

JOSÉ RUBENS PLATES

O FINANCIAMENTO E A GESTÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Doutor Regis Fernandes de Oliveira

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2020

JOSÉ RUBENS PLATES

O FINANCIAMENTO E A GESTÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

Versão Corrigida

(Versão original encontra-se na unidade que aloja o Programa de Pós-graduação)

Dissertação de Mestrado, apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração DEF - Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Professor Titular Dr. Regis Fernandes de Oliveira.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2020

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

ASSINATURA: _____ DATA: _____

Catálogo na Publicação
Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Plates, José Rubens

O financiamento e a gestão do Sistema Penitenciário Brasileiro / José Rubens Plates. -- São Paulo, 2020.

187 p. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Orientador: Regis Fernandes de Oliveira.

1. Financiamento. 2. Gestão. 3. Sistema penitenciário. 4. Custo do encarceramento. 5. Despesas públicas com presos. 6. Fundo penitenciário nacional. 7. Intervenção judicial. 8. Orçamento público. 9. Política penitenciária. 10. Estado de coisas inconstitucional. I. Oliveira, Regis Fernandes, orient. II. Título.

Nome: José Rubens Plates

Título: *O Financiamento e a Gestão do Sistema Penitenciário Brasileiro*

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO, APRESENTADA À BANCA EXAMINADORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, NA ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DEF - DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM DIREITO.

APROVADO EM: ____ / ____ / ____

COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA

ORIENTAÇÃO: PROF. TIT. DR. REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____ ASSINATURA: _____

PROFESSOR: _____ INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____ ASSINATURA: _____

PROFESSOR: _____ INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____ ASSINATURA: _____

PROFESSOR: _____ INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____ ASSINATURA: _____

Dedico este trabalho à minha amada família.

Minha esposa Adriana, e aos nossos filhos Gabriel e Lucca, que tiveram tantas horas poupadas em função deste trabalho acadêmico.

Dedico também a toda sociedade brasileira, vítima de um sistema penitenciário que tem alimentado diariamente a violência, a injustiça e a corrupção.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida e pela força para realizar meus sonhos.

Agradeço aos meus pais, Mariza e Sinésio (*in memoriam*), e ao meu irmão Rogério, que nunca deixaram faltar amor e incentivo aos meus projetos.

Agradecimento especial a meu irmão Fabiano (*in memoriam*), cuja história de vida na administração prisional me inspirou a trabalhar com o tema.

Agradeço à minha esposa Adriana, e aos nossos tesouros Gabriel e Lucca, pelo apoio e pelas constantes visitas ao escritório de trabalho, que me abastecem do que há de melhor na vida.

Agradeço aos meus sogros, José Carlos Dal'acqua e Marta Maria, e à cunhada Juliana, pela torcida e orações.

Agradeço ao meu orientador, o professor e jurista Regis Fernandes de Oliveira, por aceitar este desafio acadêmico, e me orientar com grandeza.

Ao Ministério Público Federal (MPF), minha segunda casa, que além de resultados extraordinários à sociedade brasileira, incentiva o aprimoramento profissional e acadêmico dos seus integrantes.

À minha equipe na Procuradoria da República em JALES/SP, comprometida com os melhores resultados no serviço público e na tutela dos direitos fundamentais.

Agradeço aos amigos, Adalmo Oliveira, Andressa Oliveira Júlio, Bruno Valentim Barbosa, Carlos Alberto dos Rios Júnior, Denis Passerotti, Edson Restanho, João Vitor Xavier, Martin Gesto, Omar Theodoro, Paulo Henrique B. Marino, Rafael Neubern, Raphael Croco, Ricardo Torres, companheiros de angústias e vitórias na vida acadêmica.

Agradecimento aos Conselheiros do MPF, Subprocuradores-Gerais da República, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen e Mario Luiz Bonsaglia, incansáveis na causa da justiça e no apoio aos Procuradores da República.

Agradeço aos professores César Barros Leal, Cláudio do Prado Amaral, José Maurício Conti e Maurício Kuehne, pelas valiosas contribuições para esse trabalho.

*“Pois eu estava com fome e me destes de comer; eu estava com sede e me destes de beber; eu era estrangeiro e me recebestes em casa; eu estava nu e me vestistes; eu estava doente e cuidastes de mim; **eu estava na prisão e fostes me visitar.**”¹*

¹ Evangelho de Jesus, segundo Mateus 25, 35-36.

PLATES, José Rubens. *O Financiamento e a Gestão do Sistema Penitenciário Brasileiro*. 2020. 187 p. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

RESUMO

Esta dissertação parte da abordagem federativa do sistema penitenciário brasileiro “federalismo penitenciário”, adentrando ao campo das responsabilidades, dentre os diversos entes estatais, pelo custeio e a gestão do referido sistema. No segundo capítulo, abordam-se aspectos penais e fáticos do sistema penitenciário, avaliando a missão do Direito Penal e aspectos das penas, suas teorias, funções e a evolução histórica, perpassando pela humanização delas, e chegando nas Regras Mínimas da ONU para Tratamento dos Prisioneiros, de 2015 (Regras de Mandela). Após apontar características globais do aprisionamento, e em alguns países estrangeiros, chega-se ao sistema brasileiro, com as divulgações feitas por organismos nacionais e internacionais quanto ao estado caótico que se encontra nosso gerenciamento das pessoas privadas de liberdade, bem como as constantes violações de direitos humanos. No terceiro capítulo, aprofunda-se sobre o custo do encarceramento e a baixa transparência (opacidade) da despesa pública com a manutenção das pessoas presas, destacando-se o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), seus instrumentos financeiros, receitas e repasses de recursos, os contingenciamentos e a efetividade das políticas públicas dele decorrentes. Analisam-se auditorias e fiscalizações sobre o FUNPEN, bem como medidas de responsabilização propostas pelo Ministério Público. No quarto capítulo, apontam-se modelos alternativos para o gerenciamento das prisões, como as Parcerias Público-Privadas (PPP's) e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC's), mencionando, ainda, boas práticas, como o monitoramento eletrônico e a utilização das artes na recuperação dos presos. No quinto capítulo, avalia-se a jurisprudência (nacional e internacional) sobre a questão prisional, abordando o ativismo judicial para solucionar as falhas estruturais do sistema brasileiro, bem como a reserva do possível e os reflexos orçamentários. Além de julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), aprofunda-se sobre o decidido na ADPF 347 MC/DF, que reconheceu o “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI) no sistema penitenciário brasileiro e determinou, dentre outras providências, o descontingenciamento das verbas do FUNPEN. Após detida análise bibliográfica, jurisprudencial e em base de dados abertos, conclui-se o trabalho de pesquisa, com propostas federativas, financeiras e de gestão que impactem positivamente nas condições prisionais no país.

Palavras-chave: Financiamento. Gestão. Sistema penitenciário. Custo do encarceramento. Despesas públicas com presos. Fundo penitenciário nacional. Intervenção judicial. Orçamento público. Política penitenciária. Estado de coisas inconstitucional.

PLATES, José Rubens. *The Financing and the Management of Brazilian Penitentiary System*. 2020. 187 p. (Masters dissertation) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ABSTRACT

This dissertation starts from the federative approach of the Brazilian penitentiary system "penitentiary federalism", entering the field of responsibilities, among the various state entities, for the costing and management of that system. In the second chapter, criminal and factual aspects of the prison system are addressed, evaluating the mission of Criminal Law and aspects of penalties, their theories, functions and historical evolution, going through their humanization, and arriving at the UN Minimum Rules for the Treatment of Prisoners , 2015 (Mandela Rules). After the global characteristics of imprisonment, and in some foreign countries, the Brazilian system arrives, with the disclosures made by national and international organizations regarding the chaotic state that our management of persons deprived of liberty is in, as well as the constant violations of human rights. In the third chapter, it delves into the cost of incarceration and the low transparency (opacity) of public expenditure on the maintenance of prisoners, notably the National Penitentiary Fund (FUNPEN), its financial instruments, revenues and transfers of resources, the contingencies and the effectiveness of public policies resulting from it. Audits and inspections on FUNPEN are analyzed, as well as accountability measures proposed by the Public Ministry. In the fourth chapter, alternative models for the management of prisons are pointed out, such as Public-Private Partnerships (PPP's) and Associations for the Protection and Assistance of Convicts (APAC's), also mentioning good practices, such as electronic monitoring and use of arts to recover prisoners. In the fifth chapter, the jurisprudence (national and international) on the prison issue is evaluated, addressing judicial activism to resolve the flaws in the Brazilian system, as well as the reserve of the possible and the budgetary reflexes. In addition to judgments from the Superior Court of Justice (STJ) and the Supreme Federal Court (STF), it delves into what was decided in ADPF 347 MC / DF, which recognized the "State of Things Unconstitutional" (ECI) in the Brazilian penitentiary system and determined, among other measures, the decommissioning of FUNPEN funds. After bibliographic, jurisprudential and open database analysis, the research work is concluded, with federative, financial and management proposals that positively impact prison conditions in the country.

Keywords: *Financing. Management. Penitentiary sistem. Cost of incarceration. Public expenditure on prisoners. National penitentiary fund. Judicial intervention. Public budget. Penitential policy. State of unconstitutional things.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1– Arquitetura do Panóptico..... | 33 |
| Figura 2 - Gastos públicos com presos no Brasil em 2017..... | 78 |
| Figura 3 - Mapa das penitenciárias federais distribuídas pelo país..... | 91 |

LISTA DE FOTOGRAFIAS

| | |
|---|-----|
| Fotografia 1 - Cena do Filme O Milagre da Cela nº 7..... | 17 |
| Fotografia 2 - Prisão na Ilha Bastoey (Oslo, Noruega)..... | 45 |
| Fotografia 3 - Presos algemados em lixeira, em Porto Alegre/RS..... | 60 |
| Fotografia 4 - Cena do filme O Poço..... | 69 |
| Fotografia 5 – Presídio Urso Branco, Porto Velho (RO)..... | 162 |
| Fotografia 6 – Complexo Prisional Pedrinhas/MA..... | 164 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 - Evolução das pessoas privadas da liberdade entre 1990 e 2016..... | 54 |
| Gráfico 2 - População prisional do Brasil por Unidade da Federação..... | 61 |
| Gráfico 3 - Execução orçamentária FUNPEN, 2015 a 2019..... | 106 |

LISTA DE QUADRO

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - ‘Bezerra da Silva’, pintado pelo detento Vinícius M. Lima (ES)..... | 142 |
|--|-----|

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 - Participação da política penitenciária nos orçamentos dos entes federativos..... | 86 |
| Tabela 2 - Demonstrativo de Arrecadação do FUNPEN por categoria de receita: 1994 a 2011..... | 97 |
| Tabela 3 - Estimativa de receitas de todas as Fontes do FUNPEN – 2020..... | 99 |
| Tabela 4 - Transferência Total de Créditos do FUNPEN por Unidade Federativa..... | 102 |
| Tabela 5 - Utilização dos Créditos do FUNPEN – 1995 a 2011..... | 111 |
| Tabela 6 – Comparativo de gastos por preso em diferentes modalidades de gestão em 2019..... | 132 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|---|
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| APAC | Associação de Proteção e Assistência aos Condenados |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CIDH | Corte Interamericana de Direitos Humanos |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| CNMP | Conselho Nacional do Ministério Público |
| CNDH | Conselho Nacional de Direitos Humanos |
| CNPCP | Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária |
| CIDH | Corte Interamericana de Direitos Humanos |
| CP | Código Penal |
| CPP | Código de Processo Penal |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| DEPEN | Departamento Penitenciário Nacional |
| ECI | Estado de Coisas Inconstitucional |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FAB | Força Aérea Brasileira |
| FBAC | Federação Brasileira de Assistência aos Condenados |
| FUNPEN | Fundo Penitenciário Nacional |
| GECAP-USP | Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo |
| HC | Habeas Corpus |
| INFOPEN | Sistema Nacional de Informações Penitenciárias |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| GT | Grupo de Trabalho |
| LC | Lei Complementar |
| LEP | Lei de Execução Penal |
| MC | Medida Cautelar |
| MPD | Ministério Público Democrático |
| MPE | Ministério Público Estadual |
| MPF | Ministério Público Federal |

| | |
|----------|--|
| MPV | Medida Provisória |
| ONG | Organização Não Governamental |
| OGU | Orçamento Geral da União |
| PCC | Primeiro Comando da Capital |
| PCPA | Presídio Central de Porto Alegre |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PLC | Projeto de Lei da Câmara |
| PLS | Projeto de Lei do Senado |
| PNASP | Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional |
| PNUD | Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento |
| PPP | Parceria Público-Privada |
| RESP | Recurso Especial |
| RE | Recurso Extraordinário |
| SISDEPEN | Sistema De Informação Do Departamento Penitenciário Nacional |
| SPF | Sistema Penitenciário Federal |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCE | Tribunal de Contas do Estado |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UO | Unidade Orçamentária |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 15 |
| 2 FEDERALISMO E SISTEMA PENITENCIÁRIO | 19 |
| 2.1 FEDERALISMO FISCAL E AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ENTES..... | 20 |
| 2.2 FEDERALISMO COOPERATIVO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO - “FEDERALISMO PENITENCIÁRIO” | 22 |
| 3 ASPECTOS PENAIS E FÁTICOS DA QUESTÃO PRISIONAL | 27 |
| 3.1 A MISSÃO DO DIREITO PENAL. TEORIAS E FUNÇÕES DA PENA..... | 27 |
| 3.2 EVOLUÇÃO E HUMANIZAÇÃO DAS PENAS | 31 |
| 3.3 DIREITOS DAS PESSOAS PRESAS. REGRAS MÍNIMAS DA ONU PARA TRATAMENTO DOS PRISIONEIROS DE 2015 (REGRAS DE MANDELA) | 37 |
| 3.4 DADOS GLOBAIS DO APRISIONAMENTO. SISTEMAS ESTRANGEIROS | 39 |
| 3.4.1 Dados globais do aprisionamento | 40 |
| 3.4.2 Estados Unidos da América | 42 |
| 3.4.3 Noruega | 44 |
| 3.4.4 Holanda | 46 |
| 3.4.5 México | 47 |
| 3.4.6 Colômbia | 48 |
| 3.5 AS CONDIÇÕES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO. O DESCOMPASSO CONSTITUCIONAL..... | 50 |
| 3.5.1 Dimensão nacional do problema | 59 |
| 3.5.2 Mulheres na prisão. HC Coletivo 143.641/SP (o STF e as presas gestantes e mães de crianças) | 64 |
| 3.5.3 A Pandemia do Coronavírus (COVID-19) e o relaxamento das prisões | 67 |
| 4 FINANCIAMENTO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO | 71 |
| 4.1 O CUSTO DO ENCARCERAMENTO. DESPESAS PÚBLICAS COM A MANUTENÇÃO DOS PRESOS | 71 |
| 4.1.1 Obrigação do preso no custeio da sua manutenção | 81 |
| 4.2 RESPONSABILIDADE PELO CUSTEIO. UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E DISTRITO FEDERAL. A QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS | 82 |
| 4.3 SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL (SPF). O PAPEL DA UNIÃO..... | 90 |
| 4.4 FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN) E SEU REGIME JURÍDICO.... | 94 |

| | |
|--|------------|
| 4.4.1 Repasses intergovernamentais do FUNPEN. transferências voluntárias e obrigatórias..... | 103 |
| 4.5 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO FUNPEN. TRANSPARÊNCIA..... | 107 |
| 4.5.1 Desvio de Finalidade. Tredestinação | 107 |
| 4.5.2 Contingenciamentos. Obras Inacabadas. Devoluções de Recursos | 108 |
| 4.5.3 Fiscalização e Responsabilização. Controladoria. Tribunal de Contas. Ministério Público..... | 113 |
| 5 MODELOS DE GESTÃO PENITENCIÁRIA. ALTERNATIVAS AO APRISIONAMENTO E CUSTOS | 123 |
| 5.1 GESTÃO TRADICIONAL. ADMINISTRAÇÃO DIRETA | 123 |
| 5.2 PRIVATIZAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO DA GESTÃO. COGESTÃO. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP's)..... | 127 |
| 5.3 GESTÃO PELO TERCEIRO SETOR. ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS (APAC). MÉTODO HUMANIZADO | 133 |
| 5.4 MONITORAMENTO ELETRÔNICO. TORNOZELEIRAS E PULSEIRAS. LINHA DE FINANCIAMENTO PELO FUNPEN | 136 |
| 5.5 AS ARTES NA REINTEGRAÇÃO SOCIAL DOS PRESOS | 140 |
| 6 POLÍTICA PENITENCIÁRIA, ORÇAMENTO PÚBLICO E PODER JUDICIÁRIO | 145 |
| 6.1 INTERVENÇÃO JUDICIAL NA POLÍTICA PENITENCIÁRIA. O ESTADO DA ARTE | 145 |
| 6.2 “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” - ECI. VIOLAÇÃO GENERALIZADA E SISTEMÁTICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. ADPF 347 MC/DF | 152 |
| 6.3 RESERVA DO POSSÍVEL E LIMITAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA QUESTÃO PRISIONAL. RE 592.581/RS | 156 |
| 6.4 A PESSOA PRESA NA JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS | 160 |
| 7 CONCLUSÃO | 165 |
| REFERÊNCIAS | 171 |

1 INTRODUÇÃO

“Assim, acreditamos que com políticas econômicas viáveis, programas sociais efetivos; ações de prevenção e combate à criminalidade, governo e sociedade estarão caminhando a passo largos para FECHAR as portas de entrada no sistema carcerário. Da mesma forma, governo e sociedade devem juntar as mãos no esforço concentrado e solidário para ABRIR as portas do sistema carcerário ao cumprimento das leis, ao respeito dos encarcerados e sobretudo para garantir o direito de todos os brasileiros a uma vida tranquila e segura.”²

Uma das principais crises que o Brasil atravessa há tempos, além da disseminação da violência, trata-se do seu dramático quadro prisional, consistente na falta de condições administrativas, financeiras e de gerenciamento adequado de seus presos (falhas estruturais, baixa governança e autogoverno do crime), sendo palco de infindáveis violações aos direitos humanos, práticas de corrupção e má utilização dos recursos públicos alocados ao setor penitenciário.

A crise prisional é mais um dos tantos problemas sociais crônicos que afligem nosso país, não afetando somente o contingente de mais de 700 mil pessoas presas, mas toda sociedade brasileira, que passa a sofrer diariamente as consequências das omissões e falhas administrativas no setor penitenciário.

Apesar disso, mais de um bilhão e meio de reais do contribuinte brasileiro é gasto mensalmente para manutenção do nosso sistema prisional, através da União, via Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), e também do Distrito Federal e Estados-membros, através de seus próprios orçamentos. Ao fim e ao cabo, não temos tido sucesso em reeducar/ressocializar a maior parte das pessoas que são encarceradas (vide nossas altas taxas de reincidência), nem para garantir segurança aos demais cidadãos (reféns das facções criminosas que agem dentro e fora dos presídios).

Essa situação de inefetividade do nosso sistema punitivo-prisional traz sérias reflexões, sobre as quais este trabalho procura se debruçar, tais como: tem havido gestão eficiente dos recursos financeiros disponibilizados às políticas penitenciárias? e quais

² Deputado Domingos Dutra, Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário de 2009. (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 618.).

modelos de administração e técnicas de governança utilizados no setor penitenciário, e onde está havendo sucesso na sua implantação?

Nesse sentido, e passando pela distribuição federativa das responsabilidades no Estado Brasileiro, discorre-se sobre questões centrais acerca do financiamento penitenciário (como as despesas públicas com os presos, também chamadas de custos do encarceramento, as peculiaridades do FUNPEN, sua execução orçamentário-financeira, o controle externo pelos Tribunais de Contas e Ministério Público, e também o controle social e o acesso à informação pelo cidadão).

Ainda, de forma analítica, aborda-se alguns aspectos do gerenciamento deste mesmo sistema, como gestão tradicional, cogestão, Parcerias Público Privadas (PPP's) e Associação de Proteção de Assistência aos Condenados (APAC's). Menciona-se boas práticas que veem sendo adotadas nas unidades prisionais, como a arte e a leitura na recuperação social dos detentos, e o caráter inovador do monitoramento eletrônico dos apenados, num contexto que migramos para a Sociedade 5.0.

Tratando sobre a intervenção judicial na política pública e no orçamento penitenciário, avalia-se também a efetivação dos direitos fundamentais dos presos e as decisões internacionais e nacionais que impactam esta específica política pública, manchada pelo carimbo do “Estado de Coisas Inconstitucionais”.

Após aprofundada análise histórico-bibliográfica, jurisprudencial e em bases de dados abertos, conclui-se o trabalho de pesquisa, com sugestões, sob os aspectos federativos, financeiros e de gestão, que impactem positivamente nas condições prisionais no país.

Por fim, considerando que a vida imita a arte, e vice-versa, e a questão do aprisionamento está bem presente nas diversas manifestações artísticas do cotidiano (literatura, pintura, cinema, música, dentre outras), traz-se neste trabalho, além das discussões acadêmicas (constitucionais, financeiras e de execução penal), registros artísticos que guardam fina sintonia com o tema, como a Fotografia 1, do filme “O Milagre da Cela nº 7”.

Fotografia 1 - Cena do Filme O Milagre da Cela n° 7³



³ ANTONELI JUNIOR, Hugo. Drama turco “*Milagre na Cela 7*”, da Netflix, vai te fazer chorar. Disponível em: <https://comandonoticia.com.br/drama-turco-milagre-na-cela-7-da-netflix-vai-te-fazer-chorar/>. Acesso em: 24 set. 2020.

2 FEDERALISMO E SISTEMA PENITENCIÁRIO

Antes de adentrar à divisão das responsabilidades no financiamento e na gestão do sistema penitenciário⁴, aborda-se a forma federativa de Estado e seus desdobramentos sobre as finanças públicas e as atividades estatais no Brasil.

O federalismo é a forma de Estado em que há divisão de poderes entre o núcleo central e as unidades federadas, tendo os seguintes elementos definidores: autonomia política dos entes federados; ordem jurídica centralizada; soberania; e constituição escrita. Outros aspectos se agregam a essa definição, como um órgão jurisdicional competente para dirimir as disputas federativas e inexistência do direito de secessão (decorrente do caráter estável e duradouro do vínculo federativo, que impede a separação dos entes).

Tal estrutura estatal teve origem nos Estados Unidos da América (EUA), em resposta à necessidade de se ter um governo eficiente num território tão amplo. Após a independência americana, proclamada em 04 de julho de 1.776, o poder era repartido entre as antigas colônias britânicas, que não abriam mão das suas soberanias, o que acabava por enfraquecer a reunião na forma de Confederação.

Para fortalecer a união entre os Estados, Thomas Madison, Alexander Hamilton e James Jay escreveram um total de 85 artigos que, após publicações em Nova York, foram consolidados na obra “O Federalista”. Estes escritos constituem a essência teórica da fórmula federativa escrita na Constituição Americana pela Convenção da Filadélfia de 1787. A partir dela, os Estados confederados deixaram de ser soberanos, conservando-se autônomos, e entregaram à União os poderes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os entes. Além disso, a vontade da União passou a ser formada no Senado pelos representantes dos Estados.

