a paz se reestabeleça. Conseqüentemente, a criação de inimigos⁶ por meio da criminologia midiática e da visão autoritária difundida por ideais a exemplo do “Lei e Ordem” e da “Tolerância Zero”, são demonstrações da conquista do poder por meio do medo que se dissemina.

Naturalmente, a população assustada clama por mais segurança, a qual, no leigo entender popular, via de regra, relaciona-se ao maior rigor penal, com o recrudescimento da legislação e, até mesmo, com o encarceramento em massa. Nesta esteira, institutos previstos na lei que possuem viés garantista passam a ter a sua existência questionada, ou melhor, a sua necessidade de existência posta em dúvida. Dentre estes, está a prescrição.

“Por que não tornar os crimes imprescríveis?”. Em algum momento tal questionamento pode surgir quando da veiculação de alguma matéria midiática ou mesmo numa roda de conversa entre amigos sobre determinado assunto. Além de ser vista como uma garantia do acusado/condenado, a prescrição é aqui defendida como instrumento essencial para que o processo penal seja tramitado e concluído em tempo razoável, a fim de ser eficiente e de não sobrecarregar a máquina estatal com tantos processos sem fim que possam desrespeitar direitos de quem ocupa assento no “banco dos réus”.

⁶ Denominação utilizada em referência ao direito penal do inimigo.

Isso porque, como visto pelos dados colacionados acima, o tempo possui um papel decisivo no processo “na medida em que envolve os seus atores em um ritmo de espera e expectativas por um resultado” (LIRA, 2021, p. 119). Nessa esteira, ao pensar em imprescritibilidade, rememoram-se os dois delitos que não são atingidos pela prescrição, em que o Estado ganha legitimidade *ad eternum* para agir, os quais estão descritos na Constituição de 1988.

No artigo 5º, o legislador constituinte positivou como imprescritíveis o racismo (inciso XLII) e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (inciso XLIV). Observa-se que o constituinte entende tais crimes como de gravidade singular, seja porque colocam em condição de desigualdade os seres humanos, seja porque atentam contra a ordem constitucional e o próprio Estado Democrático de Direito, premissas que contrariam a carta constitucional da República Federativa do Brasil.

Com efeito, não houve uma delegação da Constituição para que a lei ordinária determinasse quais crimes seriam imprescritíveis – a exemplo do que fez com os crimes hediondos -, senão o claro estabelecimento de um rol (LOPES JÚNIOR, 2019, p. 553). De fato, percebe-se que a tendência de nosso ordenamento jurídico é pela prescritibilidade dos crimes, por entender que uma série de direitos fundamentais prevista na Carta Magna é garantida e a própria estrutura processual delineada e adotada em Estado Democrático de Direito é preservada.

Evita-se, assim, que o indivíduo fique eternamente à mercê da pretensão punitiva ou executória estatal, o que poderia até afastar o caráter “justo” de eventual sentença condenatória, transformando a pena em mero

instrumento de vingança. Afinal, se a Constituição veda as penas de caráter perpétuo, parece ilógico permitir a imputação perpétua, vez que, naturalmente, o processo penal já é um autêntico criador de estigmas, símbolo máximo da degradação moral de quem a ele está submetido (CARDOSO, 2019), o que se agrava pela dimensão midiática.

Dessa forma, a prescrição não deixa de ser medida benéfica e positiva, em razão da inércia do Estado quando da investigação e da apuração do crime (NUCCI, 2017, p. 412), jamais podendo ser vista como sinônimo de impunidade, e a sua aplicação, se for cabível, não pode se tornar um dilema. Isso porque, em nosso ordenamento jurídico, constata-se que a prescritibilidade é a regra e a imprescritibilidade de crimes é a exceção, por ser nitidamente incompatível a tantas premissas do Estado Democrático de Direito, dentre elas a duração razoável do processo.

Ademais, soa ineficiente o endurecimento das regras da prescrição penal ou a ampliação do rol de crimes imprescritíveis (em nítida disparidade com o texto constitucional), se a prestação jurisdicional seguir demorada, tomada por excessivas burocracias que postergam a duração do processo para além da razoabilidade que o texto constitucional estabelece e de que o processo penal necessita (CARDOSO, 2019).

Considerações finais

Diante de todo o exposto, é possível perceber que há causas em nosso ordenamento jurídico capazes de extinguir a punibilidade do agente. São determinadas circunstâncias previstas no Código Penal que podem limitar o *jus puniendi* estatal. Importante destacar que o papel dos direitos fundamentais nesse processo é determinante, vez que são verdadeiras

garantias concedidas aos cidadãos pelo texto constitucional tão somente pela condição de ser sujeito de direitos assumida por cada cidadão quando do advento da Carta Magna de 1988.