Segundo Karl Loewenstein⁵, o Estado federal pressupõe a existência de uma Constituição formal, responsável por traçar os limites de suas competências, que representam o ponto central da estrutura do federalismo.

⁴ Prefere-se neste trabalho a utilização do termo “sistema penitenciário”, fazendo alusão aos distintos modos de cumprimento das penas (destinadas aos condenados). “Sistema carcerário” pode se relacionar às carceragens ou cadeias públicas (para presos provisórios). De outro giro, “sistema prisional” tem espectro mais amplo. Para evitar sucessivas repetições, no entanto, por vezes se utiliza um termo pelo outro.

⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1964. p. 356.

No federalismo, à soberania do ente central, que se forma pela conjugação de forças das unidades parciais, corresponde-se à preservação da autonomia dos entes subnacionais. O Estado Federal contrapõe-se ao Estado Unitário, no qual os poderes estatais se concentram exclusivamente no ente maior, não havendo autonomia pelos entes menores.

Esta autonomia compreende tanto a descentralização administrativa, como a política. Além de executar as leis nacionais, os Estados-membros podem elaborar suas próprias leis, e mais, suas próprias constituições. Tratam-se das capacidades de autogoverno e auto constituição, que devem seguir as diretrizes da Constituição Federal.

A Constituição escrita, premissa e fundamento de validade do Estado Federal, vai além, discriminando a forma como se dá a distribuição de competências legislativas e materiais de cada ente (central/nacional ou parcial/subnacional).

Nesse sentido, explicitar a engenharia institucional do Estado Brasileiro é fundamental para que se possa discriminar entre os diversos entes federados as responsabilidades atinentes ao financiamento e à gestão do sistema penitenciário, o que se passa a denominar de “federalismo penitenciário”. Além da indagação do “que” deve ser feito para melhorar a situação prisional, questiona-se aqui também por “quem” deve ser feito.

2.1 FEDERALISMO FISCAL E AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ENTES

“Não podemos, é verdade, reduzir a complexidade dos tantos problemas que conduzem ao caos penitenciário brasileiro, mas parece claro que uma tarefa básica para apontarmos os caminhos de superação desse quadro consiste em delimitarmos as responsabilidades de cada um dos órgãos do Estado.”⁶

Como há repartição constitucional de competências entre os entes federados, deve haver, também, a partilha dos recursos públicos necessários ao exercício desses misteres. Ou seja, é feita a divisão, entre os diversos entes governamentais, das receitas tributárias destinadas a viabilizar materialmente esses encargos, donde se fala em federalismo fiscal, que consiste no sistema de repartição dos poderes de arrecadação (competência tributária) e partilha dos recursos públicos entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

⁶ VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 4.

Para Regis Fernandes de Oliveira⁷, ao estabelecer-se a partilha das competências políticas e administrativas, cada ente federado recebe um plexo de atribuições de que deve cuidar, restando claro que a eles devem ser destinados recursos para cumprir suas finalidades.

Federalismo fiscal, portanto, refere-se à partilha das receitas públicas entre as diversas esferas governamentais, bem como os respectivos instrumentos arrecadatórios. Nesse sentido, Paulo Gustavo Gonet⁸ assevera:

As constituições federais preveem, ainda, uma repartição de rendas, que vivifica a autonomia dos Estados-membros e os habilita a desempenhar as suas competências. Vale observar que a Constituição brasileira dispõe também sobre repartição de receitas oriundas de impostos federais, favorecendo não somente os Estados, como igualmente, aquinhoando os Municípios (art. 159 da CF).

No federalismo fiscal, assume especial significado a autonomia financeira, que consiste na previsão constitucional de receitas próprias, mediante outorga de competências tributárias ou mecanismos de partilhas e repasses, a fim de que os entes federados (maiores e menores) tenham suficiência econômica para o custeio de suas obrigações.

Sobre federalismo fiscal e autonomia financeira na ótica constitucional de 1988, confira-se escólio de João Paulo Bachur⁹:

O pacto federativo refundado em 1988 buscou originalmente, pelo menos no plano normativo, equilibrar o fluxo de receitas, privilegiando deliberadamente os estados brasileiros menos desenvolvidos economicamente. No que tange às atribuições fiscais constitucionais, significativa autonomia tributária foi concedida aos estados (pelo menos nominalmente), bem como foram instituídos mecanismos distributivos que privilegiaram tanto os estados quanto os municípios brasileiros em relação à União.

Antes de se trilhar as distintas responsabilidades pelo financiamento e a gestão do sistema penitenciário, é imperioso seja perpassado pelo federalismo fiscal, com necessária abordagem sobre a autonomia financeira dos entes. Nessa linha, deve-se ter em

⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 36.

⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 789.

⁹ BACHUR, João Paulo. *Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional*: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 56, n. 4, p. 377-401, out./dez. 2005. p. 392.

mente que as receitas públicas alocadas a cada ente federativo devem ser proporcionais às competências materiais assumidas por cada qual¹⁰.

2.2 FEDERALISMO COOPERATIVO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO - “FEDERALISMO PENITENCIÁRIO”

“O desafio mais difícil e urgente hoje é explorar de maneira criativa novos terrenos para a justiça nos quais a prisão não seja mais nossa principal âncora.”¹¹

No Brasil, o modelo de Estado adotado desde a instituição da República, previsto pela Constituição de 1891 e abraçado pelas demais constituições, é o federalismo. Atualmente, o modelo federativo está consagrado como cláusula pétrea inclusive (Art. 1.º e art. 60, §4º, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/1988¹²). No registro histórico, ressalvam-se apenas os períodos da Ditadura Vargas (Constituição de 1937, que não previa o federalismo) e a Ditadura Militar (1964-1985), que, pela concentração excessiva de poderes nas mãos da União, ficou conhecido por federalismo nominal.

Diferentemente dos EUA, onde vigora o federalismo dual, caracterizado pela rigorosa divisão de poderes, por meio da enumeração expressa das competências do ente central, deixando as competências remanescentes aos entes subnacionais, o Brasil adota o federalismo cooperativo ou por cooperação, que exige a colaboração entre as esferas governamentais – sem divisão estanque e cerrada das atribuições. Outra diferença para o sistema norte-americano é que, naquele país, houve reunião das 13 antigas colônias para formação do poder central (federalismo por agregação ou movimento centrípeto); já em terras brasileiras, o movimento foi no sentido contrário, com os poderes do governo central (antigo Império) sendo partilhado entre as oligarquias locais (federalismo por desagregação ou movimento centrífugo).

¹⁰ Com outros autores, Beto Ferreira Martins Vasconcelos afirma: “Pontue-se que o processo de pactuação ou definição das competências materiais de cada ente federativo é indissociável da discussão sobre o financiamento da execução de tais ações ou políticas públicas, **sendo razoável supor que a destinação de receitas deve se dar em razão diretamente proporcional à amplitude das responsabilidades assumidas.**” (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 19, grifo nosso.).

¹¹ DAVIS, Ângela. *Estarão as prisões obsoletas?* Tradução Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difei, 2018. p. 22.

¹² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: www.planalto.gov.br. Grifo nosso.

Na história brasileira, são constantes as mudanças nas relações federativas, com sucessivas tensões, que variam entre a concentração de poderes e recursos no governo central (União), o fortalecimento das regiões (Estados-membros e Distrito Federal) até o movimento municipalista (autonomia dos Municípios).

O Estado Brasileiro tem por norte o equilíbrio federativo, situação em que a alocação dos recursos seja coerente com as necessidades de cada ente estatal (seguinte binômio: atribuições x recursos), sem grandes distorções ou submissão financeira entre eles. Nesse sentido, expressamente atribui-se à lei complementar o estabelecimento de normas sobre a entrega de recursos: “[...] objetivando promover o equilíbrio socioeconômicos entre Estados e entre Municípios” (art. 161, inciso II, da CRFB/1988).

Em relação à questão penitenciária, as responsabilidades pela gestão e o financiamento também se dividem entre as distintas esferas federativas. A propósito, o art. 24, inciso I, do texto constitucional diz ser competência concorrente da União, Estados-membros e Distrito Federal: “legislar sobre direito penitenciário”.

Convém mencionar que o Constituinte de 1988, tão detalhista em outras áreas, foi bastante enxuto ao tratar das relações federativas no que toca ao sistema penitenciário¹³, limitando-se a prescrever essa competência legislativa concorrente (não tendo discriminado quaisquer competências materiais ou administrativas sobre o assunto). Quanto à competência legislativa, a União deve estabelecer normas gerais, enquanto os Estados-membros e o Distrito Federal precisam suplementar a legislação no que lhes couber (art. 24, §2º, da CRFB/1988).

Numa linha de investigação científica, em que compete ao intérprete do direito também o papel de o questionar, lembra-se aqui de Giorgio Agamben¹⁴, que recomenda sejam “profanados” os institutos humanos consagrados (por exemplo: as previsões constitucionais). Portanto, indaga-se aqui acerca da lacuna constitucional sobre a divisão de responsabilidades no trato de uma política penitenciária nacional, e a necessidade de se colmatá-la por outros veículos normativos.

¹³ Reforçando esse posicionamento, Walkiria Dutra afirma: “Em termos federativos, o artigo 5º da Constituição Federal de 1988 garantiu alguns dos direitos e deveres acerca da individualização da pena e das privações da liberdade, **mas não houve uma responsabilização clara entre os entes federados sobre a pauta sobre o sistema prisional.**” (DUTRA, Walkiria Zambrzivicky. *O Sistema Penitenciário Brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional.* In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., Caxambú. *Anais* [...]. Caxambú, 2018. p. 1-2, grifo nosso.)

¹⁴ AGAMBEN, Giorgio. *Profanações*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 65.

Desse modo, cabe ao constituinte reformador ou à legislação infraconstitucional o papel de estabelecer e explicitar o espaço de cada ente federativo no financiamento e na gestão do sistema penitenciário brasileiro. À falta de normas constitucionais específicas (originárias e reformadoras), compete ao legislador ordinário a fixação de competências administrativas dos diversos entes, gizando assim a engenharia federativa (fiscal e gerencial) do sistema prisional.

Na questão prisional/penitenciária, a estrutura estatal brasileira é complexa e conflitante. Enquanto compete à União a legislação que tipifica crimes e regula os processos penais, a gestão do sistema, na sua grande maioria, é exercida pelos Estados-membros e Distrito Federal. Muitas vezes, essa confusão de responsabilidades gera sobreposição de atuações, indefinições institucionais, e até espaços vazios de atuação¹⁵.

Sobre isso, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário de 2009¹⁶ (CPI/2009) observou:

Nesse compartilhamento de funções e responsabilidades entre Poderes da República e dos Estados, **nem sempre há harmonia no enfrentamento do combate à criminalidade e nas soluções dos graves problemas carcerários**, havendo um descompasso entre o legislador que produz a lei, o julgador que condena e o gestor que cuida do preso. Com relação ao financiamento do sistema carcerário, os problemas, as lacunas e as deficiências também são complexos. Há, portanto, uma estrutura federal e outra estadual para o trato dos problemas carcerários. (Grifo nosso).

Em se tratando o sistema penitenciário brasileiro de um assunto complexo, é imprescindível sejam avaliados o desenho institucional e a engenharia federativa adotados, tanto na repartição das tarefas materiais quanto na distribuição dos recursos financeiros necessários à sua manutenção.

Um outro problema de matiz federativo no sistema penitenciário diz respeito aos conflitos entre as diferentes unidades federadas em custodiar presos que respondam a

¹⁵ Walkiria Dutra: “No caso do sistema prisional, há pouca referência acerca do papel exercido pelo governo federal, bem como uma análise das relações federativas nessa área de política pública.” (DUTRA, Walkiria Zambrivicky. *O Sistema Penitenciário Brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., Caxambú. *Anais* [...]. Caxambú, 2018. p. 8).

¹⁶ Esclareça-se que a penúltima CPI do Sistema Carcerário de responsabilidade da Câmara dos Deputados, durou de 2007 a 2009, e procedeu a diligências em unidades prisionais de todas as unidades federativas do país, teve seu Relatório divulgado em 2009, com impactantes constatações e conclusões. A última CPI do Sistema Carcerário teve seu Relatório Final divulgado em agosto de 2015, também com diversas proposições. (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 329.).

processos ou tenham sido condenados em Estados diferentes, criando-se empecilhos para o recambiamento interestadual de presos, pelo insuficiente papel de integração e mediação da União¹⁷.

Sobre as amarras institucionais na federação brasileira, verdadeiros “nós federativos”, Bachur¹⁸ assevera:

O principal problema da federação brasileira consiste em um vácuo constitucional e institucional que inviabiliza a articulação entre as atribuições fiscais constitucionais da União, dos estados e dos municípios brasileiros e induz à predação fiscal em todos os níveis: entre as unidades da federação e a União, de um lado, e entre as próprias unidades federadas, de outro lado. A tarefa, obviamente, não é simples. O desafio que nos resta é precisamente reproblematicar o pacto federativo e levar a cabo o projeto constitucional de federação da Constituição Federal de 1988.

Ainda, esse mesmo autor¹⁹ faz interessante reflexão sobre o papel do federalismo nas pesquisas de políticas públicas, segundo a qual: “Recolocar a federação na agenda de pesquisa é passo necessário para viabilizar que a política social seja pensada de maneira estrutural, e não conjuntural”.

Adentrando especificamente neste campo do “federalismo penitenciário”, Beto Ferreira Martins Vasconcelos e outros advertem²⁰: “Assim, nos parece evidente que os arranjos federativos e as relações intergovernamentais constituem uma chave central para a superação dos tantos problemas verificados na administração da questão carcerária no país”.

Desse modo, em se tratando a crise prisional brasileira de problema antigo, estrutural e de dimensão nacional (descrita no Cap. III), faz-se necessário o envolvimento de todos os poderes e órgãos do Estado para sua superação²¹. Além disso, as discussões

¹⁷ Somente para ilustrar, cita-se uma bem sucedida experiência da adequada estratégia federativa entre governos federal e estadual no sistema prisional brasileiro, consistente na transferência para presídio federal, em fevereiro de 2019, de 22 presos que ocupavam lideranças do crime organizado no Estado de São Paulo. Apesar das expectativas de represália dos criminosos, as forças estatais conseguiram efetuar os traslados, sem que houvesse reações, com grande esquema de segurança orquestrado. (ADONO, Luís. Marcola e mais 21 integrantes do PCC são levados para presídios federais. *UOL Notícias*, São Paulo, 12 fev. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/02/13/marcola-pcc-transferir-presidio-federal.htm>. Acesso em: 16 dez. 2019.).

¹⁸ BACHUR, João Paulo. *Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional*: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 56, n. 4, p. 377-401, out./dez. 2005. p. 395.

¹⁹ *Ibid.*, p. 378.

²⁰ VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 7.).

²¹ Voto-Vista proferido pelo Ministro do STF, Luís Roberto Barroso: “59. Como se viu, a perversa realidade prisional brasileira é um problema generalizado, complexo e estrutural, fruto de ações e omissões dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que se estenderam durante várias décadas. Tal como se demonstrou nas experiências de direito comparado relatadas acima, não há soluções fáceis ou unilaterais

precisam ser colocadas em níveis federativos, inclusive para que sejam delimitadas e repactuadas de forma precisa as atribuições governamentais e a alocação das verbas públicas, para que haja adequada autonomia financeira dos órgãos encarregados da gestão penitenciária.

para enfrentar essa obscura realidade. Para que sejam eficazes, é preciso implementar um conjunto complexo e planejado de medidas, articulado por todos os órgãos relativos ao sistema carcerário e esferas de poder. **É necessário, ainda, que se confira prioridade a soluções que atuem diretamente sobre as causas do problema prisional.**⁶⁰. Do retrato da situação carcerária, revelado no item III.1, acima, despontam nitidamente **três principais causas da crise do sistema carcerário nacional, que estão de certo modo interligadas: (i) a superlotação, (ii) a lógica do hiperencarceramento, e (iii) as deficiências na estruturação e funcionamento dos presídios.**” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 580.252/MS. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 16/02/2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 23 fev. 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Grifo nosso.).

3 ASPECTOS PENAIS E FÁTICOS DA QUESTÃO PRISIONAL

“A prisão em si deveria ser medida reservada para casos em que seja extremamente necessária, permitindo ao estado ter um sistema prisional mais enxuto e eficiente.”²²

Neste capítulo, abordam-se os aspectos penais e fáticos do sistema penitenciário, a missão do Direito Penal e alguns aspectos das penas, como suas teorias, suas funções, a evolução histórica e a humanização delas, chegando-se nas Regras Mínimas da ONU para Tratamento dos Prisioneiros, de 2015 (Regras de Mandela). Ainda, apontam-se características globais do aprisionamento, e em alguns países estrangeiros, chegando-se ao sistema brasileiro, com as constatações feitas por organismos nacionais e internacionais quanto ao estado quase falimentar que se encontra nossa administração penitenciária, bem como as constantes violações de direitos humanos nessa seara. Por fim, dimensiona-se o caráter nacional do problema, e aborda o aprisionamento feminino e o impacto da pandemia do Coronavírus (COVID-19) sobre o sistema prisional.

3.1 A MISSÃO DO DIREITO PENAL. TEORIAS E FUNÇÕES DA PENA

Faz-se imperioso avaliar neste trabalho a missão do Direito Penal, bem como as teorias e funções da pena, haja vista o sistema penitenciário representar uma das formas de fazê-lo efetivo, ou mesmo tornar efetivas as leis penais vigentes.

Desde 1834, com Birnbaum²³, prevalece a concepção de que o Direito Penal tem por finalidade a proteção dos bens jurídicos mais relevantes para a sociedade. Antes disso, segundo Rogério Greco²⁴, já se afirmava que a real missão desse ramo do direito era proteger os direitos subjetivos, pois o delito significava lesão a um direito subjetivo alheio.

Não se desconhece a existência de corrente minoritária, capitaneada por Jakobs²⁵, sustentando que a essência do Direito Penal seria proteção de normas, ou seja, a

²² FRIAS, Andrea Simone. Ressocialização, do preconceito à eficácia da pena. *Dialógico. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, v. 14, n. 52, 2017. p. 18.

²³ Johann Michael Franz Birnbaum (1792 a 1877), dramaturgo alemão e jurista consagrado, da Escola Histórica do Direito (1834).

²⁴ GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006. p. 6.

²⁵ Günther Jakobs, jurista alemão, professor emérito de Direito Penal e Filosofia de Direito da Universidade de Bonn.

garantia da vigência das normas penais, haja vista que no momento do crime os bens jurídicos já teriam sido atacados (não mais havendo, portanto, o que ser protegido).

No entanto, acabou prevalecendo que a missão do Direito Penal (sua finalidade precípua) é a proteção dos bens mais importantes à sobrevivência dos indivíduos e da sociedade, principalmente, quando os demais ramos do direito não conseguirem protegê-los adequadamente. De onde surge o caráter subsidiário da tutela penal.

A principal característica do Direito Penal, que o distingue dos demais ramos inclusive, é justamente a possibilidade de aplicação das penas de reclusão e detenção, que consistem na ação aflictiva à liberdade ambulatorial imposta pelo Estado ao autor de uma infração, após desfecho da ação penal.

Com relação às teorias da pena, cada qual conta com suas próprias raízes político-filosóficas. Porém, pode-se sistematizá-las, ao menos, em três linhas gerais, segundo Zaffaroni e Pierangeli²⁶:

a) teorias absolutas - afirmam que a pena encontra sua justificação em si mesma, enfatizando o seu aspecto retributivo (ou seja, uma vingança estatal pelo mal cometido pelo infrator);

b) teorias relativas - concebem a pena como meio para obtenção de outros objetivos, apregoando a necessidade de prevenção. Subdividem-se em teorias relativas da prevenção geral e da prevenção especial. Para a prevenção geral, a pena surte efeitos sobre os membros que não delinquiram, mediante intimidação (prevenção geral negativa) ou mesmo difusão da consciência social dos valores protegidos (prevenção geral positiva); já a prevenção especial age diretamente sobre o próprio apenado, seja por sua neutralização decorrente do tempo de cárcere (prevenção especial negativa), ou ainda, sua ressocialização, que consiste na capacidade do egresso em retornar ao convívio saudável (prevenção especial positiva);

c) teorias mistas (mais difundidas atualmente), ao tempo em que negam que a retributividade esgota todos os aspectos da punição, não aderem ao modo da prevenção especial. Seguem jurisprudência alemã no seguinte sentido “prevenção geral mediante retribuição justa”.

²⁶ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal Brasileiro: parte geral*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. v. 1. p. 108-109.

Cabe também distinguir aqui entre a missão do Direito Penal, que se coloca antes prática do crime, e as finalidades da pena, que se cumprem depois do crime praticado.

Nessa linha, Nilo Batista²⁷ assevera:

Quando se fala nos fins (ou “missão”) do direito penal, pensa-se principalmente na interface pena/sociedade e subsidiariamente num infrator antes do crime; quando se fala nos fins (ou objetivos, ou funções) da pena, pensa-se nas interferências infrator depois do crime/pena/sociedade. Por isso, a missão do direito penal defende (a sociedade), protegendo (bens, ou valores, ou interesses), garantindo (a segurança jurídica, ou a confiabilidade nela) ou confirmando (a validade das normas); ser-lhe-á percebido um cunho propulsor, e a mais modesta de suas virtualidades estará em resolver casos. Observe-se que os fins assinalados se projetam predominantemente na relação pena-sociedade e se apresentam com um sinal social positivo, que abrange sua funcionalidade, utilidade e dignidade. Já quanto à pena, ou bem apenas retribuirá (mediante a privação de bens jurídicos imposta ao infrator) o mal do crime com seu próprio mal, restaurando assim a justiça, ou bem intimidará a todos (pela ameaça de sua cominação ou pela execução exemplar) para que não se cometam (mais) crimes, ou tratará de conter e tratar o criminoso.

No Brasil, o Código Penal²⁸ (CP) em vigor, após a reforma de 1984, passou a adotar a teoria mista, atribuindo à pena tanto o aspecto retributivo como o preventivo. Confirma-se o quanto dito no art. 59: “O juiz estabelecerá, [...] conforme seja necessário e suficiente **para reprovação e prevenção do crime:**” - grifo nosso (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984).

De outro giro, a Lei de Execução Penal (LEP)²⁹ trouxe uma terceira finalidade da pena: *a integração social do apenado* (artigos 1º e 10³⁰), que tem bastante relevância para o presente trabalho, o qual traz reflexões sobre a eficácia reabilitadora/terapêutica das nossas prisões e o índice de reincidência dos seus egressos, ponderando-os com os gastos dispendidos pelo Estado nesta específica política pública (avança-se numa análise econômica e fiscal do direito penitenciário).

²⁷ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao Direito Penal Brasileiro*. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 108.

²⁸ BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, de 31 dez. 1940. Disponível em: www.planalto.gov.br.

²⁹ BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, de 13 jul. 1984. Disponível em: www.planalto.gov.br.