Assim, o *jus puniendi* estatal não pode ser eterno ou ilimitado, possuindo balizas. Quando há a extinção da punibilidade, é porque a pretensão punitiva ou executória do Estado se exauriu, diante de específicos obstáculos previstos em lei, por razões de política criminal. Se ocorrer antes do trânsito em julgado da sentença, atinge-se o *jus puniendi* estatal, não persistindo qualquer efeito do processo ou da sentença condenatória.

No entanto, caso a extinção da punibilidade seja decretada somente após o trânsito em julgado, extingue-se a pretensão executória do Estado, restando os efeitos secundários da sentença condenatória, como é o caso do lançamento do nome no rol dos culpados e da reincidência. Dentre as causas extintivas de punibilidade, optou-se por detalhar a prescrição, bem como algumas nuances da inimputabilidade.

Como aduzido, a inimputabilidade penal deve levar em consideração a higidez biopsíquica e a maturidade do agente, sendo bastante polêmica a questão da redução ou não da maioridade penal, assunto o qual não há um consenso. Em se tratando da prescrição, notou-se que tal instituto é uma garantia ao acusado/condenado, de forma que é a regra em nosso ordenamento jurídico.

Afinal, a Constituição de 1988 prevê a imprescritibilidade somente para duas espécies de crimes, o que, para os olhares mais atentos e apreciadores do garantismo penal, guarda estrita relação com os fundamentos do próprio Estado Democrático de Direito. Sob outra perspectiva, constatou-se um fenômeno que ganhou dimensão considerável

com o advento da Globalização, que atinge um número infinito de pessoas e pode comprometer ou mesmo distorcer esta visão da prescrição quando veicula notícias e conteúdos diversos ao público leigo.

Trata-se do populismo penal midiático que, ao encontrar a mídia como solo fértil para a propagação e divulgação em massa de conteúdos diversos, aprofunda fenômenos segregacionistas na sociedade, incitando uma criminologia midiática. Aproveitando-se do crescente cenário de insegurança e de criminalidade, fomenta-se o medo e a sensação de impunidade na população, o que resulta, muitas vezes, no clamor pelo endurecimento penal e pelo maior encarceramento.

Quando a mídia coloca em descrédito a legislação penal, os institutos desta também são desacreditados e passam a ser questionados. É em razão desse desvirtuamento que o direito penal transforma o seu caráter de *ultima ratio* para “fonte de expectativas”, como se todas as respostas para os problemas sociais dependessem de penas mais severas e da extinção de todo instrumento que, de alguma forma, eximisse de pena a pessoa que cometeu um delito ou reduzisse tal penalidade.

Na verdade, tal pensamento fomentado pelo populismo penal midiático põe em dúvida o próprio Estado Democrático de Direitos e suas instituições, criando uma sensação de insegurança e de impunidade na sociedade. Ora, se a Constituição positiva somente dois tipos penais como imprescritíveis, é porque a imprescritibilidade é a exceção neste modelo de Estado por ser incompatível a princípios da República, como é o caso da duração razoável do processo.

Dessa forma, é preciso profunda e constante reflexão da sociedade, como que este trabalho pretende suscitar, para que, ao invés de tão somente

questionar ou ser contrário à existência da prescrição “porque ela livra o infrator da pena” como costuma noticiar a mídia populista penal, seja a prescrição interpretada de forma ampla, observando a sua origem e a sua importância para a existência do Estado Democrático de Direito e de todas as garantias que ela assegura, não só para a pessoa do acusado/condenado, mas para qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil que tenham direitos disciplinados pela Constituição de 1988.

Referências

ALMEIDA, Luiz Gustavo Alves de. *O direito à defesa na jurisdição penal internacional: uma análise comparativa com o Direito brasileiro*. 2014, 19f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

BATISTA, Vera Malaguti. Criminologia e política criminal. *Passagens: revista internacional de história política e cultura jurídica*. Rio de Janeiro, v. 1, n.2, p. 20-39, jul./dez. 2009.

BOTTOMS, Anthony. The Philosophy and politics of punishment and sentencing. In: CLARKSON, C.; MORGAN, R. (eds.). *The politics of sentencing reform*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

BRANCO, Maurício de Melo Teixeira; BARROS, Renato da Costa Lino de Goes; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Mário Veiga. Fundamentação material dos direitos fundamentais na contemporaneidade. P. 149-178. In: SIQUEIRA, Natércia Sampaio; XEREZ, Rafael Marcilio (orgs.). *Desafios à concretização dos direitos fundamentais na sociedade da informação*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16 jan. 2022.

BUSATO, Paulo César. *Fundamentos para um direito penal democrático*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARDOSO, Victor Emídio. Um dilema sobre a prescrição: impunidade ou garantia?. *Canal Ciências Criminais*. 2019. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/779312510/um-dilema-sobre-a-prescricao-impunidade-ou-garantia>. Acesso em 18 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri*. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/553b50f521d5d129f155d820729b8464_4bde6f567b21f4790c5b11e4aedf1d92.pdf. Acesso em 21 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça criminal, impunidade e prescrição*. São Paulo: ABJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/8104219095eae32f281b205e549a16e.pdf>. Acesso em 21 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2021*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em 20 jan. 2022.