³⁰ “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.**” (Grifo nosso).

Sobre essas três finalidades da pena³¹, Grecianny Carvalho Cordeiro³², discorre:

Assim, num primeiro momento da história da pena de prisão, esta possuía um caráter nitidamente retributivo, uma vez que busca tão somente castigar o infrator pelo crime cometido. Em seguida, a prisão adquiriu uma finalidade também preventiva, tencionando evitar o cometimento de uma nova infração por parte do delinquente (prevenção especial) e da própria sociedade (prevenção geral). Posteriormente, a pena de prisão adquiriu um fim ressocializador, idealizando a recuperação do delinquente. Deveria servir não apenas para castigar e prevenir um novo delito, mas também para preparar o preso para o retorno à vida em sociedade.

Em síntese, num sistema penal e prisional modernos, não se busca somente os propósitos clássicos da pena (o consagrado binômio: retribuição e prevenção). Ou seja, visa-se também a reintegração, a reeducação e a reinserção social dos apenados, tríade esta que restou chamada pelo sociólogo norte-americano Robert Martinson por “teorias RE”, numa abordagem crítica a estas concepções terapêuticas. Ou seja, a pena deve produzir um impacto positivo na trajetória de vida daqueles que a cumpriram³³. Com isso, o esperado seria que, ao sair do cárcere, a pessoa estaria em melhores condições do que quando entrou (ressocialização), e não em piores condições na escalada do crime (dessocialização)³⁴ com perspectiva de se retornar ao cárcere³⁵.

³¹ Sobre estes aspectos da pena, Maria Thereza R. A. Moura também salienta: “Tem-se entendido, hodiernamente, que a natureza da pena é retributiva, preventiva e de ressocialização. A pena atua, simbolicamente, como castigo, como ‘resposta’ do Estado ao ato infringente da lei, cometido pelo agente (retribuição), retirando-o do meio social (prevenção), impedindo-o de delinquir. Possui, ainda, a finalidade de educação, recuperação e ressocialização, tendente, pois, à humanização, além da simples punição.” (MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Execução penal e falência do Sistema Carcerário. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 882.).

³² CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006. p. 26.

³³ “Dessa forma, deve ser garantido a todas as pessoas privadas da liberdade o direito de projetar sua trajetória futura; ao mesmo tempo, os estabelecimentos prisionais devem estar dotados de condições para que esta projeção se dê numa perspectiva de ressignificação da vida social, favorecendo a construção de projetos de vida que não recoloquem ou naturalizem a prisão como horizonte de pertencimento.” (BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback. p. 41.).

³⁴ Sobre os efeitos criminógenos do cárcere sobre o preso, Manoel Pedro Pimentel assevera: “Numa síntese: ingressando no meio carcerário, o sentenciado adapta-se, paulatinamente, aos padrões da prisão. Seu aprendizado, nesse mundo novo e peculiar, é estimulado pela necessidade de se manter vivo e, se possível, ser aceito e assimilado pelo grupo. Portanto, longe de estar sendo ressocializado para a vida livre, está, na verdade, sendo socializado para viver na prisão. O preso aprende rapidamente as regras disciplinares vigentes na prisão, para obedecê-las e não sofrer punições. Assim, o observador desprevenido pode supor que um preso de bom comportamento é um homem regenerado, quando o que se dá é algo inteiramente diverso: trata-se, apenas, de um homem prisionizado.” (PIMENTEL, Manoel Pedro Pimentel. *Sistemas Penitenciários*. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 815.).

³⁵ Sobre ressocialização e dessocialização, adverte Grecianny Carvalho Cordeiro: “Desse modo, apesar do anunciado fracasso, nos meios acadêmicos, do efeito ressocializador da pena de prisão, tem-se hoje em

3.2 EVOLUÇÃO E HUMANIZAÇÃO DAS PENAS

“Dizem que não se conhece um país realmente até que se esteja em seus cárceres. Não se deve julgar uma nação por como trata seus cidadãos mais privilegiados, mas os mais desfavorecidos.”³⁶

A fim de demonstrar a utilização dos corpos dos condenados como o principal meio para aplicação dos castigos antes da instituição das penas privativas de liberdade, Michel Foucault³⁷ descreve um episódio bastante ilustrativo:

(Damiens fora condenado, a 2 de março de 1757), a pedir perdão publicamente diante da porta principal da Igreja de Paris (aonde deveria ser) levado e acompanhado numa carroça, nu, de camisola, carregando uma tocha de cera acesa de duas libras; (em seguida), na dita carroça, na Praça de Greve, e sobre um patíbulo que aí será erguido, atenazado nos mamilos, braços, coxas e barrigas das pernas, sua mão direita segurando a faca com que cometeu o dito parricídio, queimada com fogo de enxofre, e às partes em que será atenazado se aplicarão chumbo derretido, óleo fervente, piche em fogo, cera e enxofre derretidos conjuntamente, e a seguir seu corpo será puxado e desmembrado por quatro cavalos e seus membros e corpo consumidos ao fogo, reduzidos a cinzas, e suas cinzas lançadas ao vento. Finalmente foi esquartejado. Essa última operação foi muito longa, porque os cavalos utilizados não estavam afeitos à tração; de modo que, em vez de quatro, foi preciso colocar seis; e como isso não bastasse, foi necessário, para desmembrar as coxas do infeliz, cortar-lhe os nervos e retralhar-lhe as juntas.

Na Idade Média, os infratores eram condenados à morte, açoites infamantes, suplícios públicos, amputação de membros, degredo, confisco de bens, etc. Confira a descrição de César Barros Leal³⁸, sobre as penas daquele período:

As diferentes modalidades de pena de morte, que se distinguiam por sua crueldade, com suplícios graduados meticulosamente para afiançar o máximo de sofrimento, eram executadas em cerimônias via de regra

mente que, para o regresso do delinquente à vida em sociedade, é de crucial importância pelo menos ‘evitar a dessocialização do recluso’. [...] Desistir do ideal reabilitador da pena de prisão significa desistir do próprio ser humano e não mais reconhecer sua infundável possibilidade de superação dos próprios limites. Abandonar o fim ressocializador da pena prisional importa em reconhecer o seu absoluto fracasso.” (CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006. p. 29-30.).

³⁶ Nelson Mandela. (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes. *Regras mínimas das Nações Unidas para tratamento dos reclusos*: (regras de Mandela). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf. Acesso em: 13 set. 2020.).

³⁷ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 9.

³⁸ LEAL, César Barros. *Vigilância eletrônica à distância*: instrumento de controle e alternativa à prisão na América Latina. Curitiba: Juruá, 2011. p. 34.

precedidas de confissões públicas e de um oprobioso desfile em burros ou carroças pelas ruas, a fim de causar uma profunda impressão sobre os assistentes. Queimados ou esquartejados, os cadáveres se expunham nas paragens ao escárnio aos aldeões.

Naquela época, seguindo tradição da Antiguidade, a prisão era utilizada somente como custódia física para se aguardar o julgamento do acusado. Geralmente, as penas fixadas na sentença eram muito mais graves que o próprio cárcere.

Já durante a Idade Moderna, as prisões passaram a ser utilizadas como instrumento principal das punições. Houve a instituição de estabelecimentos penitenciários³⁹ como forma de penitência (para remição) aos crimes praticados contra sociedade. Em síntese, a privação da liberdade, que era então reconhecida como um avanço civilizatório, passou a constituir-se em pena autônoma.

A partir do Século XVIII, sob a influência teórica do contrato social de Rousseau, surgiram juristas e filósofos iluministas, como Cesare Beccaria⁴⁰ em 1.764, combatendo o rigorismo e o abuso nas penas de encarceramento praticadas, sustentando a necessidade de uma proporcionalidade entre os crimes e as punições. Naquela época, além de castigos físicos aos presos, reunia-se num mesmo ambiente carcerário: homens, mulheres⁴¹, adolescentes, doentes mentais e físicos.

Em 1777, John Howard⁴², que já havia sido encarcerado, publicou *The State of the Prisons in England and Wales* (O Estado das Prisões na Inglaterra e no País de Gales), em que concebia o aprisionamento como ocasião para autoreflexão religiosa e reabilitação através do trabalho. Suas ideias teriam inspirado o *Penitentiary Act* de 1799, que deu os contornos das prisões modernas.

Naquela quadra histórica, menciona-se Jeremy Bentham, jurista inglês, criador do utilitarismo em 1789, que pregava que os detentos deveriam cumprir a pena privativa de liberdade em condições dignas e favoráveis à sua recuperação, beneficiando a

³⁹ Uma das primeiras penitenciárias foi criada na Inglaterra a *House of Correction*, em Bridwell, em 1552, com rígida disciplina, e visava corrigir o infrator através do trabalho e do ensino religioso. Ela serviu de inspiração para as prisões de Amsterdam, primeiro para recolhimento de homens (1595) e, depois, para encarceramento de mulheres (1597).

⁴⁰ BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução: Vicente Sabino Júnior. São Paulo: Ed. Pillares, 2013.

⁴¹ Ângela Davis destaca os movimentos de reforma nos Estados Unidos e na Inglaterra no Século XIX, que reivindicavam estabelecimentos separados para as mulheres presas (DAVIS, Ângela. *Estarão as prisões obsoletas?* Tradução Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difei, 2018. p. 76.).

⁴² Comerciante que fora nomeado *sheriff* do condado de Belfast, em 1772. Até o fim da sua vida, foi defensor da humanização das penas.

sociedade. Seu modelo arquitetônico de prisão⁴³, conhecido por Panóptico⁴⁴ (vide Figura 1 abaixo), permitia que um só vigilante pudesse observar todos os detentos sem que estes soubessem, sendo um modelo bem mais econômico que as prisões da época, que demandavam muitos funcionários⁴⁵.

Figura 1– Arquitetura do Panóptico⁴⁶



Para Foucault, que via no Século XIX a formação de uma “sociedade disciplinar”, a pena tinha tríplice função: punir o infrator, proteger a sociedade e reeducar o apenado. No entanto, sustentava que a prisão passou não se mostrar mais a forma ideal para tanto.

⁴³ O formato do edifício panóptico, na verdade, teria sido inicialmente concebido por seu irmão (Samuel Bentham), denominado Casa de Inspeção, ou Laboratório, que pretendia implantar numa fazenda Russa, para melhorar as condições de manufatura do local.

⁴⁴ Segue descrição do Panóptico pelo próprio Foucault: “Uma forma de arquitetura que permite um tipo de poder do espírito sobre o espírito; uma espécie de instituição que deve valer para escolas, hospitais, prisões, casas de correção, hospícios, fábricas, etc. O Panóptico era um edifício em forma de anel, no meio do qual havia um pátio com uma torre no centro. O anel se dividia em pequenas celas que davam tanto para o interior quanto para o exterior. Em cada uma dessas pequenas celas, havia segundo o objetivo da instituição, uma criança aprendendo a escrever, um operário trabalhando, um prisioneiro se corrigindo, um louco atualizando sua loucura, etc. Na torre central havia um vigilante. Como cada cela dava ao mesmo tempo para o interior e para o exterior, o olhar do vigilante, podia atravessar toda a cela; não havia nela nenhum ponto de sombra e, por conseguinte, tudo o que fazia o indivíduo estava exposto ao olhar de um vigilante que observava através de venezianas, de postigos semi-cerrados de modo a poder ver tudo sem que ninguém ao contrário pudesse vê-lo.” (FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Eduardo Jardim e Roberto Machado. Rio de Janeiro: Nau, 2002. p. 87.).

⁴⁵ Em 1826, houve inauguração da Penitenciária Western State, em Pittsburgh (EUA), baseada num modelo arquitetônico revisado do panóptico.

⁴⁶ O PANÓPTICO. In: SABEDORIA Política: um site dedicado ao estudo da política. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/o-panoptico/>. Acesso em: 13 set. 2020.

Segundo o autor⁴⁷, “[...] a prisão, longe de transformar os criminosos em gente honesta, serve apenas para fabricar novos criminosos ou para afundá-los ainda mais na criminalidade”.

Dando um salto até nossa atual ordem jurídico-constitucional, a dignidade da pessoa humana está consagrada como um dos fundamentos do Estado Brasileiro (art. 1º, inciso III, da CRFB/1988). Tal princípio nuclear e vetor interpretativo de todo sistema jurídico produz consequências nas mais variadas circunstâncias da vida da pessoa. Além disso, está estabelecido que: “[...] não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e e) cruéis.” (art. 5º, inciso XLVII, da CRFB/1988).

Mesmo a pessoa investigada, processada e definitivamente condenada pelo Estado Brasileiro pela prática de um crime, recaindo sobre si as mais drásticas consequências legais, inclusive a privação da sua liberdade, ela não perde a proteção jurídica e o respeito à sua dignidade⁴⁸.

Nessa linha, e de acordo com os princípios e regras universais que tratam sobre o cumprimento das penas privativas de liberdade, tem-se o propósito que os Estados busquem cada vez mais a humanização das penas⁴⁹. No plano infraconstitucional brasileiro, este desiderato restou positivado no art. 6º, inciso XV⁵⁰, da Lei 13.675/2018.

Sobre o princípio da humanidade, Rodrigo D. E. Roig⁵¹ afirma:

Além de tutelar diretamente a incolumidade física ou psíquica das pessoas presas, ontologicamente o princípio da humanidade representa também a barreira jurídica, interpretativa, discursiva e ética à utilização da teoria da reserva do possível como pretexto para a desassistência estatal na execução penal. Nessa perspectiva, a ideia de mínimo existencial não se atrela apenas

⁴⁷ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 131-132.

⁴⁸ Confira-se: “É sempre bom ressaltar: ‘prisioneiros são só isso: prisioneiros, e não animais. Foram considerados culpados de crimes e pagam por isso. É preciso garantir que a sociedade brasileira, ao privá-los da liberdade, não os prive da dignidade humana.’” (MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Execução penal e falência do Sistema Carcerário. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 886.).

⁴⁹ Para Grecianny Carvalho Cordeiro: “[...] a história da pena de prisão é também marcada por uma constante luta pela sua humanização” (CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006. p. 25.).

⁵⁰ “Art. 6º São objetivos da PNSPDS: [...] **XV – racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento;** [...]” (BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 12 jun. 2018. Disponível em: www.planalto.gov.br. Grifo nosso.).

⁵¹ ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 39-40.

ao direito à vida, mas também à humanidade.

Neste propósito de humanização, questiona-se inclusive a eficácia que as penas privativas de liberdade, essencialmente retributivas, possuem no sentido de diminuir a criminalidade e contribuir para melhoria dos níveis de segurança pública. Nesse quadro chama-se “crise da pena de prisão” e seu efeito dessocializador⁵². Nesse sentido, a CPI/2009⁵³ já alertava:

É verdade que parcela expressiva da sociedade encara a pena e a prisão como vingança contra aquele que delinque. Essa postura, superada em outros países, deve ser abandonada no Brasil. O Estado não deve se vingar, mas sim punir TODOS os que delinquiriam e recuperá-los para uma vida produtiva, em harmonia com a sociedade. A reeducação daquele que se desviou do lícito se constitui em princípio e finalidade do sistema penitenciário. Além da privação da liberdade como castigo, há que se proporcionar ao que delinuiu a possibilidade de rever seus erros e se preparar para assumir uma vida diferente da que o levou às prisões. (Grifo nosso).

Em síntese, a humanização é o ideal maior dos sistemas de justiça criminal e penitenciário em nível universal, e vetor que deve guiar, na questão prisional, os legisladores, julgadores e autoridades responsáveis pela execução das penas.

Para Cláudio do Prado Amaral⁵⁴, duas conquistas históricas fundamentais são perseguidas pelos Estados: a primeira, que a pena deve ter uma finalidade útil, consistente na prevenção de delitos, sendo instrumento estatal para evitar a ocorrência de novos delitos; e a segunda, que as penas – em especial as privativas de liberdade – devem ser executadas com humanidade, em respeito à condição do indivíduo.

Entretanto, a realidade nua e crua dos presídios brasileiros, demonstrada a seguir, reflete que, salvo raras exceções, estamos anos-luz da prática humanitária, equiparando-nos às antigas formas de tortura impingidas aos infratores em épocas medievais. Ainda hoje,

⁵² Manoel Pedro Pimentel afirma: “Há generalizada preocupação, em todo o mundo, quanto à eficácia da pena de prisão. Reconhece-se – e isto é reiteradamente comprovado em todos os congressos internacionais e nacionais que o encarceramento não serve para que se cumpra a dupla finalidade da pena: punir e ressocializar. Em contrapartida, causa prejuízos irreparáveis à personalidade do interno submetido à prisonização, expressão cunhada por Donald Clemmer para resumir a condição a que fica reduzido o sentenciado recolhido a um estabelecimento penal.” (PIMENTEL, Manoel Pedro Pimentel. *Sistemas Penitenciários*. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 814.).

⁵³ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384.). p. 16.

⁵⁴ AMARAL, Cláudio do Prado. *Teoria da devida execução da pena privativa de liberdade*. 2013. Tese (Livredocência) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013. p. 23.

direitos básicos dos presos são considerados “artigos de luxo”.

Sobre isso, confira-se trecho de voto do Ministro do STF, Celso de Mello⁵⁵:

O quadro de distorções revelado pelo clamoroso estado de anomalia de nosso sistema penitenciário desfigura, compromete e subverte, de modo grave, a própria função de que se acha impregnada a execução da pena, que se destina – segundo determinação da Lei de Execução Penal - “a proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” (art. 1º) [...] tendo presente a situação dramática e cruel constatada no modelo penitenciário nacional, que se vive, no Brasil, em matéria de execução penal, um mundo de ficção que revela um assustador universo de cotidianas irrealidades em conflito e completo divórcio com as declarações formais de direitos que - embora contempladas no texto de nossa Constituição e, também, em convenções internacionais e resoluções das Nações Unidas, notadamente aquelas emanadas de seu Conselho Econômico e Social – são, no entanto, descumpridas pelo Poder Executivo, a quem incumbe viabilizar a implementação do que prescreve e determina, entre outros importantes documentos legislativos, a Lei de Execução Penal.

O modo de cumprimento da pena em muitos dos nossos presídios e cadeias não se distancia daquele “aparelho singular” utilizado para tortura física e execução dos apenados nas antigas colônias penais, conforme célebre descrição de Kafka na novela “Na Colônia Penal”⁵⁶.

Ademais, o confinamento de presos em espaços tenebrosos (maioria das prisões brasileiras⁵⁷, algumas das quais já abrigou presos em contêineres, inclusive) subtrai-lhes o direito à existência digna. Em vez de propiciar a ressocialização dos infratores, bestializa os homens, aprimorando-os na prática criminosa.

Por fim, registra-se que a temática do sistema penitenciário no Brasil, inclusive para sua transformação, tem forte relação com a implementação de alguns dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) em

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347 MC/DF. Relator Min Marco Aurélio. Data de julgamento: 09/09/2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 18 fev. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br.

⁵⁶ Segue trecho ilustrativo de Kafka sobre o cumprimento de uma sentença condenatória: “-Ele não conhece a própria sentença? -Não - repetiu o oficial e estacou um instante, como se exigisse do explorador uma fundamentação mais detalhada da sua própria pergunta; depois disse: - Seria inútil anunciá-la. Ele vai experimentá-la na própria carne.” (KAFKA, Franz. *O veredicto e na colônia penal*. Tradução e posfácio Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 36.).

⁵⁷ Maria Thereza R. A. Moura enfatiza: “Faz-se, portanto, imprescindível transformar, inovar e renovar. A prisão sempre foi, é e será uma instituição total. Ela é deteriorante e degradante. Favorece o aprendizado de novas técnicas criminosas e cria seus próprios valores. Nela, vige a chamada ‘Lei do Cão’, resultado do fenômeno da prisionização’.” (MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. *Execução penal e falência do Sistema Carcerário*. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 885.).

2015⁵⁸ – Agenda Global para 2030, dentre os quais, se destacam: 1- Erradicar a Pobreza; 2- Acabar com a Fome; 4- Educação de Qualidade; 5 – Igualdade de Gênero; 8- Trabalho Digno e Crescimento Econômico; 10- Reduzir as Desigualdades; e 16 – Paz, Justiça e Instituições Fortes.

3.3 DIREITOS DAS PESSOAS PRESAS. REGRAS MÍNIMAS DA ONU PARA TRATAMENTO DOS PRISIONEIROS DE 2015 (REGRAS DE MANDELA)

“Quem entra em um estabelecimento penal, e chega perto de uma cela apinhada de homens e mulheres, não esquece jamais o cheiro que dali se exala.”⁵⁹

Diversos diplomas legislativos nacionais e internacionais asseguram incontáveis direitos aos homens e às mulheres que estejam detidos (em síntese, todos aqueles direitos não atingidos pela sentença ou pela lei).

A maior parte dos direitos das pessoas reclusas são considerados fundamentais, de nítido caráter social, demandando prestações positivas dos poderes públicos, o que implica maiores indagações acerca da sua eficácia.

Este cunho prestacional importa para as questões econômicas e orçamentárias inerentes à efetivação dos direitos das pessoas privadas de liberdade, haja vista a necessidade de disponibilidade financeira para tanto, como se verá na análise da “reserva do possível” e do “mínimo existencial” (Cap. V).

Em 2015⁶⁰, a Organização das Nações Unidas – ONU atualizou aquelas “Regras Mínimas para Tratamento dos Reclusos”, que haviam sido expedidas em 1955, na cidade de Genebra (Suíça), sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.

A normativa mais recente passou a incorporar novas doutrinas de direitos humanos, gerando um novo Estatuto, denominado “Regras de Mandela”. A nova Resolução, cujo nome faz alusão ao ex-presidente da África do Sul, que ficara detido durante 27 anos

⁵⁸ Aprovada por 193 países na ONU, no dia 25 de setembro de 2015.

⁵⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 268.

⁶⁰ Resolução 70/175, da Assembleia Geral da ONU, adotada em 17.12.2015. (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes. *Regras mínimas das Nações Unidas para tratamento de reclusos: (regras de Mandela)*. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf. Acesso em: 13 set. 2020.).

por sua luta contra o *apartheid*, funda-se em outros instrumentos internacionais de proteção, dentre eles, o Pacto Internacional de Direito Cívico e Político (1966), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984).

Nas “Regras de Mandela”, são previstos os seguintes direitos aos presos: a) educação; b) formação profissional; c) trabalho; d) assistência ao egresso; e) não discriminação por quaisquer razões; f) liberdade de credo e de culto; g) acessibilidade aos portadores de deficiência; h) separação de acordo com a categoria do preso e o crime praticado; i) acomodação em celas adequadas e individuais, com cama e roupas de cama; j) condições de saúde, limpeza e higiene nos ambientes por eles frequentados; k) práticas esportivas e de lazer; l) serviços médicos e odontológicos; m) unidades prisionais especializadas para tratamento das presas inclusive nos períodos pré e pós-natal; n) alimentação com valor nutricional adequado; o) contatos com familiares; p) acesso a livros, etc.

No que diz ao aprisionamento das mulheres, em 2010, a ONU já havia expedido ato normativo próprio, intitulado Regras de Bangkok, que estabelece regras específicas em razão da condição feminina das apenadas⁶¹.

Na ordem jurídica interna, destaca-se além dos direitos enumerados na Constituição Federal de 1988, a LEP, que no art. 41⁶², consagra extenso rol de direitos às pessoas encarceradas (homens, mulheres, transsexuais etc.).

Apesar dos diversos direitos da população carcerária, aqui descritos, não se deixa de mencionar que as pessoas privadas de liberdade estão também sujeitas a regras de

⁶¹ Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, adotadas em 2010 pela Assembleia Geral da ONU, em atenção à Resolução 2010/16 de 22/07/2010.

⁶² Lei 7.210, de 11/07/1984: “Art. 41 - Constituem direitos do preso: I - alimentação suficiente e vestuário; II - atribuição de trabalho e sua remuneração; III - Previdência Social; IV - constituição de pecúlio; V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação; VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado; X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; XI - chamamento nominal; XII - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena; XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento; XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito; XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes; XVI - atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente. (Incluído pela Lei nº 10.713, de 2003)” (BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 jul. 1984. Disponível em: www.planalto.gov.br).

disciplina, ordem e segurança, e suas transgressões devem ser punidas, tanto na esfera administrativa como na criminal, observados os princípios da proporcionalidade e do devido processo legal. Além disso, não se ignoram as dores das vítimas⁶³ e dos familiares delas, que muitas vezes tiveram suas vidas ou famílias destruídas, e, geralmente, sem indenização pelos danos materiais e morais que sofreram.

Dado o abismo entre nossa realidade carcerária e o preconizado pelas normas convencionais, constitucionais e legais de tratamento dos presos⁶⁴ – considerada uma erosão constitucional (em outras palavras, “um hiato entre a forma e a realidade”), que põe em xeque a legitimidade do poder de punir do Estado, aprofunda-se neste estudo acerca dos gastos públicos tidos com os presos, bem como a gestão financeira e a governança do nosso sistema penitenciário.

3.4 DADOS GLOBAIS DO APRISIONAMENTO. SISTEMAS ESTRANGEIROS

“Trate as pessoas como lixo e elas serão lixo. Trate-as como seres humanos e elas se comportarão como seres humanos.”⁶⁵

⁶³ Os direitos das vítimas de crimes têm capítulo próprio na tutela dos direitos humanos, conforme a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas de Criminalidade e de Abuso de Poder (Resolução n. 40/34, de 29.11.1985, da Assembleia Geral da ONU). (BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. *Declaração dos princípios básicos de justiça relativos às vítimas da criminalidade e de abuso de poder*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecPrincBasJustVitCriAbuPod.html>. Acesso em: 13 set. 2020.).

⁶⁴ Maria Thereza R. A. Moura assevera: “O grande desafio está em implementar os ideais e em fazer cumprir as garantias asseguradas, tanto pela Constituição como pela lei ordinária, já que, convenhamos, **a dissociação entre a previsão legislativa e a realidade é gritante.**” (MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Execução penal e falência do Sistema Carcerário. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 880-881, grifo nosso.).

⁶⁵ Tom Eberhardt *apud* DREISINGER, Braz. A Noruega prova que tratar presos como seres humanos realmente funciona. *Huffpost Brasil*, [S. l.], 28 mar. 2017. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/2017/03/28/a-noruega-prova-que-tratar-presos-como-seres-humanos-realmente-f_a_22016014/. Acesso em: 14 jul. 2020.

3.4.1 Dados globais do aprisionamento

Ao se aprofundar sobre nossa realidade prisional, para diagnóstico e melhorias, é importante também analisarmos experiências estrangeiras em relação ao tema, até mesmo para comparação e ajustes.⁶⁶

Esclareça-se, inicialmente, que existem três sistemas penitenciários clássicos, segundo Damásio de Jesus⁶⁷: a) o da Pensilvânia ou da Filadélfia, em que o preso cumpre a pena na cela praticamente sem sair, em confinamento solitário, onde vive, come, trabalha e faz a leitura da Bíblia⁶⁸; b) o de Auburn⁶⁹ ou sistema silencioso, em que o sentenciado trabalha durante o dia em silêncio, com outros presos em grupo, se isolando no período noturno (já adotado pelo Brasil em 1850, na Casa de Correção da Corte, no Rio de Janeiro, prevalecia nos EUA e na Europa); e c) o progressivo inglês⁷⁰, em que há um período inicial de isolamento e, após, o condenado passa a trabalhar junto com outros detentos em fases de progressiva obtenção da liberdade, conforme a disciplina e o trabalho do preso (adotado em quase todo o mundo, inclusive no Brasil⁷¹ atualmente).

⁶⁶ Sobre a comparação com sistemas prisionais estrangeiros, o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, asseverou no Voto-Vista no RE 580.252/MS: “41. O caráter global da crise do sistema carcerário não deve, porém, servir de consolo ou desculpa para a manutenção da alarmante estrutura prisional brasileira. Pelo contrário, **as experiências de alguns desses países no enfrentamento do problema nos fornecem exemplos de medidas e reformas capazes de produzir resultados efetivos na melhoria das condições carcerárias**, além de trazer novas perspectivas sobre os papéis que a jurisdição constitucional pode desempenhar no processo.”. (Grifo nosso).

⁶⁷ JESUS, Damásio E. de. *Direito Penal*: parte geral, de acordo com a Lei nº 7.209, de 11.7-1984. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 1. p. 521.

⁶⁸ O sistema pensilvânico/filadélfico sofreu severas críticas a seu tempo, em razão dos altos custos para sua manutenção e também por desencadear em vários presos uma doença chamada “loucura penitenciária”. Foi muito combatido no Congresso Penal e Penitenciário de Praga, em 1830.

⁶⁹ O nome desse sistema decorre da primeira penitenciária que o adotara, Auburn, no Estado de Nova Iorque, em 1816. As principais críticas a ele centram-se: proibição de visitas, mesmo dos familiares, abolição de lazer e exercícios físicos, e falta de instrução/aprendizado aos reclusos.

⁷⁰ Embora não catalogado por Damásio como um dos sistemas penitenciários clássicos, na Espanha, por influência do Coronel Manuel Montesinos y Molina, a partir de 1834, quando assumiu o posto de diretor do Presídio San Agustín, em Valência, colocou em prática um formato de pena com sentido reeducativo e ressocializador, em que foram suprimidos castigos corporais, e se remunerava o trabalho do preso (não mais os explorando).

⁷¹ No Brasil, segundo o Código Penal (art. 33, §2º) e a Lei de Execução Penal, a execução da pena privativa de liberdade é feita de modo progressivo, em três regimes: fechado, semiaberto e aberto, avançando-se para os subsequentes segundo o mérito do preso. Na Exposição de Motivos do Código, está assim explicitado: “35. A fim de humanizar a pena privativa da liberdade, de nova índole, mediante o qual poderá dar-se a substituição do regime a que estiver sujeito o condenado, segundo o seu próprio mérito. A partir do regime fechado, fase mais severa do cumprimento da pena, possibilita o projeto a outorga progressiva de parcelas da liberdade suprimida.” (BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. *Diário Oficial da União*, DF, Brasília, de 31 dez. 1940. Disponível em: www.planalto.gov.br).

Numa primeira comparação da nossa realidade carcerária com países estrangeiros, destaca-se que no Brasil a reincidência criminal⁷² gira em níveis superiores a 70%⁷³ - a cada 10 (dez) pessoas que saem do sistema penitenciário, cerca de 07 (sete) retornam, em regra, por delitos mais graves. Em países de primeiro mundo, a recidiva penal gira por volta de 60%, conforme apontamento da CPI de 2009⁷⁴. Enquanto os EUA registram uma reincidência média de 60%, a União Europeia computa uma taxa média de 50%.

A propósito, convém mencionar o *World Prison Brief* (WPB), pesquisa de política criminal ligada à *London University*, que disponibiliza plataforma de dados *on line* sobre os sistemas prisionais ao redor do mundo⁷⁵.

Segundo a 12ª edição do *World Prison Brief* (2018)⁷⁶, em 230 países analisados, tem-se uma **população prisional** próxima a **11 milhões de pessoas e taxa média de encarceramento** equivalente a **144 presos por 100 mil habitantes**. Denota-se uma tendência mundial de maior encarceramento nas últimas décadas, com superlotação das unidades e redução do aspecto ressocializador.

Nos cinco primeiros lugares de aprisionamento, destacam-se: 1º Estados Unidos, com 2,121 milhões de presos; 2ª China, com 1,649 milhões de presos; 3º Brasil, com 690 mil; 4º Rússia com 582 mil; e 5º Índia, com 419 mil presos (dados coletados em 2018).

⁷² Estudo sobre Reincidência no Brasil, citando autores como Julião, Adorno, Bordini e Pinatel, indica: “quatro tipos de reincidência: **i- reincidência genérica**, que ocorre quando há mais de um ato criminal, independentemente de condenação, ou mesmo autuação, em ambos os casos; **ii- reincidência legal**, que, segundo a nossa legislação, é a condenação judicial por novo crime até cinco anos após a extinção da pena anterior; **iii- reincidência penitenciária**, quando um egresso retorna ao sistema penitenciário após uma pena ou por medida de segurança; e **iv – reincidência criminal**, quando há mais de uma condenação, independentemente do prazo legal.” (INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. conselho nacional de justiça. *Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o CNJ e o IPEA (001/2012) e respectivo Plano de Trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 8, grifo nosso.).

⁷³ Esse percentual consta no Relatório da CPI de 2009 e relatórios do CNJ. No entanto, não se tem comprovação efetiva da precisão e do acerto desses números, nem dos critérios metodológicos utilizados para se chegar até ele, sendo poucas as pesquisas produzidas no país sobre o assunto.

⁷⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 280.

⁷⁵ INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH. WALMSLEY, Roy. *World Prison Population List*. 12th ed. 2018. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_12.pdf. Acesso em: 19 fev. 2019.

⁷⁶ *Ibid.*

Finalizando, sobre a dualidade da realidade global e o universo prisional brasileiro, o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, bem pontuou⁷⁷:

40. A situação dos presídios brasileiros não é um fenômeno isolado e sem precedentes no cenário mundial. Diversos países enfrentam problemas de superlotação e graves deficiências em seus sistemas carcerários. Em Congresso da ONU sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal, realizado em Doha em abril deste ano, declarou-se que a superpopulação de presídios alcançou “proporções epidêmicas”. Apenas no ano passado, dos 193 países-membros da ONU, 77 registraram número de presos superior a 120% da capacidade dos estabelecimentos penais. Para citar apenas alguns exemplos, é o caso dos Estados Unidos, da Itália, da Rússia, da Colômbia e da África do Sul. (Grifo nosso).

3.4.2 Estados Unidos da América

Apesar de conter a maior população prisional do mundo (por volta de 2,1 milhões presos, e taxa de encarceramento estimada em 655 presos a cada 100 (cem) mil habitantes, segundo o 12º *World Prison Brief* (2018), menciona-se o país norte americano por sua relevância na geopolítica mundial, e também graças a algumas penitenciárias utilizadas no país que tem servido de modelo para diversas nações. Por exemplo, o alto grau de segurança de algumas delas, que, inclusive, levou o Brasil a inspirar-se no modelo arquitetônico e gerencial das *supermax prisons* para construção de seus presídios federais (segurança máxima especial).

Outro ponto que se menciona sobre o sistema norte-americano é que há prisões federais e estaduais (*prisons*) e cadeias municipais (*jails*), bem como de segurança supermáxima, máxima, média e mínima. Muitas delas são administradas por empresas privadas (mais de 100 unidades), sendo a gestão prisional considerada um negócio altamente lucrativo⁷⁸ inclusive. A crescente onda de privatizações teve início no Governo de Ronald Reagan nos anos 1980. Além disso, atualmente há um contingente de 250 mil pessoas que são monitoradas eletronicamente, por tornozeleiras ou pulseiras.

⁷⁷ Voto-Vista proferido nos Autos do RE 580.252/MS. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 580.252/MS. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 16/02/2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 23 fev. 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. p. 54.).

⁷⁸ Somente em 2005 nos EUA, o negócio movimentou quase 37 bilhões de dólares. (SACHETTA, Paula. *Quanto mais presos, maior o lucro*. Disponível em: <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 9 jan. 2016.).

O país também enfrenta sérios problemas com o encarceramento (superlotação, falta de condições sanitárias, violência e corrupção), destacando-se negativamente as unidades do Estado do Alabama⁷⁹.

Como medida de transparência dos gastos do sistema penal federal, o Governo Americano, através do Departamento de Justiça⁸⁰, divulga os gastos anuais com o encarceramento. No ano fiscal de 2017 (mesmo ano do levantamento brasileiro publicado pelo CNJ a seguir descrito), o custo mensal do preso federal equivalia a US\$ 2.983,00 (por volta de R\$ 9.875,00, em valores da época)⁸¹.

Dado o baixo custo e a grande eficácia, vale citar uma bem-sucedida experiência norte-americana com o Programa Hudson Link⁸², que possibilitou aos presos do sistema prisional de Nova York estudarem gratuitamente e obterem a formação universitária. Com diploma na mão e uma profissão, o índice de reincidência dos egressos bacharéis reduziu drasticamente. Apenas 2% deles voltaram a cometer crimes. Outro ponto de destaque desse programa, que já formou por volta de 700 presos e tem 600 matriculados, é o seu custo, avaliado em US\$ 5 mil (aproximadamente 21 mil reais) por detento, bem abaixo do valor médio para se manter um preso anualmente.

Por fim, cabe consignar que o índice de reincidência norte-americano gira em torno de 60%, e os custos com a administração carcerária estima-se em 0,5% do PIB⁸³

⁷⁹ MELO, João Ozorio de. Grande parte das prisões dos EUA tem padrão de terceiro mundo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 7 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-07/grande-parte-prisoas-eua-padroao-terceiro-mundo>. Acesso em: 16 se. 2019.

⁸⁰ NATIONAL ARCHIVES. Federal Register. *Annual Determination of Average Cost of Incarceration*. [2018]. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/04/30/2018-09062/annual-determination-of-average-cost-of-incarceration>. Acesso em: 11 mar. 2020.

⁸¹ Com o câmbio no valor de R\$ 3,31 (dezembro de 2017). Atualizado monetariamente, representa valor próximo a R\$ 11.819,00, em maio de 2020 (IPCA/IBGE). (BRASIL. Banco Central do Brasil. Calculadora do cidadão. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso: 15 jun. 2020.).

⁸² SIMÕES, Fabíola. Detentos se formam na universidade com programa de baixo custo e só 2% voltam ao crime. *A soma de todos os afetos*, 14 fev. 2020. Disponível em: <https://www.asomadetodosafetos.com/2020/02/detentos-se-formam-na-universidade-com-programa-de-baixo-custo-e-so-2-voltam-ao-crime.html>. Acesso em: 17 fev. 2020.

⁸³ Conforme apontamento do BID. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Os custos do crime e da violência: novas tendências e constatações na América Latina e Caribe*. Washington, D.C.: BIB, 2017. (Série Monografia, 510). p. 43.).

3.4.3 Noruega⁸⁴

A Noruega, país nórdico com um dos melhores níveis de vida (1º lugar no Ranking IDH Global 2018), tem uma política prisional diametralmente contrária à brasileira e à norte-americana, mantendo baixíssimo nível de encarceramento (em torno de 63 presos a cada 100 mil habitantes, segundo o 12º *World Prison Brief* de 2018), conseguindo garantir um tratamento mais humano aos reclusos e efetivo à sociedade.

Suas unidades detentivas, conhecidas por “casas de adaptação”, são tidas como as melhores dependências para presos no mundo. Sua filosofia penal é tida como modelo para reabilitação dos infratores⁸⁵.

Outro aspecto a se destacar sobre a Noruega é a grande participação da comunidade em geral na questão prisional. Com o envolvimento de políticos, operadores do direito, policiais e gestores prisionais, sendo as políticas criminal e penitenciária consideradas problema de todos, que devem se reunir para resolvê-las.

No sistema norueguês, fortemente calcado na reinserção dos apenados, e não na vingança punitiva estatal, obriga-se o detento a demonstrar progressos no comportamento, na educação e no trabalho, para que se logre o retorno à liberdade (caso não se comprove, prorroga-se o tempo de cárcere). Ao mesmo tempo, autoriza-se que ele jogue videogames, xadrez, toque instrumentos musicais, pratique esportes e tenha lazer.

Segundo Tom Eberhardt, diretor da prisão na ilha de Bastoey⁸⁶, localizada no sul de Oslo (vide Fotografia 2 abaixo): "Um dia na prisão não deve ser diferente do que seria na vida diária, tanto como seja possível".

⁸⁴ BRUME, Bruno André. Sistemas prisionais em outros países: como o Brasil se compara ao resto do mundo? *Politize: educação política sem complicação*, [S. l.] 10 fev. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sistemas-penitenciarios-outros-paises/>. Acesso em: 13 jul. 2019.

⁸⁵ GOMES, Luiz Flávio. *Noruega como modelo de reabilitação de criminosos*. Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121932086/noruega-como-modelo-de-reabilitacao-de-criminosos>. Acesso em: 13 set. 2020. Acesso em: 13 jul. 2019.

⁸⁶ POR QUE a Noruega é o melhor país do mundo para ser preso. *GI*, [Rio de Janeiro?], 17 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/por-que-a-noruega-e-o-melhor-pais-do-mundo-para-ser-presos.html>. Acesso em: 13 jul. 2019.

Fotografia 2 - Prisão na Ilha Bastoei (Oslo, Noruega)⁸⁷



No ano fiscal de 2017 (mesmo ano do levantamento publicado pelo CNJ no Brasil), o custo mensal do preso equivalia a 81.000,00 NOK – coroa norueguesa (por volta de R\$ 31.995,00 no câmbio da época)⁸⁸. Por fim, cabe consignar que a reincidência gira em torno de 20% (uma das mais baixas no mundo).

Quanto aos altos custos do sistema prisional norueguês (gasta-se quase o dobro do valor que outros países da Europa Ocidental, e de duas a quatro vezes que os Estados norte-americanos), pesquisas econômicas apontam que estes altos investimentos são mais do que compensados em benefícios pra sociedade, com: redução nas despesas do sistema de justiça criminal devido a menor reincidência; aumento da empregabilidade com maior incremento da economia e do recolhimento de tributos; e redução nos custos da vitimização, com menos crimes sendo praticados no futuro⁸⁹.

Bem a propósito, um interessante comparativo se faz entre os sistemas prisionais dos países estrangeiros até agora mencionados (Estados Unidos e Noruega). Confira-se

⁸⁷ POR QUE a Noruega é o melhor país do mundo para ser preso. *GI*, [Rio de Janeiro?], 17 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/por-que-a-noruega-e-o-melhor-pais-do-mundo-para-ser-presos.html>. Acesso em: 13 jul. 2019.

⁸⁸ NORSKE fanger er blant Europas dyreste. Disponível em: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/0npzpg/norske-fanger-er-blant-europas-dyreste>. Acesso em: 18 ago. 2020. Atualizado monetariamente, representa valor próximo a R\$ 38.296,00 em maio de 2020 (IPCA/IBGE).

⁸⁹ BHULLER, Manudeep *et al.* *Incarceration can be rehabilitative*. 24 Mar. 2019 Disponível em: <https://voxeu.org/article/incarceration-can-be-rehabilitative>. Acesso em: 9 set. 2020.

análise de João Ozorio de Melo⁹⁰:

A diferença entre os países está nas teorias que sustentam seus sistemas de execução penal. Segundo o projeto de reforma do sistema penal e prisional americano, descritos na Wikipédia, eles se baseiam em três teorias: 1) Teoria da "retribuição, vingança e retaliação", baseada na filosofia do "olho por olho, dente por dente"; assim, a justiça para um crime de morte é a pena de morte, em sua expressão mais forte; 2) Teoria da dissuasão (*deterrence*) que é uma retaliação contra o criminoso e uma ameaça a outros, tentados a cometer o mesmo crime; em outras palavras, é uma punição exemplar; por exemplo, uma pessoa pode ser condenada à prisão perpétua por passar segredos a outros países ou a pagar indenização de US\$ 675 mil dólares a indústria fonográfica, como aconteceu com um estudante de Boston, por fazer o download e compartilhar 30 músicas – US\$ 22.500 por música; 3) Teoria da reabilitação, reforma e correição, em que a ideia é reformar deficiências do indivíduo (não o sistema) para que ele retorne à sociedade como um membro produtivo. **As duas primeiras explicam o sistema penal e o sistema prisional dos Estados Unidos. Existem esforços para implantar e manter programas de reabilitação, mas eles constituem exceção à regra. Na Noruega, a terceira teoria é a regra. Isto é, a reabilitação é obrigatória, não uma opção.** Assim, o "monstro da Noruega", como qualquer outro criminoso violento, poderá pegar a pena máxima de 21 anos, prevista pela legislação penal norueguesa. Se nesse prazo, não se reabilitar inteiramente para o convívio social, serão aplicadas prorrogações sucessivas da pena, de cinco anos, até que sua reintegração à sociedade seja inteiramente comprovada. (Grifo nosso).

Em síntese, destaca-se no sistema penitenciário da Noruega seus altos investimentos na sua filosofia penal (finalidade terapêutica da pena), que praticamente obriga a ressocialização dos presos (retardando sua saída do cárcere enquanto não se comprova isso), bem como o sucesso da sua política penitenciária, que, além de contar com ampla participação da comunidade, tem um dos mais baixos níveis de reincidência do mundo.

3.4.4 Holanda

Na Holanda, os presídios contam com amplas áreas verdes, bibliotecas, mesas de piquenique e ginásios poliesportivos. Ali também se adota a ideia de que a rotina no cárcere não deve ser muito diferente da rotina fora dele, contribuindo para reinserção do apenado na comunidade.

Nesse país que conta com baixa taxa de encarceramento (61 presos a cada 100 mil habitantes, segundo o 12º *World Prison Brief* de 2018), vive-se uma crise penitenciária às avessas, na qual “*sobram celas e faltam condenados*”, o que levou ao fechamento de mais

⁹⁰ MELO, João Ozorio de. Noruega consegue reabilitar 80% de seus criminosos. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 27 de junho de 2012. Crime e Castigo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jun-27/noruega-reabilitar-80-criminosos-prisoos>. Acesso em: 16 set. 2019.

de 20 prisões nos últimos anos⁹¹. Algumas unidades prisionais holandesas têm recebido presos estrangeiros (com a locação de espaços para países vizinhos), outras tem se tornado hotéis de luxo, museus ou recebido outras destinações.

Além disso, a Holanda tem um sistema penal de reabilitação personalizado, tratando as causas que levaram cada preso a cometer o crime pelo qual está cumprindo pena. Por exemplo: preso por drogas, trabalha-se o vício; preso por violência, trata-se a gestão da raiva; se a prisão tem causa no endividamento, trata-se o condenado com consultor de finanças.

O resultado dessa política penitenciária holandesa é o baixo índice de reincidência, estimado em 10% (dez por cento), um dos menores do mundo.