COSTA, Domingos Barroso da. O fetiche punitivista e o colapso do Estado de Direito. *CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-fev-02/tribuna-defensoria-fetiche-punitivista-colapso-estado-direito>. Acesso em 19 jan. 2022.

FERREIRA, Eduardo Henrique. A eficácia do direito fundamental geral de liberdade durante a crise da Covid-19. *CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-27/ferreira-direito-fundamental-geral-liberdade-covid-19>. Acesso em: 27 out. 2021.

GOIS, Filipe Dantas de; OLIVEIRA, Alanna Siqueira Simonetti; LIMA, Marcela Cardoso Linhares Oliveira. *A (in) eficiência estatal na condução dos processos penais no tempo e a duração “desrazoável” do processo na*

justiça tradicional: análise dos impactos dos instrumentos autocompositivos e do Acordo de Não Persecução Penal. Natal: OWL, 2022.

GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antonio García-Pablos; BIANCHINI, Alice. ***Direito Penal: Introdução e Princípios Fundamentais.*** São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, 2007.

HASSEMER, Winfried. Por qué y con qué fin se aplican las penas?: sentido y fin de la sanción penal. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Universidad de la Rioja, n.3, p.317-334, 1999.

HASSEMER, Winfried. *Segurança Pública no Estado de Direito.* Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, p. 153-163, 1994.

INGLATERRA. *Magna Carta* (1215). Disponível em: http://corvobranco.tripod.com/dwnl/magna_carta.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

JAKOBS, Güther. *Direito penal do inimigo: noções e críticas.* 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

JESUS, Damásio E. de. *Prescrição Penal.* 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIRA, Sêmely Clície Rodrigues Batista. *A razoável duração do processo no âmbito da justiça criminal.* Natal: OWL, 2021.

LISZT, Franz von. *Tratado de direito penal alemão.* Brasília: Senado Federal, 2004.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito Processual Penal.* 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MIRABETE, Julio Fabrinni; FABRINNI, Renato N. *Código Penal Interpretado.* 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NEWBURN, Tim. *Criminology.* 2 ed. Londres: Routledge, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código penal comentado.* 17. ed. rev., atual.

e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. *Populismo penal no Brasil: do modernismo ao antimodernismo penal, 1984-1990*. 2012, 178f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

OLHAR JURÍDICO. *Justiça nega prescrição de pena e faz contas para saber se Arcaño deve regredir de regime*. 2021. Disponível em: <https://olharjuridico.com.br/noticias/exibir.asp?id=46934¬icia=justica-nega-prescricao-de-pena-e-faz-contas-para-saber-se-arcaño-deve-regredir-de-regime>. Acesso em 16 jan. 2022.

OLIVEIRA, Tarsis Barreto. *Pena e racionalidade*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

POLITIZE. *Redução da maioria penal: argumentos contra e a favor*. Disponível em: <https://www.politize.com.br/reducao-da-maioridade-penal-argumentos/>. Acesso em 18 jan. 2022.

PRATT, John. *Penal populism*. London: Routledge, 2007.

SANTOS, Christiano Jorge. *Prescrição penal e imprescritibilidade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SENADO NOTÍCIAS. *Alteração nas regras para prescrição de crimes está na pauta do Plenário*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/04/alteracao-nas-regras-para-prescricao-de-crimes-esta-na-pauta-do-plenario>. Acesso em 16 jan. 2022.

SENADO NOTÍCIAS. *Redução da maioria penal gera controvérsias em debate na CCJ*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/27/reducao-da-maioridade-penal-gera-controversias-em-debate-na-ccj>. Acesso em 18 jan. 2022.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. *Curso de direito processual penal: teoria (constitucional) do processo penal*. 3ª Edição. Revista, ampliada e atualizada. Natal: OWL, 2021.

SIQUEIRA, Mariana de. A Constituição e o antropocentrismo jurídico: há direito dos macacos no planeta dos homens? P. 102-116. In: MEDEIROS, Morton Luiz Faria de (coord.). *O direito na arte: diálogos entre o cinema e a constituição*. Organização de Fernanda Holanda Fernandes, Nathália Brito de Macedo, et al. Mossoró: Sarau das Letras, 2014.

SHIRAKI, Ariella Toyama. A legitimidade do direito penal econômico como direito penal de perigo: Uma análise à luz dos princípios da lesividade e da intervenção mínima. *Revista do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*. 83. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

TORRES, Henrique Abi-ackel. *Política criminal contemporânea: o discurso populista na intervenção punitiva*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

VITALE, Gustavo L. Estado constitucional, de derecho y derecho penal. P. 71-130. IN: *Teorías actuales en el derecho penal*. Buenos Aires: AD-HOC S.R.L., 1998.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *A palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar*. Coleção Saberes Críticos, vol.1. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; OLIVEIRA, Edmundo. *Criminologia e Política Criminal*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.