Destaca-se no cenário holandês, também, projeto governamental em tramitação para cobrar taxa (uma diária por noite) dos presos, estimada em 16 euros (aproximadamente 50 reais), por no máximo dois anos⁹².

No ano fiscal de 2017 (mesmo ano do levantamento publicado pelo CNJ no Brasil), o custo mensal do preso na Holanda equivalia a 7.500,00 euros (por volta de R\$ 27.825,00, no câmbio da época)⁹³.

Em relação aos custos/benefícios do sistema prisional holandês, vale a mesma análise trazida acima quanto a Noruega, no sentido de que os altos investimentos na administração carcerária, notadamente no aspecto reabilitador da pena, têm trazidos resultados positivos para toda comunidade, com baixíssimo nível de reincidência criminal.

3.4.5 México

O México, que tem características mais assemelhadas ao Brasil (grande extensão territorial, enorme população e dificuldades socioeconômicas) também enfrenta grandes problemas em seu sistema penitenciário, além da altíssima criminalidade. No 12º *World Prison Brief* (2018), o México aparece com 204.422 presos, e uma taxa de aprisionamento

⁹¹ HOLANDA enfrenta 'crise penitenciária': sobram celas, faltam condenados. *BBC News Brasil*, 19 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37966875>. Acesso em: 13 jul. 2019.

⁹² PROJETO na Holanda quer cobrar dos detentos os custos da prisão. Disponível em: <https://recordtv.r7.com/fala-brasil/videos/projeto-na-holanda-quer-cobrar-dos-detentos-os-custos-da-prisao-06102018>. Acesso: 15 jun. 2020.

⁹³ KROEZEN, Thijs. *Dit kost één gevangene de Nederlandse staat per dag: vijf keer het gemiddelde*. 20 Mar. 2018. Disponível em: <https://wnl.tv/2018/03/20/dit-kost-een-gevangene-de-nederlandse-staat-per-dag-vijf-keer-het-gemiddelde/>. Acesso em: 18 ago. 2020. Atualizado monetariamente, representa valor próximo a R\$ 33.304,00 em maio de 2020 (IPCA/IBGE).

de 164 detidos por 100 (cem) mil habitantes. Em 2015, a *Human Rights Watch*⁹⁴ afirmou sobre o país:

[...] as prisões são superlotadas, sem higiene e sem condições básicas de segurança para a maioria dos detentos. Presos que acusam carcereiros ou outros presos de ataques ou de outros abusos não contam com um sistema efetivo de proteção. Na maioria das prisões, a população carcerária é controlada pelo crime organizado, e a corrupção e violência são crescentes.

Um retrato simbólico do sistema prisional mexicano foram as duas fugas pelo maior narcotraficante do país, Joaquín Guzmán Loera (*El Chapo*), que liderava o Cartel de Sinaloa. A primeira fuga em 2001, e a segunda em 2015, quando se evadiu da prisão de segurança máxima de Altiplano, por meio da construção de um túnel de fuga com 1.500 metros de comprimento.

Segundo publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁹⁵, os gastos do México com o encarceramento atingiram 0,12% do PIB em 2017. No mesmo ano (coincidente com o levantamento publicado pelo CNJ no Brasil), o custo mensal do preso mexicano girava em torno 4.200 pesos⁹⁶ (por volta de R\$ 712,00⁹⁷, no câmbio da época).

3.4.6 Colômbia

O sistema prisional colombiano também possui semelhanças ao do Brasil, marcado por celas superlotadas, imundas, sem condições de higiene, fugas, rebeliões e corrupção.

No 12º *World Prison Brief* (2018), a Colômbia aparece com 118.708 presos, e uma taxa de encarceramento de 240 detidos por 100 (cem) mil habitantes.

As condições carcerárias da Colômbia são agravadas pela prisão de paramilitares de direita, guerrilheiros de esquerda, envolvidos na guerra civil daquele país (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC), e narcotraficantes (sobretudo pela força dos Cartéis de Medellín e de Cali).

⁹⁴ RELATÓRIO mundial 2015: México. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2015/country-chapters/268104>. Acesso em: 13 set. 2019.

⁹⁵ Conforme apontamento do BID. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Os custos do crime e da violência: novas tendências e constatações na América Latina e Caribe*. Washington, D.C.: BID, 2017. (Série Monografia, 510). p. 43.).

⁹⁶ CUESTA 70 pesos alimentar a un preso. *El Heraldo*, México, 6 nov. 2018. Disponível em: <https://heraldodemexico.com.mx/estados/cuesta-70-pesos-alimentar-a-un-presos/>. Acesso em: 18 ago. 2020.

⁹⁷ Atualizado monetariamente, representa valor próximo a R\$ 852,00 em maio de 2020 (IPCA/IBGE).

Tamanha a gravidade do problema carcerário colombiano, que levou a Corte Constitucional da Colômbia a reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), teoria posteriormente adotada pelo Brasil na ADPF 347 MC/DF, destacando-se as omissões estatais e falhas estruturais que violavam massivamente os direitos fundamentais dos detidos (*Sentencia T-153*, de 1998⁹⁸). Confira-se a ementa daquele julgado:

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN ESTABLECIMIENTO CARCELARIO – Hacinamiento

[...] *Las condiciones de vida en los penales colombianos vulneran evidentemente la dignidad de los penados y amenazan otros de sus derechos, tales como la vida y la integridad personal, su derecho a la familia, etc. Nadie se atrevería a decir que los establecimientos de reclusión cumplen con la labor de resocialización que se les ha encomendado. Por lo contrario, la situación descrita anteriormente tiende más bien a confirmar el lugar común acerca de que las cárceles son escuelas del crimen, generadoras de ocio, violencia y corrupción. [...]*
De todo lo dicho has ahora cabe extraer la siguiente conclusión: el problema de las cárceles y de las condiciones de vida dentro de ellas no ocupa un lugar destacado dentro de la agenda política. Apesar de que desde hace décadas se conoce que la infraestructura carcelaria es inadecuada, que los derechos de los reclusos se vulneran, que los penales no cumplen con su función primordial de socialización y que los centros carcelarios del país rebosan de sindicados no se observa una actitud diligente de los organismos políticos del Estado con miras a poner remedio a esta situación. La actitud de los gestores de las políticas públicas frente al problema de las cárceles obedece a la lógica del principio de las mayorías, que gobierna los regímenes democráticos. Los reclusos son personas marginadas por la sociedad. El mismo hecho de que sean confinados en establecimientos especiales, difícilmente accesibles, hace gráfica la condición de extranamiento de los presos. En estas condiciones, los penados no constituyen un grupo de presión que pueda hacer oír su voz. Por eso, sus demandas y dolencias se pierden entre el conjunto de necesidades que agobian las sociedades subdesarrolladas, como la colombiana.

Segundo publicação do BID⁹⁹, os gastos da Colômbia com o encarceramento atingiram 0,16% do PIB. Em 2017, calculava-se o gasto mensal com o preso em 100 (cem) dólares (correspondente a R\$ 330,00 no câmbio da época)¹⁰⁰.

⁹⁸ Corte Constitucional da República da Colômbia, Sentença T-153/98, j. em 28.04.1998.

⁹⁹ Conforme apontamento do BID. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Os custos do crime e da violência: novas tendências e constatações na América Latina e Caribe*. Washington, D.C.: BID, 2017. (Série Monografia, 510). p. 43.).

¹⁰⁰ JESUS FILHO, José de. *Prisões brasileiras e colombianas: na mesma margem*. Disponível em: https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/SEGURANCA_PUBLICA_PAISES_AMERICA-LATINA.pdf. Acesso em: 17 set. 2020. A quantia atualizada monetariamente significa R\$ 395,00 em maio 2020 (IPCA/IBGE).

Por fim, avaliando os países latino-americanos mencionados (México e Colômbia), inclusive o Brasil abaixo analisado, conclui-se que os problemas penitenciários, assim com os altos índices de criminalidade, têm estreita relação com as desigualdades estruturais presentes nesta região¹⁰¹. Em síntese, o fenômeno prisional não se afasta do contexto socioeconômico que o ampara. No ponto, vale a observação feita por Cláudio do Prado Amaral¹⁰²:

Quase não há contra-argumento ao fato de que, apesar do desenvolvimento alcançado ao longo da história, a prática atual revela que boa parte das prisões, especialmente nos países da América Latina, África e Ásia, **ainda permanecem como locais em que pessoas são depositadas de modo desumano e perverso, em condições indignas, e principalmente, sem instrumentos de ressocialização: são locais para os condenados serem castigados**. E ademais, sua população é formada – com pouquíssima variação – pelos pobres e estropiados de sempre. (Grifo nosso).

Desse modo, é imperiosa a avaliação da utilização do aprisionamento mundo afora e de experiências estrangeiras bem sucedidas, para fins de comparação com a realidade nacional, inclusive para impactá-la positivamente.

Numa breve análise, verifica-se que o maior sucesso na política penitenciária está ligado essencialmente à filosofia que a orienta, destacando-se os países que dão maior ênfase ao aspecto reabilitador da pena (exemplos: Noruega e Holanda) em vez da função retributiva (Estados Unidos da América). Além disso, os problemas nos sistemas prisionais enfrentados por países como Brasil, México e Colômbia, não se dissociam do desfavorável contexto socioeconômico dessas nações.

3.5 AS CONDIÇÕES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO. O DESCOMPASSO CONSTITUCIONAL

“Cadeia é um lugar povoado de maldade.”¹⁰³

Além de alguns países estrangeiros, cujos modelos prisionais e respectivos gastos com o encarceramento foram sucintamente apontados, debruçemo-nos também sobre

¹⁰¹ As dificuldades socioeconômicas que afligem a maioria dos países da América Latina, inclusive o Brasil, estão bem explicitadas, no seu contexto histórico e de colonização, na obra de Galeano (GALEANO, Eduardo H. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2012.).

¹⁰² AMARAL, Cláudio do Prado. *Teoria da devida execução da pena privativa de liberdade*. 2013. Tese (Livre-docência) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013. p. 26.

¹⁰³ VARELLA, Drauzio. *Estação Carandiru*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 13.

a realidade das prisões brasileiras.

Nessa toada, a questão prisional está indissociavelmente ligada à crise de iguais proporções na segurança pública, onde se destaca que o Brasil, atualmente, é o campeão mundial em número de homicídios (31,6 mortes violentas a cada 100 mil habitantes – dados de 2017). Somente no ano mencionado, houve 65.602 assassinatos, segundo o último Atlas da Violência¹⁰⁴. Trata-se do maior índice histórico quanto à letalidade violenta no país¹⁰⁵.

Apesar deste trabalho focar tanto no financiamento quanto na gestão do sistema penitenciário, o contexto carcerário recebe forte influência da política criminal, e também produz impactos sobre ela. Atualmente, há forte tendência em inserir a política prisional num contexto mais amplo de políticas públicas, com foco na garantia dos direitos e na preparação dos presos para o retorno à liberdade, num saudável convívio.

Nesse sentido, para se saber a pretensão e os limites de onde se pode chegar com estudos desta natureza inclusive, esclareça-se que a questão prisional está fortemente associada às áreas da segurança pública e da justiça criminal¹⁰⁶. Nesse sentido, a advertência de Augusto Thompson¹⁰⁷:

No momento, **esposo o ponto de vista de que a questão penitenciária não tem solução “em si”, porque não se trata de um problema “em si”, mas parte integrante de outro maior: a questão criminal**, com referência ao qual não desfruta de qualquer autonomia. A seu turno, a questão criminal também nada mais é que mero elemento de outro problema mais amplo: o das estruturas sócio-político-econômicas. Sem mexer nestas, coisa alguma vai alterar-se em sede criminal e, menos ainda, na área penitenciária. (Grifo nosso).

Com já destacado, uma das principais crises sociais que o Brasil atravessa há tempos trata-se do seu dramático quadro prisional, consistente na falta de condições

¹⁰⁴ INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas da violência 2019*. Rio de Janeiro: Ipea: FBSP, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas_2019_infografico_FINAL.pdf. Acesso em: 24 set. 2020.

¹⁰⁵ Beto Ferreira Martins Vasconcelos e outros afirmam: “A violência e a criminalidade, além de ceifar a vida de milhares de jovens negros com pouco acesso aos serviços sociais, impacta negativamente a economia e as instituições do país, e esgarça, ainda mais, o nosso tecido social tão marcado por profundas desigualdades e iniquidades.” (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 8).

¹⁰⁶ Esquadrinhando bem a correlação temática entre estes distintos setores, Walkiria Dutra afirma: “A segurança pública, o sistema prisional e a Justiça Criminal compõem sistemas próprios e, ao mesmo tempo, estão relacionados entre si por seus atores e sistemas de crenças.” (DUTRA, Walkiria Zambrzivicky. *O Sistema Penitenciário Brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., Caxambú. Anais [...]. Caxambú, 2018. p. 1.).

¹⁰⁷ THOMPSON, Augusto. *A questão penitenciária*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 110.

administrativas, financeiras e de gerenciamento adequado de seus presos, sendo palco de infindáveis violações aos direitos humanos, prática de corrupção e a má utilização de recursos públicos.

Realmente, a crise prisional é um problema social crônico, não afetando somente as pessoas presas, mas toda sociedade, que passa a sofrer diariamente as consequências das omissões e falhas administrativas. Um dia, o homem que estava preso volta ao convívio em sociedade. O ideal seria que ele estivesse em melhores condições daquelas que entrou no cárcere, evitando-se renovar-se na prática criminosa. Na vida real, no entanto, as consequências para o apenado geralmente são opostas, considerando os fenômenos da prisionização (assimilação e acomodação às regras do cárcere) e dessocialização (possibilidade de voltar a praticar delitos após solto).

Não se cuida de exclusividade tupiniquim, haja vista diversos países, inclusive alguns economicamente desenvolvidos, também enfrentarem problemas no gerenciamento de seus sistemas prisionais.

Na história nacional, esse quadro prisional dramático não é recente, havendo superlotação em cadeias e presídios brasileiros desde o Século XIX¹⁰⁸. A propósito, o Congresso Nacional já teve instaurada quatro comissões parlamentares de inquérito (CPI's) que trataram sobre a realidade carcerária: em 1976 (visava apurar a situação dos presos políticos, mas este escopo não foi admitido pela Ditadura Militar); em 1993 (logo após o massacre do Carandiru); em 2009 (teve como razão principal os ataques do Primeiro Comando da Capital - PCC em São Paulo); e 2015 (rebelião no Complexo Prisional do Curado, em Recife/PE, e conflitos em outras prisões brasileiras como motivos), cujos relatórios dos trabalhos parlamentares documentam a falência gradual do sistema¹⁰⁹.

Nesse sentido, diversos organismos de controle (nacional e internacional) têm reiteradamente pronunciado o estado caótico do sistema penitenciário brasileiro¹¹⁰,

¹⁰⁸ Na Constituição do Império (1824), já havia a seguinte previsão sobre as condições das prisões, no art. 179, XXI: “As Cadeias serão seguras, limpas, o bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réos, conforme suas circunstâncias, e natureza dos seus crimes.”

¹⁰⁹ CONGRESSO investiga situação do sistema prisional no Brasil há 40 anos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 jan. 2017. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1849239-congresso-investiga-situacao-do-sistema-prisional-no-brasil-ha-40-anos.shtml>. Acesso em: 9 maio 2020.

¹¹⁰ Um dado curioso consiste que a situação falimentar do sistema penitenciário brasileiro levou inclusive a Corte de Apelação de Bolonha, na Itália (em 2014), a negar extradição de Henrique Pizzolato (ex-diretor de marketing do Banco do Brasil que havia sido condenado no famoso processo do Mensalão), sob a justificativa de que as prisões brasileiras não respeitariam os direitos humanos. Entretanto, a decisão foi reformada posteriormente pelo Conselho de Estado Italiano, última instância da justiça administrativa daquele país.

considerado um drama humanitário e à beira do colapso. Isso tem acarretado, inclusive, diversas condenações do Estado Brasileiro em cortes internacionais de direitos humanos.

Nos relatórios da Anistia Internacional sobre os Direitos Humanos no Mundo, inclusive no Informe mais recente¹¹¹, tem sido destacadas as condições degradantes e desumanas do sistema prisional brasileiro, com ênfase em superlotações, fugas e rebeliões.

A *Human Rights Watch*¹¹² aponta a superpopulação carcerária como maior responsável pelas precárias condições de aprisionamento no Brasil, destacando os seguintes fatores que norteiam esse problema: 1) aumento da criminalidade; 2) endurecimento das leis penais; e 3) negligência da classe política.

Hoje, o Brasil aparece como 3º (terceiro) país do mundo, em números absolutos, entre aqueles que mais detêm pessoas privadas da liberdade, atrás somente de Estados Unidos e China (12º WPB de 2018). Sempre estivemos atrás da Rússia, no entanto, ultrapassamos o país asiático em 2018.

Além disso, dados de **dezembro de 2016**¹¹³ (período próximo ao do levantamento dos custos dos presos adiante indicados) **apontavam um total de 726.354** pessoas submetidas à privação da liberdade (considerando presos em regime fechado, semiaberto e presos provisórios). Considerando a existência de somente 423.242 vagas no sistema penitenciário, conclui-se haver um déficit aproximado de 303 mil vagas.

Além disso, dados de **dezembro de 2019**¹¹⁴, **apontam 748.009 presos**, sendo 643 em presídios federais, e o restante em unidades estaduais, estando divididos em: 361.973 em regime fechado, 133.408 em regime semiaberto, 25.137 em tratamento ambulatorial, 222.459 presos provisórios, 250 em tratamento ambulatorial e 4.109 em medidas de segurança¹¹⁵.

¹¹¹ ANISTIA Internacional. O estado dos direitos humanos no mundo: informe 2017/2018. [Rio de Janeiro: Grafitto], 2018. Disponível em: <https://anistia.org.br/entre-em-acao/carta/informe-anual-20172018-o-estado-dos-direitos-humanos-mundo/>. Acesso em: 17 set. 2020. p. 90-91.

¹¹² HUMAN RIGHTS WACHT. *O Brasil atrás das grades: uma análise do sistema penitenciário*. Disponível em: <https://www.hrw.org/legacy/portuguese/reports/presos/sistema.htm>. Acesso em: 8 abr. 2020.

¹¹³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Brasília: DF, DEPEN, 2019. p. 7. INFOPEN Atualização – junho/2017. Organização: Marcos Vinícius Moura Silva.

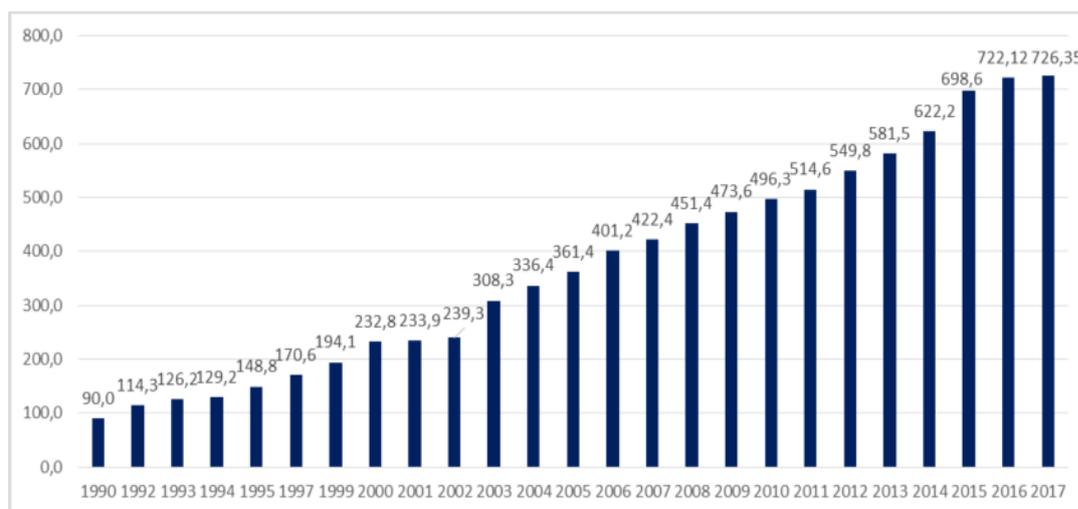
¹¹⁴ Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Presos em unidades prisionais no Brasil: período de julho a dezembro de 2019*. [Painel online do INFOPEN 2019]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWl2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MmWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 24 set. 2020.

¹¹⁵ Os números constantes neste trabalho foram consignados antes da pandemia do coronavírus (COVID-19) no Brasil, que segundo estimativas do DEPEN, acabou por colocar em liberdade ou prisão domiciliar cerca

Enquanto a taxa de encarceramento nacional chega a 349 presos por 100 (cem) mil habitantes (a média mundial é de 144 por 100 mil), indica-se uma taxa de ocupação média das unidades prisionais em 171%. Em espaços concebidos para acomodação de 10 (dez) pessoas, existem por volta de 17 encarcerados¹¹⁶.

Outro dado espantoso é a evolução do número de pessoas detidas nas últimas décadas. Em 1990, o Brasil tinha 90 mil presos. Já em 2016, atingiu mais de 726 mil presos, representando um acréscimo superior a 700% (setecentos por cento) no período de 26 anos (enquanto a população brasileira cresceu índice inferior a 20%), seguindo tendência universal de maior aprisionamento. Confira-se, no Gráfico 1 adiante, o crescimento da população presa no período:

Gráfico 1 - Evolução das pessoas privadas da liberdade entre 1990 e 2016¹¹⁷



Apesar do exponencial crescimento do número de presos nos 26 anos apontados, isso não refletiu na diminuição da violência e da criminalidade no país. Pelo contrário, no mesmo período tem-se verificado também um crescimento nos índices da violência¹¹⁸,

de 35 mil presos, em atenção a Recomendação nº 62/2020 do CNJ. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Registros de contágios e óbitos*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/covid-19/registros-de-contagios-obitos/>. Acesso em: 23 jul. 2020.).

¹¹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. Brasília: DF, DEPEN, 2019. p. 7. INFOPEN Atualização – junho/2017. Organização: Marcos Vinícius Moura Silva.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Ministro Luís Roberto Barroso no Voto-Vista RE 580.252/MS: “3. A sociedade brasileira tem vivido, ao longo dos últimos anos, a aflição do **aumento progressivo da criminalidade, associada a uma sensação difusa de impunidade**. Nada obstante, o país apresenta uma das maiores populações carcerárias do mundo, em curva ascendente. As más condições da maior parte dos presídios do país trazem consequências que

conforme apontamentos dos Atlas da Violência.

Isso nos traz certas reflexões. Nosso sistema punitivo-prisional tem cumprido bem seu papel? Tem havido uma gestão eficiente dos recursos financeiros disponíveis?

Além disso, outra constatação comum¹¹⁹ é o percentual enorme de presos provisórios (sem condenação criminal definitiva), chegando-se a 40% do contingente prisional, ou seja, aproximadamente 250 mil presos, afirmando-se existir uma “cultura de encarceramento” no Brasil.

Registre-se, ainda, a seletividade social das prisões brasileiras¹²⁰, haja vista a maioria esmagadora dos frequentadores serem jovens, pobres, negros e com pouco estudo¹²¹. Sobre esse quadro, a ativista antiprisional¹²² norte-americana Ângela Davis¹²³ chega a afirmar que “*as prisões são instituições racistas*”.

saltam aos olhos, dentre as quais é possível destacar **(i) retroalimentação da criminalidade e da violência, por serem as prisões escolas do crime; (ii) as estatísticas impressionantes da reincidência, pela incapacidade de o sistema promover a ressocialização dos presos.** [...] 63. Em segundo lugar, é preciso **romper com a lógica do hiperencarceramento** que está por trás dos índices de crescimento exponencial da população prisional brasileira. O imaginário coletivo é permeado pela ideia de que colocar pessoas atrás das grades é a única resposta legítima para lidar com a criminalidade, independentemente do tipo e da gravidade do crime praticado. Porém, como demonstram os dados, trata-se de uma lógica falha. O encarceramento em massa não tem contribuído para os objetivos das políticas de segurança pública e para a prevenção do crime – ao contrário, tem favorecido o aumento da prática delitiva. Ele tampouco tem permitido a ressocialização dos presos, possuindo, em verdade, um efeito estigmatizante e degenerativo sobre a população carcerária. Apesar disso, a política tem gerado altos custos para os cofres públicos e para a sociedade.”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 580.252/MS. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 16/02/2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 23 fev. 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Grifo nosso.).

¹¹⁹ CPI do Sistema Carcerário de 2009, INFOPEN/2017, Levantamentos do Conselho Nacional de Justiça e Resoluções da Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384).

¹²⁰ Segundo Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini *apud* Grecianny Carvalho Cordeiro: “para as ilegalidades dos de baixo, prisão; para as ilegalidades dos que mandam, compaixão, fuga para o estrangeiro, prescrição”. (GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. *O direito penal na era da globalização*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. *Apud* CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006. p. 65.).

¹²¹ Segundo Mapa do Encarceramento no Brasil, o abrupto crescimento do encarceramento no país de 2005 a 2012, por volta de 74%, foi impulsionado sobretudo pela prisão de jovens (abaixo de 29 anos), negros e mulheres. (BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. *Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 2015. p. 91.).

¹²² Apesar do movimento em prol da abolição das prisões mundo afora, merece destaque a avaliação de Evandro Lins e Silva *apud* Grecianny Carvalho Cordeiro, para quem: “por maiores que sejam as contradições que a pena privativa de liberdade encerre; por mais negativos que sejam seus efeitos sobre o indivíduo e a sociedade; por mais altos que sejam seus custos sociais, ela ainda é vista como a melhor forma de reação a ser aplicada ao criminoso.” (SILVA, Evandro Lins e. De Beccaria a Filippo Gramática. *In*: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcelo de (org.). *Sistema penal para o terceiro milênio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991. *Apud*. CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006, p. 50.).

¹²³ DAVIS, Ângela. *Estarão as prisões obsoletas?* Tradução Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difei, 2018. p. 27.

No que diz ao número de estabelecimentos penais, somam 2.610¹²⁴ em todo o país (sendo por volta de 1.449 presídios): sendo cinco penitenciárias federais; os demais sob responsabilidade dos Estados-membros, estando algumas com gestão compartilhada (com empresas, em parcerias público-privadas; ou com organizações comunitárias, como as APAC's) e a grande maioria sob administração direta dos governos estaduais.

Os problemas mais graves do sistema penitenciário brasileiro são: superlotação, rebeliões, estruturas físicas inadequadas (semelhantes a *masmorras medievais*¹²⁵, como reconheceu José Eduardo Cardoso, então Ministro da Justiça)¹²⁶, falta de assistência aos presos (educação, saúde, trabalho, etc.), desassistência jurídica (ausência ou insuficiência de defensores públicos), maus-tratos e o crescimento das facções criminosas em seu interior¹²⁷. Estas organizações, além de continuarem comandando as práticas criminosas extramuros¹²⁸, fragilizam a disciplina e a segurança interna nos presídios.

O crescimento das organizações criminosas dentro dos presídios – que nos atinge em cheio - chegou a ser vislumbrada por Michel Foucault¹²⁹, segundo o qual: “A prisão torna possível, ou melhor, favorece a organização de um meio de delinquentes solidários entre si, hierarquizados, prontos para todas as cumplicidades futuras”.

¹²⁴ Nesse número, além das penitenciárias, contam-se centros de detenção provisória (CDP's), centros de progressão penitenciária (CPP's), centros de ressocialização (CR's), hospitais psiquiátricos, cadeias públicas, delegacias, distritos policiais, salas de estado-maior e unidades de detenção, triagem e encaminhamento (UDTE's). (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Sistema prisional: estabelecimentos penais*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em: 20 ago. 2020.).

¹²⁵ Segundo o dicionário ‘Significados’ online, masmorra era chamada no passado o tipo de prisão situada em pisos inferiores (cômodos escuros e lúgubres, ao abrigo do sol) destinada ao recolhimento de presos por longos períodos. (MASMORRA. In: [Dicionário de significados]. Disponível em: <https://www.significados.com.br/?s=masmorra>. Acesso em: 13 set. 2020.).

¹²⁶ MINISTRO da Justiça volta a dizer que presídios brasileiros são ‘masmorras medievais’. 5 nov. 2015. Disponível em: <https://www.bonde.com.br/bondenews/nacional/ministro-da-justica-volta-a-dizer-que-presidios-brasileiros-sao-masmorras-medievais-391313.html>. Acesso em: 2 jul. 2019.

¹²⁷ O Comando Vermelho (CV) surgiu, em 1979, no presídio de Ilha Grande (RJ), e o Primeiro Comando da Capital (PCC) surgiu em 1993, na Casa de Custódia de Taubaté (SP). Além destes grupos organizados, no Rio de Janeiro, tem os seguintes: Terceiro Comando (TC), Amigos dos Amigos (ADA), Inimigos dos Inimigos (IDI) e Amigos de Israel (AI). Em São Paulo, além do PCC, tem também o Terceiro Comando da Capital (TCC), Comando Revolucionário Brasileiro da Criminalidade (CRBC). Na região norte do país, destaca-se a Família do Norte (FDN), criada em 2007, no Estado do Amazonas.

¹²⁸ “As facções criminosas (que comandam a criminalidade e possuem como suporte financeiro os recursos oriundos do tráfico de drogas e atividades afins) foram criadas dentro dos presídios e fazem destes o seu home office, de onde fortalecem os seus laços de poder.” (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Plano nacional de política criminal e penitenciária (2020-2023)*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. p. 27.).

¹²⁹ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 308.

Sobre esse quadro de ilegalidades, quando houve a instauração da CPI/2009¹³⁰, foram consignados os seguintes motivos para início dos seus trabalhos:

Rebeliões, motins frequentes com destruição de unidades prisionais; violência entre encarcerados, com corpos mutilados e cenas exibidas pela mídia; óbitos não explicados no interior dos estabelecimentos; denúncias de torturas e maus-tratos; presas vítimas de abusos sexuais; crianças encarceradas; corrupção de agentes públicos; superlotação; reincidência elevada; organizações criminosas controlando a massa carcerária, infernizando a sociedade civil e encurralando governos; **custos elevados de manutenção de presos**; falta de assistência jurídica e descumprimento da Lei de Execução Penal. (Grifo nosso).

Também se debruçando sobre a realidade do sistema prisional mais recentemente, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ¹³¹ apontou:

O recolhimento de pessoas, em regra, acontece em celas imundas, desprovidas de salubridade. Torturas, maus-tratos, proliferação de doenças infectocontagiosas, falta de água potável, violência sexual, comida estragada, falta de componentes básicos de higiene pessoal, são alguns dos gravíssimos *déficits* apurados nas rotineiras inspeções realizadas por juízes em todo o Brasil nos presídios sob sua respectiva jurisdição. O ócio penitenciário, ademais, constitui a regra e assistências intramuros, quase inexistentes. O porvir post penitenciário é desesperançoso. Na grande maioria dos presídios a pessoa em situação de privação da liberdade é submetida a situação degradante: os detidos que ali se encontram estão relegados à própria sorte. **Estão abaixo da dignidade que o Estado tem por princípio e imperativo categórico a obrigação de preservar.** (Grifo nosso).

¹³⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 41.

¹³¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório de gestão, supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF)*. Brasília, DF: CNJ, 2017. Organização: Conselheiro Bruno Ronchetti de Castro. p. 12.

Outro aspecto que chama atenção é a corrupção nas unidades prisionais. Praticada em diversos níveis, deriva-se, geralmente, dos baixos salários e da pouca qualificação do pessoal penitenciário¹³². Sobre isso, a CPI/2009¹³³ pontuou:

De camarões a armas, drogas, celulares, prostitutas...tudo entra nas cadeias brasileiras se o preso tiver dinheiro para pagar. E a corrupção não envolve só os “peixinhos”, os agentes. Inclui diretores, assistentes de secretários, policiais civis e militares, advogados e funcionários de empresas terceirizadas. Notícias como essa, acompanharam na mídia, frequentemente os deputados que compõem a CPI. [...] Mas a maioria das armas, drogas e aparelhos celulares entram mesmo através de agentes e diretores corruptos que, mediante pagamento, deixam entrar de tudo nas cadeias. O suborno pode custar de R\$ 200 a R\$ 100 mil, dependendo do material e do assunto. Em caso de fugas “permitidas”, o preço aumenta e varia de acordo com o “freguês”.

A divulgação dessas constatações conferiu grande visibilidade às ocorrências dentro dos cárceres, criando uma via de comunicação dos presos com o mundo exterior¹³⁴. Ao escancarar o constrangimento nacional, exigiu-se maior empenho das autoridades e acompanhamento dos órgãos de controle, que passaram a emitir sucessivos alertas, advertências e recomendações.

O cenário descrito, aliado ao alto índice de reincidência dos egressos e egressas do sistema penitenciário - apontada pela CPI¹³⁵ entre 70% e 85%, permite concluir que a política penitenciária brasileira é marcada pela ineficiência.

Dentre outras causas para essa situação crônica a que se chegou, pode-se apontar:

a) falta de coordenação e integração federativa das políticas públicas prisionais; b) baixa

¹³² Sobre a forte corrupção nos presídios brasileiros, Cesar Barros Leal afirma: “A corrupção – que faz ato de presença no dia a dia das prisões, onde tudo tem seu custo (há tabela de preços), desde a própria cela, as chamadas telefônicas e a lista de presença até o exame criminológico e a visita familiar ou íntima – explica em grande medida o livre acesso da massa carcerária a drogas, armas e celulares. Os agentes prisionais por sua aproximação com os reclusos e seus baixos salários, são com frequência cooptados para fazer caso omissos ou ter uma participação ativa em episódios de desvio de mercadorias, ingresso irregular de objetos, extorsões, malversação de fundos, etcetera.” (LEAL, César Barros. *Vigilância eletrônica à distância: instrumento de controle e alternativa à prisão na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 45.).

¹³³ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 51.

¹³⁴ Nesse sentido, Mário Papaterra assevera: “A partir do momento em que o sistema prisional é criticado e questionado tem-se um bom sinal porque, por muito tempo, foi um tema esquecido”. (PAPATERRA, Mário. Inércia do estado resulta em crise de gestão e constantes massacres nos presídios. [Entrevista concedida a] Paulo Ferreira. *Dialógico. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, São Paulo, v. 14, n. 52, p. 8-13, 2017. Disponível em: <https://mpd.org.br/wp-content/uploads/2018/01/revista52.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 13.).

¹³⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 280.

governança e ausência de institucionalidade das políticas públicas; c) falta de instituição, ou mesmo funcionamento insatisfatório, de diversos órgãos corresponsáveis pela execução penal, como exemplos: conselhos penitenciários e conselhos da comunidade; d) falta de transparência e de fiscalização dos recursos públicos gastos no setor penitenciário; e) inadequadas condições para o trabalho e a formação educacional do preso.

Em síntese, o atual panorama do sistema penitenciário nacional demonstra que o Estado vem descumprindo sistematicamente os seguintes preceitos constitucionais: dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), proibição da tortura, do tratamento desumano e degradante (art. 5º, inciso III) e das sanções cruéis (art. 5º, inciso XLVII, alínea “e”), a imposição do cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado (art. 5º, inciso XLVIII), o que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral (art. 5º, inciso XLIX), o que assegura à presidiária o direito de permanecer com seus filhos no período da amamentação (art. 5º, inciso L). Viola-se, diariamente, os direitos fundamentais dos presos à vida, saúde, educação, alimentação apropriada e acesso à justiça.

3.5.1 Dimensão nacional do problema

“A questão penitenciária, em nosso País, já há muitos anos, transcendendo a esfera meramente regional, tornou-se um problema de dimensão eminentemente nacional, tal a magnitude que nesse campo assumiu o crônico (e lesivo) inadimplemento das obrigações estatais, de que tem derivado, como efeito perverso, o inaceitável desprezo pelas normas que compõem a própria Lei de Execução Penal.”¹³⁶

Em praticamente todos os estados da federação brasileira, os cárceres estão nessas condições: superlotação, proliferação de doenças infectocontagiosas, ausência/insuficiência de água potável, comida e medicamento (vide ilustração na Fotografia 4 ao final do capítulo). Além disso, a violência física, sexual e psicológica são rotinas, recheada de torturas e assassinatos.

No início de 2017, foram verificados massacres que deixaram 133 mortos em presídios dos Estados do Amazonas, Roraima, Rio Grande do Norte, Paraíba e São Paulo,

¹³⁶ Voto Ministro do STF, Celso de Mello (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 580.252/MS. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 16/02/2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 23 fev. 2017. Disponível em: www.stf.jus.br).

decorrentes de guerras entre as facções¹³⁷ (Somente no início do mencionado ano, superou-se o número de 111 mortos no fatídico Massacre do Carandiru em 1992¹³⁸).

Em 2018, a situação se repetiu em menor intensidade nos Estados de Goiás, Pará e Ceará, com dezenas de mortos¹³⁹. Na mesma época, causaram consternação as imagens de presos detidos em camburões e calçadas, por falta de vagas, na região metropolitana de Porto Alegre/RS (vide Fotografia 3).

Fotografia 3 - Presos algemados em lixeira, em Porto Alegre/RS¹⁴⁰



Em 2019, os tenebrosos episódios se repetiram. No Amazonas, morreram 57 detentos. Meses depois, a tragédia ocorreu no Pará, onde foram mortos 58 presos, vítimas das guerras entre as facções.

¹³⁷ MORTES em presídios do país em 2017 já superam o massacre do Carandiru. *GI*, [Rio de Janeiro?], 16 jan. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/01/mortes-em-presidios-do-pais-em-2017-ja-superam-o-massacre-do-carandiru.html>. Acesso em: 26 jun. 2019.

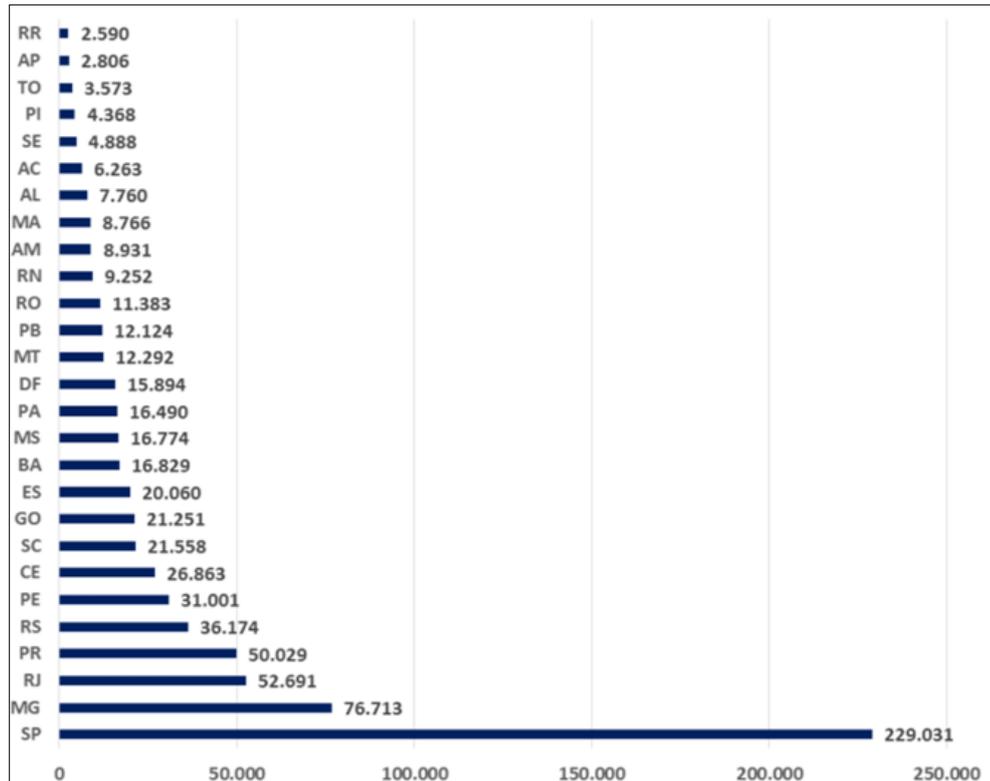
¹³⁸ O massacre do Carandiru foi uma chacina, ocorrida em 2 de outubro de 1992, quando uma invasão da Polícia Militar para debelar uma rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, acabou por assassinar 111 presos, segundo números oficiais. Segundo a versão dos presos, o número de mortos teria sido muito maior do que o divulgado.

¹³⁹ SOUZA, Renato. Rebeliões, mortes e fugas em presídios marcam o início de 2018. *Correio Brasiliense*, [Brasília, DF], 15 jan. 2018. Brasil. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/01/15/interna-brasil,653290/rebelioes-mortes-e-fugas-em-presidios-marcam-o-inicio-de-2018.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2019.

¹⁴⁰ PRESOS são algemados em lixeira após horas dentro de viatura no RS. *GI*, Porto Alegre, 9 nov. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/11/presos-sao-almemados-em-lixeira-apos-horas-dentro-de-viatura-no-rs.html>. Acesso em: 26 jun. 2019.

No nível nacional, destaca-se a classificação daquele Estado-membro que tem a maior para o que conta com a menor população de pessoas privadas da liberdade, segundo o Gráfico 2 adiante, com dados de 2016:

Gráfico 2 - População prisional do Brasil por Unidade da Federação¹⁴¹



Os termos comumente utilizados para retratar os presídios espalhados pelo país são: “espaços marginalizados”, “confinamento de pessoas”, “escolas do crime”, “infernos dantescos”, “masmorras medievais”, “sistema prisional falido ou caótico”, “submundo dos presídios”, “fábrica de criminosos”, “espetáculos de horrores”, dentre outros.

Nesse sentido, restou consignado em voto do Ministro do STF, Marco Aurélio Mello¹⁴²:

Os cárceres brasileiros não servem à ressocialização dos presos. É incontestável que implicam o aumento da criminalidade, transformando pequenos delinquentes em “monstros do crime”. A prova da ineficiência

¹⁴¹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. Brasília: DF, DEPEN, 2019. p. 10. INFOPEN Atualização – junho/2017. Organização: Marcos Vinícius Moura Silva.

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347 MC/DF. Relator Min Marco Aurélio. Data de julgamento: 09/09/2015. *Diário da Justiça Eletrônica*, São Paulo, 18 fev. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br.

do sistema como política de segurança pública está nas altas taxas de reincidência. E o que é pior: o reincidente passa a cometer crimes ainda mais graves. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, essa taxa fica em torno de 70% e alcança, na maioria, presos provisórios que passaram, ante o contato com outros mais perigosos, a integrar alguma das facções criminosas. (Grifo nosso).

Conquanto a legislação brasileira sobre o tratamento dos presos seja uma das mais avançadas do mundo, há escancarada inobservância da LEP e dos tratados internacionais de direitos humanos¹⁴³ ratificados pelo país – Pacto dos Direitos Civis e Políticos, Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

No aspecto educacional, embora 57% das unidades prisionais disponibilizem espaços para escolarização, o atendimento gira em torno de 10% de alunos, dentre o total de pessoas presas. Quanto ao trabalho dos presos, 75% das unidades prisionais não estão dotadas de espaços para a garantia de que toda pessoa privada da liberdade exerça alguma atividade laboral¹⁴⁴, conforme levantamento do DEPEN¹⁴⁵.

Essa chaga social, que se arrasta por nossa história, tem contornos nacionais. Não se restringe às falhas gerenciais de determinadas unidades prisionais ou de algum(ns) Estado(s) da Federação.

Em geral, as crises e convulsões são geradas no âmbito dos presídios estaduais, exigindo-se, a depender da gravidade, a interferência do Governo Federal na superação dos problemas. São exemplos de medidas de socorro federal aos entes federativos com dificuldades: mobilização da Força Nacional de Segurança e do Exército, da Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP) e, ainda, a transferência das lideranças para o Sistema Penitenciário Federal.

¹⁴³ Estes tratados possuem natureza supralegal, conforme entendimento do STF, no RE 466.343/SP (Min. Cezar Peluzo), no RE 349.706/RS (Min. Ayres Britto) e no HC 87.585/TO.

¹⁴⁴ Destacando a importância do trabalho e do ensino para reabilitação dos condenados, afirma-se: “Com base nesses pressupostos, uma proposta de política pública voltada para proporcionar ao egresso do sistema prisional condições adequadas de reabilitação social, passa, irremediavelmente, pela adoção de medidas habilitatórias como, por exemplo, oportunidades de trabalho e estudo, além de assistência religiosa e de cunho social quando a pessoa ainda se encontra reclusa, no processo de execução da pena ou da prisão “provisória”, para que o egresso possa sair da prisão com alguma capacidade laborativa e formativa para enfrentar o mercado de trabalho, por exemplo. Neste caso, o desafio se torna ainda maior, já que a assistência ao preso, preceituada na LEP, ainda é deficiente. Imagine então como assegurá-la aos egressos!” (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Plano nacional de política criminal e penitenciária (2020-2023)*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. p. 100.).

¹⁴⁵ BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback. p. 121 e 145.

Na estrutura federativa, nota-se tímida participação dos Municípios na questão penitenciária¹⁴⁶. Geralmente, os entes municipais entram na discussão quando se trata da instalação ou não de determinada unidade prisional em seus territórios: em alguns locais, já se desenvolvem programas para prestação de penas alternativas em parceria com outros órgãos.

Tais circunstâncias permitem concluir que não bastam medidas isoladas, pontuais e concentradas, exigindo-se políticas intersetoriais e coordenação federativa entre os diversos entes encarregados¹⁴⁷. Nesse sentido, Rafael Antônio Baldo¹⁴⁸ assevera: “[...] a falta de coordenação horizontal entre os Poderes e a falta de coordenação vertical entre a União e os demais entes federados dificultam o desenvolvimento de soluções estruturais para o sistema prisional”.

Assim, tratando-se de problema histórico, com dimensão nacional, aspectos estruturais e abordagem multidisciplinar, não há “bala de prata” que o solucionará da noite para o dia, como aventado em discursos proselitistas. Cumpre à academia, aos poderes públicos, incluídos os órgãos de controle, e à sociedade civil, debater, propor e adotar práticas e iniciativas que visem à adequada distribuição de recursos e responsabilidades penitenciárias entre os entes federativos, à redução da reincidência criminal (com melhor reintegração social dos apenados) e à otimização dos gastos do setor prisional.

Portanto, a nível nacional e federativo, imprescindível haja uma repactuação das responsabilidades (constitucionais e legais) dos diferentes níveis no custeio e na gestão do sistema penitenciário brasileiro, com destaque ao papel da União, na coordenação, integração e cooperação dessa política pública específica, bem como na sua capacidade de

¹⁴⁶ Para Beto Ferreira Martins Vasconcelos e outros: “[...] os municípios não tem clareza de seu papel no que toca as políticas de segurança pública e nas políticas penitenciárias; devem ser eles envolvidos e responsabilizados para que a prestação de serviços públicos universais alcancem as pessoas privadas de liberdade, e egressos do sistema penitenciário, sobretudo no que toca à saúde, educação, trabalho e assistência social;” (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 41).

¹⁴⁷ Renato Campos Pinto de Vitto, então Diretor-Geral do DEPEN, ouvido em audiência pública em 28 de abril de 2015, afirmou que: “[...] o problema penitenciário talvez seja um dos problemas de mais difícil solução para o Estado Brasileiro, pois envolve os três poderes, nos três níveis da Federação. Afirmou que as reformas penitenciárias que têm sido feitas de forma exitosa em outros países envolvem esse esforço de colaboração entre órgãos do Sistema de Justiça, do Poder Legislativo e do Poder Executivo.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema Carcerário Brasileiro. *Relatório Final* [da CPI do Sistema Carcerário de 2015]. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2015. p. 53.).

¹⁴⁸ BALDO, Rafael Antônio. Judicialização do orçamento público: o caso do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 145-161, mar./ago. 2017. p. 50.

indução aos governos locais e municipais. Outra medida necessária consiste na ampliação da participação dos Municípios na questão penitenciária,¹⁴⁹ notadamente, maiores atribuições no que diz respeito à oferta de trabalho para pessoas presas e egressos do sistema penitenciário, programas para cumprimento de penas restritivas de direitos¹⁵⁰ (alternativas penais à prisão¹⁵¹), e o fomento ao processo de criação das APAC's.

3.5.2 Mulheres na prisão. HC Coletivo 143.641/SP (o STF e as presas gestantes e mães de crianças)

“A combinação destrutiva de racismo e misoginia, por mais que tenha sido combatida pelos movimentos sociais, pelas bolsas de estudo e pela arte nas últimas três décadas, mantém todas suas terríveis consequências nas prisões femininas.”¹⁵²

Se as condições dos homens presos no Brasil chegam a ser consideradas “infernos dantescos” ou “escolas do crime”^{153/154}, a situação das presidiárias é ainda pior.

¹⁴⁹ Nesse sentido também se tem proposta no Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário de 2015: “A edição de lei obrigando o município a participar do apoio ao sistema prisional.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema Carcerário Brasileiro. *Relatório final* [da CPI do Sistema Carcerário de 2015]. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2015. p. 98.).

¹⁵⁰ Neste exato sentido duas Propostas para melhoria do Sistema Penitenciário Brasileiro sugeridas pelo Ministério Público Democrático (MPD): “II – ALTERAÇÕES ADMINISTRATIVAS – FOCO NA GESTÃO [...] 2 – O problema da reincidência. É preciso que as PREFEITURAS assumam a responsabilidade de olhar para o egresso (arts. 25/27 da LEP). Criar mecanismos de aproveitamento dessa mão de obra, dando oportunidade de atividade lícita para essas pessoas. [...] X – MEDIDAS A CARGO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL [...] 3. Organizar e administrar o trabalho de egressos do sistema penitenciário e de condenados a penas alternativas, aproveitando essa mão de obra para o trabalho de conservação e manutenção da cidade, dentre outras funções.” (PROPOSTA para a melhoria do sistema prisional brasileiro. *Dialógico. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, São Paulo, v. 14, n. 52, p. 41-44, 2017. Disponível em: <https://mpd.org.br/wp-content/uploads/2018/01/revista52.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 41 e 44.).

¹⁵¹ Segundo Manoel Pedro Pimentel: “A prisão, portanto, deveria ser reservada para recolher sentenciados portadores de acentuada periculosidade. Os de escassa ou nenhuma periculosidade permaneceriam nos regimes de prisão-albergue, prisão domiciliar, ou em liberdade fiscalizada, com obrigações.” (PIMENTEL, Manoel Pedro Pimentel. Ensaio sobre a pena. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 777, grifo nosso).

¹⁵² DAVIS, Ângela. *Estarão as prisões obsoletas?* Tradução Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difei, 2018. p. 89.

¹⁵³ O termo “escolas do crime” refere-se ao potencial das unidades prisionais em misturar, no cumprimento das penas, presos de diversas categorias, em descumprimento claro do preceito constitucional que determina a separação dos presos, de acordo com a natureza do crime. Assim, os presos condenados por motivos diversos, dialogam um com os outros sobre seus crimes, servindo o cárcere como meio de retroalimentação do crime.

¹⁵⁴ Visando evitar estes efeitos perversos da prisionização, e oficiando como Membro do Ministério Público Federal (MPF), o autor postulou e teve acolhido pela Justiça Federal de Jales/SP, que a dois jovens (18 e 19 anos) presos em flagrante pela prática de crime de moeda falsa, que estavam em situação de desemprego, em substituição à prisão preventiva, fosse a eles fixado como uma das medidas cautelares a seguinte: “[...]”

Apesar de elas representarem baixo percentual (tinha-se por volta de 37.828 presas¹⁵⁵ em 2017, o que representa universo próximo a 5% da população carcerária), verifica-se a incapacidade do Estado Brasileiro em distinguir a questão de gênero no âmbito prisional. Cabe o registro de que, aproximadamente, 60% das mulheres estão presas pela prática do tráfico de drogas.

Em geral, faltam berçários e unidades materno-infantis, acarretando ausência de condições propícias de aprendizagem e desenvolvimento saudável das crianças, cujas mães estão detidas, sem contar o “estresse tóxico” existente na prisionização. São evidentes os prejuízos da prisão da mulher, e a separação de seus filhos, ao bem-estar físico e psíquico dessas crianças.

Sobre as condições do aprisionamento feminino, a CPI/2009¹⁵⁶ destacou:

Nos estabelecimentos penais que abrigam as mulheres encarceradas, nota-se alguns agravantes relacionados à discriminação de gênero. A maioria das construções arquitetônicas é improvisada para abrigamento de mulheres, visto que a destinação original era abrigar homens em cumprimento de pena; em muitos Estados não há sequer um estabelecimento prisional específico para as mulheres, ficando estas em uma ala ou cela feminina inserida no interior de complexos prisionais masculinos; é ínfimo o número de espaços apropriados para a sua condição biogenética, de ser mãe, como, por exemplo, existência de berçário; o trabalho prisional se limita, na maioria dos casos, às atividades tipificadas do lar, como costura, limpeza, alimentação, entre outras podendo não favorecer uma atividade profissional que possibilite auferir renda adequada quando da saída da prisão.

Em inspeção realizada pela sobredita CPI/2009¹⁵⁷, em unidade prisional de São Paulo, chegou-se a constatar presas utilizando “miolo de pão” como absorvente, para se conter o fluxo menstrual, o que ilustra o grau de degradação humana e social dessas pessoas, que a sociedade pretende sejam punidas e “reintegradas”. Não por outra razão, que Nana

compromisso de comparecer e frequentar cursos profissionalizantes ou similares, comprovando nos autos a matrícula e frequência a cada três meses[...]”, numa interpretação teleológica do disposto no art. 319, incisos I e V, do Código de Processo Penal (BRASIL. Justiça Federal de São Paulo. Subseção Judiciária de Jales. Autos nº 5001005-10.2020.403.6124. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>).

¹⁵⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Relatório temático sobre mulheres privadas de liberdade*. Junho/2017. Org. Marcos Vinícius Moura Silva. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopenmulheres-junho2017.pdf/view>. Acesso em: 23 jul. 2020.

¹⁵⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 293.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 205.

Queiroz escreveu “Presos que Menstruam”¹⁵⁸, denunciando em seu livro essas e outras brutalidades sobre o encarceramento feminino.

O aprisionamento feminino enfrenta duplo grau de dificuldade: o esquecimento estatal e a indiferença social, pois a própria família geralmente não quer saber e não visita as mulheres presas, na maioria pobres e vulneráveis¹⁵⁹.

Como resposta a esse descabro de ilegalidades, que além de violar a dignidade das presas, prejudica e compromete o desenvolvimento sadio das crianças nascidas ou por nascer (os “filhos do cárcere”), a 2ª Turma do STF, em 20/02/2018, concedeu *writ* coletivo, a fim de determinar a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças (pessoa de até doze anos de idade incompletos) e deficientes, bem assim às adolescentes sujeitas a medidas socioeducativas em idêntica situação no território nacional (Habeas Corpus nº 143.641/SP)¹⁶⁰.

Referida decisão, proferida em caráter coletivo, merece a crítica de não ter se atentado às peculiaridades de cada presa (pode ter acabado por soltar presas com acentuada periculosidade, em condições que realmente se exigia o encarceramento cautelar) e nem ter aferido as condições do estabelecimento prisional que elas estavam. No Brasil, embora raros, há presídios femininos que estão em condições para recebê-las.

Apesar disso, o STF optou por dar eficácia aos direitos fundamentais tutelados pelas presas e pelas crianças nascidas delas (notadamente, pelas disposições constantes do Estatuto da Primeira Infância – Lei nº 13.257/2006).

Na mesma linha do que decidido pelo Pretório Excelso, as Diretrizes n.ºs 30 e 34 do Modelo de Gestão para a Política Prisional do DEPEN¹⁶¹ também estabelecem

¹⁵⁸ QUEIROZ, Nana. *Presos que menstruam*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

¹⁵⁹ Confira-se assertiva de Ruy R. C. Neto: “É possível observar um abandono de duas ordens, a primeira por parte do Estado, na linha acima explicitada, e a segunda de caráter social. Esta pode ser constatada nos dias reservados às visitas na PFDF. Em evidente contraste com as unidades prisionais que abrigam condenados do sexo masculino, as filas são pequenas e um reduzido número de internas possui visitantes assíduos. São raros os casos em que cônjuges buscam manter contato com mulheres presas, pois muitas delas acabam sendo esquecidas, negligenciadas até mesmo pelas próprias famílias.” (CARVALHO NETO, Ruy Reis. Indiferença estatal e social: a situação e abandono das mulheres no cumprimento da pena. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_1_2_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019. p. 33.).

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2 Turma). *Habeas Corpus nº 143.641/SP*. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370152>. Acesso em: 22 out. 2019.

¹⁶¹ BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback. 2016. p. 60.

tratamento diferenciado às reclusas¹⁶².

Como se demonstrou neste tópico, outro grande desafio para o Estado Brasileiro e os gestores do sistema penitenciário consiste em equalizar a questão de gênero nos presídios¹⁶³, adequando-se os ambientes prisionais à condição feminina das reclusas e à maternidade de muitas delas. Isso certamente exige investimentos e programas de financiamento por parte do FUNPEN¹⁶⁴.

3.5.3 A Pandemia do Coronavírus (COVID-19) e o relaxamento das prisões

Em fevereiro de 2020, registrou-se no Brasil o primeiro caso de coronavírus (Sars-Cov-2), que teve origem em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan (capital da província chinesa de Hubei), cuja doença COVID-19, além de se espalhar por todo o mundo,

¹⁶² “DIRETRIZ Nº 30: Às mulheres deverá ser dada maior atenção no tocante às possibilidades de aplicação de medidas restritivas e alternativas penais, evitando ao máximo o uso da privação de liberdade como meio de punição. Para tanto, deve-se empreender esforços junto aos sistemas de justiça criminal com vistas à redução do encarceramento feminino, sobretudo considerando que a maior parte das prisões de mulheres é efetuada por atividades ligadas ao tráfico de drogas. O Depen deve, nessa perspectiva buscar formas de articulação e mobilização com os Poderes legislativo, judiciário e executivo, com organizações e movimentos da sociedade civil, no sentido de estabelecer um maior debate acerca do aprisionamento de mulheres. [...] DIRETRIZ Nº 34: Deve-se evitar ao máximo a pena privativa de liberdade para as mulheres gestantes, assegurando-lhes o direito aos exames de pré-natal e ao planejamento para o parto e o acolhimento do bebê, bem como o convívio com o filho após o nascimento. Na inevitabilidade da privação da liberdade os estabelecimentos prisionais femininos deverão garantir o direito ao adequado acompanhamento de pré-natal, ao parto seguro e ao convívio com o filho ou filha durante a fase de amamentação e período necessário à proteção infantil para viabilizar o princípio do interesse superior da criança. Caso haja bebês nascidos antes do aprisionamento da mulher é facultado a permanência na unidade prisional, desde que estejam em período de amamentação ou que necessitem de cuidados específicos da genitora. Para tanto, estes estabelecimentos deverão ser dotados de áreas específicas para as mulheres gestantes, lactantes e mães em período de convivência com seus filhos, incluindo nestes locais a existência de berçários, unidades materno-infantis ou outras estruturas apropriadas com desenvolvimento de serviços penais diferenciados para tal especificidade. Esses espaços devem ser adequados às práticas institucionais voltadas ao desenvolvimento integral da criança, coordenadas por equipe multidisciplinar, contemplando atividades lúdicas e pedagógicas, fortalecimento do vínculo intrafamiliar e interface com as políticas públicas de saúde, de assistência social, de educação infantil e de convivência familiar e comunitária.”

¹⁶³ Nesse ponto do recorte de gênero no sistema penitenciário, a CPI de 2015 frisou: “É certo, no entanto, que as circunstâncias de confinamento das mulheres presas e a responsabilidade do Estado pela sua custódia direta demandam do poder público uma ação ainda mais proativa e um tratamento de fato especializado, com o fim de garantir às mulheres encarceradas o acesso e gozo dos direitos que lhe são assegurados pela normativa nacional e internacional.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema Carcerário Brasileiro. *Relatório final* [da CPI do Sistema Carcerário de 2015]. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2015. p. 289.).

¹⁶⁴ A Nota Técnica nº 08/2018/CGPC/DIRPP/DEPEN apresenta orientações quanto aos valores provenientes das transferências obrigatórias do FUNPEN, considerando as seguintes necessidades do público feminino: aquisição de mobiliário e equipamentos para aparelhamento de salas de aleitamento e brinquedotecas; construção de vagas em unidades femininas ou construção de novas unidades; ampliação e construção de unidades maternos infantis e berçários em unidades femininas ou mistas, adequação de módulos de trabalho e estruturação de oficinas produtivas nestas específicas unidades, dentre outras.

alastrou-se pelo país, infectando e matando milhares de pessoas¹⁶⁵.

O vírus respiratório e a doença infecciosa trouxeram consequências impactantes em diversas esferas no mundo. Na vida nacional também não foi diferente (com reflexos graves na saúde das pessoas, na educação, economia, comércio, indústria, orçamentos, etc.), atingindo-se também nosso sistema prisional, que, segundo o CNJ (até maio de 2020), haviam sido retirados das unidades prisionais (com prisão domiciliar ou utilização da tornozeleira eletrônica) por volta de 35 mil presos¹⁶⁶.

Destaca-se a atuação do CNJ que, visando evitar os riscos epidemiológicos de propagação da doença, e proteger a vida e a saúde dos agentes públicos e das pessoas encarceradas, expediu recomendações¹⁶⁷ a magistrados e tribunais do país, nos âmbitos penal e socioeducativo, para que, dentre outras medidas, procedessem a reavaliação de decisões que tenham determinado prisões provisórias ou medidas de semiliberdade, e ainda, possibilitassem a saída temporária de pessoas detidas em unidades com ocupação superior ao limite.

Em conjunto com o CNMP, o mesmo CNJ expediu Nota Técnica¹⁶⁸ orientando a destinação de recursos do FUNPEN, mediante repasses aos governos estaduais, para: a) aquisição de materiais de limpeza, visando adequada higienização; b) disponibilização de itens de higiene pessoal e equipamentos de proteção individual às pessoas presas e ao pessoal penitenciário; c) reforço na alimentação e outros insumos básicos; e d) aquisição de insumos e equipamentos necessários ao atendimento preventivo e curativo à saúde (exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, dentre outros).

Neste contexto, outra medida cogitada a nível governamental (proposta pelo Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN) foi a utilização de contêineres para colocação de presos em locais separados, visando a não contaminação da população carcerária. Além dos debates a nível nacional, houve grande rechaço da sociedade

¹⁶⁵ No dia 04/02/2020, o Ministério da Saúde Brasileiro declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) decorrente da infecção humana pelo novo coronavírus (Portaria 188/GM/MS). Já em 11/03/2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia global do vírus, reconhecendo sua disseminação descontrolada pelos continentes.

¹⁶⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Registros de contágios e óbitos*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/covid-19/registros-de-contagios-obitos/>. Acesso em: 23 jul. 2020.

¹⁶⁷ Recomendação CNJ nº 62, de 17 de março de 2020.

¹⁶⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. *Nota técnica conjunta nº 01/2020 CNJ/CNMP, de 28.04.2020*. Referente à destinação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional em face da decretação de emergência de saúde pública de importância nacional para o Novo Coronavírus – Covid-19. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/NotaTecnica-CNJ_CNMP-Funpen-28042020.pdf. Acesso em: 29 ago. 2020.

encabeçada em diversas frentes (certamente, pelo trauma histórico da utilização de contêineres para confinamento de presos elucidada nos Mutirões do CNJ), culminando-se com a orientação humanitária do CNPCP vedando-se a utilização destas estruturas metálicas e outras similares¹⁶⁹.

Apesar da preocupação e ação das autoridades responsáveis pela saúde dos presos, houve certo descuido em alguns juízos e tribunais país afora, com relação aos impactos dessas medidas na segurança pública, de onde se assistiu à libertação de presos de extrema periculosidade, dentre eles, líderes ou participantes de facções criminosas¹⁷⁰.

Em suma, além dos impactos à segurança pública decorrente da libertação (onde houve quebra das tornozeleiras eletrônicas, por exemplo) de diversas pessoas que estavam presas, um novo desafio ao sistema penitenciário no contexto pós-pandemia, certamente, passará pelo recenseamento da população carcerária.

Fotografia 4 - Cena do filme O Poço¹⁷¹



¹⁶⁹ Resolução CNPCP nº 05, de 15 de maio de 2020, estabelece diretrizes extraordinárias e específicas para arquitetura penal, destinadas para o enfrentamento da disseminação do novo Coronavírus no sistema prisional.

¹⁷⁰ VASCONCELOS, Caê. Por conta da Covid-19, líder do PCC no Paraná é solto pela Justiça e foge. *Ponte*, [S. l.], 24 abr. 2020. Disponível em: <https://ponte.org/por-conta-da-covid-19-lider-do-pcc-no-parana-e-solto-pela-justica/>. Acesso em: 13 set. 2020. E FERREIRA, Marta. Condenado a 100 anos, traficante foge 8h depois de conseguir prisão domiciliar. *Campo Grande News*, Campo Grande, 23 abr. 2020. Ferreira, Marta. Condenado a 100 anos, traficante foge 8h depois de conseguir prisão domiciliar. *Campo Grande News*, Campo Grande, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/condenado-a-100-anos-traficante-foge-8h-depois-de-conseguir-prisao-domiciliar>. Acesso em: 16 jul. 2020.

¹⁷¹ VIANA. Thamires. O poço: entenda o final e as referências do longa. *UOL*, [São Paulo], 7 abr. 2019. Notícias. Disponível em: <https://www.cineclick.com.br/noticias/o-poco-entenda-o-final-e-as-referencias-do-longa>. Acesso em: 24 set. 2020.

4 FINANCIAMENTO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

“Ladrão sangue bom tem moral na quebrada.
Mas pro Estado é só um número, mais nada.
Nove pavilhões, sete mil homens.
Que custam trezentos reais por mês, cada.”¹⁷²

Neste capítulo, aprofunda-se sobre a importância do levantamento do custo do encarceramento (os custos dos presos), a divisão das responsabilidades sobre o custeio, bem como a necessidade de maior transparência com esse tipo de despesa pública no Brasil. Além disso, destaca-se o papel do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), seus instrumentos financeiros, receitas e repasses de recursos, os contingenciamentos e a efetividade das políticas públicas dele decorrentes. Por fim, analisam-se auditorias e fiscalizações sobre os recursos do sistema penitenciário, bem como medidas de responsabilização propostas pelo Ministério Público.

4.1 O CUSTO DO ENCARCERAMENTO. DESPESAS PÚBLICAS COM A MANUTENÇÃO DOS PRESOS

Para o Direito Financeiro, que se dedica ao estudo da regulação da atividade financeira do Estado, o tema do custo do encarceramento (os custos dos presos) é bem relevante, pois os gastos assumidos com a construção, reforma e manutenção dos presídios são espécies de despesas públicas (um dos pontos centrais dessa disciplina, ao lado das receitas, orçamentos e créditos públicos).

Além dos gastos diretos com os presos, ou seja, aqueles assumidos pelo Estado com a criação de vagas nas unidades prisionais e com a administração das prisões, há os gastos indiretos, correspondentes aos custos sociais decorrentes da falta de trabalho e de produtividade das pessoas reclusas¹⁷³ e os benefícios previdenciários pagos aos familiares

¹⁷² Trecho da música Diário de um Detento, Racionais MC's.

¹⁷³ Segundo Jaitman e Torre, sobre os custos do encarceramento: “Quando se pensa no custo do encarceramento, é preciso considerar tanto os custos diretos como os indiretos. Assim, embora tenhamos de pensar nos gastos do setor público com o sistema carcerário também existem custos sociais que advêm de manter uma população inativa (caso não desenvolva atividades produtivas nos presídios), os custos em termos do bem-estar das famílias dos presidiários e as consequências para o mercado de trabalho quando os presidiários deixarem o sistema carcerário.” (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Os custos do crime e da violência: novas tendências e constatações na América Latina e Caribe*. Washington, D.C.: BID, 2017. (Série Monografia, 510). p. 42.).

dos detentos (auxílio-reclusão).¹⁷⁴ Vale lembrar lição de Holmes e Sunstein¹⁷⁵, de que “*Rights have social costs as well as budgetary costs*”.

As preocupações com essa espécie de gasto público não são de hoje. Para contextualizar, Bentham¹⁷⁶, já em 1787, lançou indagações sobre os custos com a manutenção dos presos. Tratou da perspectiva de economizar recursos públicos com o plano por ele proposto (inspeção/vigilância total, controle e correção). Além de destacar que o edifício panóptico não exigia uma construção cara, afirmou:

[...] a quantia anual média gasta nos atuais estabelecimentos para o alojamento dos convictos, seja qual for ela, pois eu confesso não saber; bem como a quantia gasta com a medida que – acabo de ser informado a seu respeito – foi tomada de enviar grupos deles a New South Wales, incluindo também os gastos com sua manutenção até que sejam colocados no navio, as despesas de transporte e os gastos com sua manutenção quando de sua chegada. Por outro lado, o capital proposto a ser gasto na construção e no arranjo da casa penitenciária experimental; o capital adicional proposto a ser gasto para mobiliá-la; e a soma proposta, per capita, para a manutenção dos prisioneiros até o momento em que se possa esperar algum resultado de seu trabalho.

Sobre esse tema, Cláudio do Prado Amaral¹⁷⁷ aborda: “O custo penitenciário é elevado em todo o mundo. Mesmo em países ricos, expressiva verba é destinada à manutenção do sistema prisional”.

Entretanto, não é simples se calcular o quanto custa para o Estado (suportado pela sociedade, através do pagamento de tributos, portanto) a manutenção de um preso¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Somente no ano de 2017, o Brasil gastou por volta de 840,9 milhões de reais com auxílio-reclusão, benefício previdenciário pago aos dependentes do preso que seja segurado do INSS, cujo salário de contribuição seja igual ou inferior a R\$ 1.292,43. Disponível em: <http://www.diariorepublicano.com.br/noticia/1198/em-2017-governo-gastou-mais-de-r-840-milhoes-com-auxilio-reclusao.html>. Acesso em 20.07.2020.

¹⁷⁵ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999. p. 21.

¹⁷⁶ BENTHAM, Jeremy. *O panóptico*. Tradução Guacira Lopes Louro, M. D. Magno, Tomaz Tadeu. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. Organização: Tomaz Tadeu. p. 57.

¹⁷⁷ AMARAL, Cláudio do Prado. *Teoria da devida execução da pena privativa de liberdade*. 2013. Tese (Livre-docência) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013. p. 294.

¹⁷⁸ Em artigo sobre os custos do direito de punir, Isabela Santana dos Santos assevera: “A partir do momento em que o estado toma para si o direito de punir os cidadãos que praticam crimes e assim substitui a justiça privada, assume para si todos os encargos financeiros necessários para garantir este direito. Estes custos dizem respeito não só a construção de presídios como comumente se imagina, mas também a uma série de outros gastos e investimentos que vão desde o pagamento dos agentes penitenciários e da polícia, a infraestrutura dos presídios referente às despesas com a água, esgoto e energia elétrica até o aparato de segurança e tecnologia para a segurança do sistema prisional, e a lista ainda não termina por aqui.” (SANTOS, Isabela Santana dos. *Os custos do sistema prisional brasileiro: uma análise acerca dos custos do direito de punir do estado e da garantia dos direitos individuais dos presos*. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/os-custos-do-sistema-prisional-brasileiro-uma-analise-acerca-dos-custos-do-direito-de-punir-do-estado-e-da-garantia-dos-direitos-individuais-dos-presos/>. Acesso em: 25 abr. 2020.).

Nessa conta, deve-se entrar gastos com segurança, contratação e pagamento do pessoal penitenciário, alimentação, vestuário, higiene, educação, transporte, assistência médica e jurídica, manutenção predial e de informática e as despesas administrativas - luz, água, internet, aluguéis de imóveis, veículos e equipamentos, etc.

Apesar da dificuldade, é de grande relevância para a sociedade em geral, e para o gestor público em particular, conhecer os gastos correntes para manutenção dos presos, e não somente o valor necessário para construção de unidades prisionais. Tal informação, que deve ser pública (custos mensais por preso), serve tanto aos Poderes Executivo e Legislativo, na implementação e aprovação de políticas públicas prisionais, como também ao Poder Judiciário, no sopesamento entre o encarceramento e a adoção de medidas alternativas (cautelares ou penais). Em síntese, o ato de encarcerar, pode sofrer além das ponderações jurídicas, reflexões de natureza social e econômica (economia política da pena).

Não se pretende adotar uma visão meramente economicista do assunto, ou mesmo burocrática da análise do custo/benefício das prisões¹⁷⁹, mas sim uma indagação da eficiência dos gastos públicos no sistema penitenciário, onde se respeite e se promova os direitos humanos das pessoas privadas da liberdade.

Sobre o custo do encarceramento no Brasil, que aliás pouco se estuda ou se publica sobre o assunto ainda, cabe consignar constatação da CPI/2009¹⁸⁰:

¹⁷⁹ Sobre esse ponto, Manoel Pedro Pimentel pondera: “Um grande temor assalta-nos. A burocracia do futuro estará – isto já acontece hoje – dominada por critérios econômicos, em que se salienta o binômio custo benefício. Os humanistas, ligados aos destinos dos estabelecimentos penais, serão questionados: somas elevadíssimas são gastas com a construção e o custeio de penitenciárias; qual o resultado, em termos de ressocialização dos internos? A resposta nos será desfavorável. O índice de reincidência dos egressos de estabelecimentos penais ronda pela casa dos 70%. Dirão os tecno-burocratas: “então, alguma coisa está errada”. E não faltará quem defenda a ideia de que o Estado não pode arcar com tamanhos encargos orçamentários, tendo em vista os resultados negativos desses investimentos. Daí para a ideia da pena exterminativa é um pulo. Se o criminoso é irrecuperável, não há razão para recolhê-lo a um estabelecimento penal, ao custo aproximado de NCz\$ 8,00 por cabeça. A pena de morte, já preconizada por muitos, ganhará reforços poderosos, e nós, humanistas, estaremos vencidos, e assistiremos à instalação de um novo sistema penitenciário, que será a negação do direito à vida, a rejeição da crença na ressocialização do sentenciado, o caminho para a execução exterminativa ou a inocuidade do criminoso por processo cirúrgicos ou pela Quimioterapia. Confessamos nossa impotência frente a esse magno problema. Sabemos que a única solução possível seria a implementação de medidas urgentes que aumentassem a eficiência do sistema penitenciário, possibilitando a ressocialização dos sentenciados. Tais medidas, todavia, seriam de alto custo, e os Estados não estão dispostos a aumentar as dotações orçamentárias para este setor, que não oferece retorno político imediato.” (PIMENTEL, Manoel Pedro Pimentel. *Sistemas Penitenciários*. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 822-823.).

¹⁸⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 365.

[...] **o caos do sistema carcerário contradiz o custo elevado dos presos no Brasil para os cofres públicos.** Afinal com que se gasta tantos recursos, se a estrutura material dos estabelecimentos é caótica e a situação humana dos presos é degradante? Por que existem diferenças tão marcantes de um estabelecimento para outro em um mesmo estado ou entre estados? A CPI detectou algumas causas que influenciam no valor elevado dos custos dos presos no País. a) **Falta de trabalho** [...]; b) **Falta de Estudo** [...]; c) **Terceirização da Alimentação** [...]; d) **Excesso de Prazo e Superlotação** [...]; e) **Fóruns distantes dos Estabelecimentos** [...]; e f) **Construções mal executadas.** (Grifo nosso).

Segundo levantamentos dessa mesma CPI/2009¹⁸¹, o custo médio mensal por preso correspondia a R\$ 1.032,00¹⁸². Enquanto no Estado do Amapá tinha-se o menor custo mensal (R\$ 500,00), no Rio de Janeiro essa despesa chegava a R\$ 1.800,00, em valores da época.

Sob outra perspectiva, na análise do custo do encarceramento em 17 países da América Latina e Caribe (ALC), o BID apontou que o Brasil, entre 2010 a 2014, foi o que menos gastou na sua administração carcerária, em média 0,06% do PIB¹⁸³, bem inferior à média do continente (0,2% do PIB)¹⁸⁴. Ainda, concluiu-se quanto à eficiência da política penitenciária desses países da ALC: “Parece haver uma oportunidade para considerar reformas que reduzam, ao mesmo tempo, os níveis de violência e os custos do encarceramento em muitos dos países da América Latina e Caribe”.

Visando padronizar o cálculo do custo mensal do preso no Brasil, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) editou ato normativo específico¹⁸⁵, definindo parâmetros para se aferir esse valor em cada unidade da federação, nos seguintes termos: “O custo mensal do preso será resultante do total de despesas apresentado no mês de referência dividido pela população carcerária do mesmo mês. (Despesas administrativas

¹⁸¹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 367.

¹⁸² Representa R\$ 1.854,13, atualizado em valores de maio/2020 (IPCA do IBGE).

¹⁸³ A constatação do subfinanciamento da política penitenciária se confirma pelo absoluto contraste ao fato do Brasil ostentar a maior carga tributária (33,4% do PIB) em toda América Latina e Caribe, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (BRASIL tem maior carga tributária da América Latina. Disponível em: <https://crcgo.org.br/novo/?p=12600>. Acesso em: 27 ago. 2020.).

¹⁸⁴ Conforme apontamento do BID. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Os custos do crime e da violência: novas tendências e constatações na América Latina e Caribe*. Washington, D.C.: BIB, 2017. (Série Monografia, 510.).

¹⁸⁵ Art. 5º da Resolução CNPCP nº 06/2012. (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Resolução CNPCP nº 06/2012*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=242842>. Acesso em 23 set. 2020.).

/ População carcerária = Custo mensal do preso).”

Considerando o mencionado ato normativo do CNPCP, e sua importância para o sistema penitenciário nacional – na definição e transparência do custo mensal por preso, consigna-se aqui as conclusões do Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo - GECAP-USP¹⁸⁶

As informações sobre o custo de um indivíduo preso em cada Estado da Federação é direito fundamental do cidadão. Não somente pelo direito à informação que por si só é direito fundamental. Também, porque, **saber quanto se investe na pessoa presa em regime fechado permite a adequada fiscalização sobre a qualidade da gestão prisional**, bem como permite confrontar a qualidade e a quantidade das ações e políticas públicas penitenciárias com seus fins de ressocialização. (Grifo nosso).

O Tribunal de Contas da União (TCU), em duas auditorias operacionais, chegou a conclusões semelhantes ao da pesquisa acadêmica mencionada, conforme os seguintes trechos dos Acórdãos n.º 2643/2017¹⁸⁷ e 972/2018¹⁸⁸:

Acórdão TCU 2643/2017

72. Os gestores públicos que atuam no sistema penitenciário necessitam conhecer o custo de construção de estabelecimentos penais, assim como o custo corrente para manter uma pessoa encarcerada, em atenção ao princípio constitucional da eficiência e ao desequilíbrio fiscal do País.

73. Conforme informações trazidas pelos tribunais de contas, os gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal: 59% das UFs auditadas declararam não haver realizado o cálculo do custo mensal do preso nos últimos três anos, e 88% não possuem definição formal de responsabilidade para aferi-lo.

74. Em que pesem esforços despendidos pelo CNPCP para estabelecer parâmetros de cálculo do custo mensal do preso, 83% das unidades federativas declararam não os seguir, e nenhuma unidade federativa

¹⁸⁶ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. *Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo divulga pesquisa sobre o custo mensal e anual de uma pessoa presa no Brasil*. Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/grupo-de-estudos-carcerarios-aplicados-da-universidade-de-sao-paulo-gecap-usp-divulga-pesquisa-sobre-o-custo-mensal-e-anual-de-uma-pessoa-presa-no-brasil/>, 2016. p. 18. Acesso em: 8 jul. 2019.

¹⁸⁷ A auditoria operacional do TCU fora levada a efeito na TC 003.673/2017-0, que tinha por escopo: “1- medidas emergenciais que estavam sendo adotadas para lidar com as rebeliões ocorridas no início deste ano; 2- **gestão**; 3- **custos**; e tecnologias de apoio associados ao sistema prisional. Uma das questões levantadas pela Auditoria foi a seguinte: **Em que medida os gestores responsáveis por gerir e implementar políticas públicas voltadas ao sistema prisional conhecem o custo mensal do preso de cada estabelecimento penal de forma a avaliar a gestão do sistema?**” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 003.673/2017-0. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: <portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 2019. Grifo nosso).

¹⁸⁸ A auditoria operacional do TCU fora levada a efeito na TC 026.096/2017-0 (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 026.096/2017-0*. Rel. Min^a. Ana Arraes. Julgado em: 02/05/2018. Disponível em: <portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 30 maio 2020.).

encaminhou a planilha de custo mensal do preso ao Depen nos últimos três anos. (Grifo nosso).

Acórdão TCU nº 972/2018

- gestores desconhecem o custo mensal do preso por estabelecimento penal;
- ausência de informações precisas e de qualidade dificulta o gerenciamento responsável e austero dos recursos públicos alocados e tem potencial de comprometer os já deficitários orçamentos estaduais/distrital e federal;
- Informações de baixa qualidade afetam a definição de estratégias dos órgãos e o atingimento de resultados. A supressão de despesas relacionadas ao preso ou a sua diluição em outras rubricas, por exemplo, pode levar à subestimação dos custos do preso quando comparados com aqueles absorvidos no contexto da gestão terceirizada ou da cogestão.

O último levantamento nacional sobre isso, conduzido pelo CNJ¹⁸⁹ em 2017, apontou o **gasto médio mensal por preso na ordem de R\$ 2.400,00 - dois mil e quatrocentos reais**¹⁹⁰. Esse valor se altera em cada unidade federada. Enquanto o Estado de São Paulo (SP) gastava mensalmente por volta de R\$ 1.450,00 (mil, quatrocentos e cinquenta reais), no Amazonas (AM) o preso tinha custo médio de R\$ 4.112,00 (quatro mil, cento e doze reais), em valores de 2017¹⁹¹.

Um dado que chama atenção de início é que no estado federado em que o custo é mais elevado (AM)¹⁹², tem-se procedido à terceirização dos presídios mediante parcerias

¹⁸⁹ SOUZA, Izabela. Quanto custa um preso no Brasil? *Politize*, [S. l.], 14 fev. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/quanto-custa-presno-no-brasil/>. Acesso em: 15 jul. 2019.

¹⁹⁰ Representa R\$ 2.632,01, atualizado em valores de maio/2020 (IPCA do IBGE).

¹⁹¹ Embora os valores não sejam tão recentes (datam de 2017) – razão pela qual estão sendo atualizados monetariamente pelos índices oficiais de inflação neste trabalho, registra-se que se trata do último levantamento que se tem a nível nacional. Em 2020, o próprio DEPEN informa que, no ano anterior (2019), não conseguiu finalizar documento com essa informação, pela insuficiência dos dados recebidos, em resposta a consulta via Sistema de Acesso à Informação (INFORMAÇÃO Nº 220/2020/COSISDEPEN/DIPEN/DEPEN e Decisão nº 51/2020/GAB-DEPEN/DEPEN).

¹⁹² Segundo o CNJ: “**As informações colhidas na viagem a Manaus apontam que apesar da manutenção do sistema prisional ser cara, a infraestrutura ainda apresenta defeitos crônicos. A segurança nas prisões é ineficiente e as fugas têm sido frequentes nos últimos meses.** No Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), principal complexo prisional do estado, onde chove pelo menos nove meses no ano, falta água para os cerca de mil homens que cumprem pena ou aguardam julgamento. O conselheiro descreveu ainda problemas de tecnologia da informação que comprometem o sistema informatizado de acompanhamento das penas.” (MONTENEGRO, Manuel Carlos. Grupo do CNJ apresenta primeiro relato sobre situação carcerária do Amazonas. *Agência CNJ de Notícias*, Brasília, DF, 14 mar. 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/grupo-do-cnj-apresenta-primeiro-relato-sobre-situacao-carceraria-do-amazonas/>. Acesso em: 16 set. 2020. Grifo nosso.).

público-privadas para a gestão prisional¹⁹³, questão melhor analisada no Capítulo 5¹⁹⁴.

De outro giro, nas unidades penitenciárias federais esse valor mensal sobe para R\$ 3.472,22 (três mil, quatrocentos e setenta e dois reais e vinte e dois centavos)¹⁹⁵, também em valores de 2017.

Segundo o DEPEN, o valor maior do preso mantido no sistema federal se justifica porque essas unidades contam com maiores investimentos de vigilância e celas individuais. Além disso, os salários dos agentes penitenciários federais¹⁹⁶ são maiores que dos agentes estaduais, em regra.

Sobre isso, destaca-se o pronunciamento da Ministra do STF, Carmen Lúcia: “Um preso no Brasil custa R\$ 2,4 mil por mês e um estudante do ensino médio custa R\$ 2,2 mil por ano. Alguma coisa está errada na nossa Pátria amada”¹⁹⁷.

Considerando os valores apontados e uma população média de 711 mil presos (segundo dados INFOPEN de dezembro/2016), pode-se afirmar que os gastos com a população carcerária nacional giravam em torno de **1,7 bilhões de reais ao mês**, representando valor próximo a **20,47 bilhões de reais por ano** com a manutenção dos presos. Confira-se esta simplificada conta abaixo na Figura 2:

¹⁹³ Sobre isso, tem-se uma proposta do MPD na linha aqui descrita: “IV – INVESTIMENTOS NECESSÁRIOS [...] 5. O modelo de presídio privatizado, como ocorreu no Estado do Amazonas, com custo significativamente mais elevado e serviços de má qualidade, não constitui modelo a ser seguido.” (PROPOSTA para a melhoria do sistema prisional brasileiro. *Dialógico. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, São Paulo, v. 14, n. 52, p. 41-44, 2017. Disponível em: <https://mpdorg.br/wp-content/uploads/2018/01/revista52.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 42.).

¹⁹⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ressocializar presos é mais barato que mantê-los em presídios*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84606-apac-onde-ressocializar-presos-custa-menos-do-que-nos-presidios>. Acesso em: 10 jan. 2019.

¹⁹⁵ Representa R\$ 3.807,10, atualizado em valores de maio/2020 (IPCA do IBGE).

¹⁹⁶ Categoria criada pela Lei 10.792/2003.

¹⁹⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Carmem Lúcia diz que preso custa 13 vezes mais do que um estudante no Brasil*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Figura 2 - Gastos públicos com presos no Brasil em 2017¹⁹⁸

Outra estimativa que se faz sobre o assunto é o valor gasto para criação de vagas no sistema penitenciário brasileiro, haja vista o déficit estimado em 303.000 vagas¹⁹⁹. Para construção de uma nova vaga, calcula-se que seriam necessários R\$ 49.350,00 (quarenta e nove mil, trezentos e cinquenta reais), segundo o TCU²⁰⁰. Nesta mesma auditoria de 2019, calcula-se ser necessário, ao longo de 18 anos, investimentos na ordem de R\$ 97,84 bilhões (R\$ 5,44 bi por ano) por parte de União, Estados-membros e Distrito Federal, para acabar com a falta de vagas, reformar as unidades precárias e viabilizar seu pleno funcionamento.

Com o propósito de diminuir o hiper encarceramento e a reincidência criminal, o que também reduz os gastos com as prisões, nos últimos anos, o Estado brasileiro tem

¹⁹⁸ GASTOS públicos com presos no Brasil em 2017. Disponível em: <https://www.jornalnh.com.br>. Acesso em: 15 jul. 2019.

¹⁹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*: INFOPEN Atualização – junho/2017. Brasília, DF: DEPEN, 2019. Organização: Marcos Vinícius Moura Silva. p. 7.

²⁰⁰ Voto da Ministra Relatora do TCU, Ana Arraes, no Acórdão TCU nº 1542/2019 (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 018.047/2018-1*. Rel. Min^a. Ana Arraes. Julgado em: 03/07/2019. Disponível em: <portal.tcu.gov.br>).

promovido algumas medidas nessa direção²⁰¹, tais como:

i- fomento às penas alternativas (prestação de serviços à comunidade, prestação pecuniária, limitação de fim de semana etc.- vide Lei 9.714/1998)^{202 203}, cujos índices de reincidência criminal giram em torno de 4%, e o custo mensal por apenado em **R\$ 26,49 (vinte e seis reais e quarenta e nove centavos)**²⁰⁴;

ii- monitoramento eletrônico para presos em regime semiaberto (estima-se que o custo mensal dessa vigilância eletrônica²⁰⁵, em valores de 2020, seja de **R\$ 300,00 – trezentos reais**);

iii- audiências de custódia, com rápida apresentação do preso ao juiz, para avaliação da efetiva necessidade da manutenção de um preso provisório (CNJ estimou economia de R\$ 4,3 bilhões aos cofres públicos com a efetiva implantação das custódias em todos os Estados da Federação);

iv – adoção do método APAC, que preconiza um tratamento humanizado da pena, implicando grande redução de custos para o Estado (estima-se o gasto mensal de **R\$ 1.000,00 por preso**) e significativa redução nos índices de reincidência;

v- edição da Súmula Vinculante nº 56 pelo Supremo Tribunal Federal, inadmitindo que o condenado fique em regime prisional mais gravoso na falta de

²⁰¹ Além dessas medidas, convém mencionar também: instituição do Banco Nacional de Mandados de Prisão 2.0 (BNMP/CNJ) e do Geopresídios, ambos pelo Conselho Nacional de Justiça.

²⁰² Nesse sentido, uma das diretrizes do Modelo de Gestão para a Política Prisional do DEPEN de 2016: “DIRETRIZ Nº 41: Com vistas a produzir alternativas de desencarceramento e de redução dos índices de encarceramento, o Depen empreenderá esforços juntos a outros órgãos e instituições das políticas de segurança pública e de justiça criminal visando ao estabelecimento de acordos de cooperação para estudos e viabilização de ações que proporcionem formas de punição alternativas à prisão. Nesse sentido, devem ser incentivadas e apoiadas ações de constituição de redes de serviços e centrais de alternativas penais, bem como aprimorados os mecanismos de acompanhamento, controle, avaliação de difusão das alternativas penais.”. (BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback. p. 63).

²⁰³ Nas palavras de Maria Thereza R. A. Moura: “Isso significa deixar a prisão apenas para aquela pequena parcela de pessoas que, efetivamente, necessitam ser segregadas.” (MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Execução penal e falência do Sistema Carcerário. *In*: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 887.).

²⁰⁴ Segundo levantamento no Estado de São Paulo (ESTADO de São Paulo celebra os 20 anos do Programa de Alternativas Penais. Portal do Governo de SP, 2017. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/noticias/not1059.html>. Acesso em: 7 dez. 2020.).

²⁰⁵ O TCU apontou que o monitoramento eletrônico é uma das alternativas que vem sendo adotada para se reduzir o excesso de aprisionamento no país. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 003.673/2017-0. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019.).

estabelecimento penal adequado²⁰⁶; e

vi- implantação dos princípios restaurativos na justiça criminal, através da Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário (CNJ) e Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público (CNMP).

Nessa linha, Guimarães e Pignatari salientam a importância dos instrumentos financeiros para melhorar o sistema penitenciário brasileiro²⁰⁷: Confira-se:

Portanto, da urgência de se tomar medidas no sentido de melhorar a situação dos complexos prisionais brasileiros, **exsurge a necessidade de o Estado se valer de instrumentos financeiros capazes de assegurar os direitos dos presos a um tratamento digno durante o cumprimento de suas penas**. Tal conquista deve necessariamente passar pela utilização efetiva do FUNPEN, com a proibição do contingenciamento de suas dotações orçamentárias. (Grifo nosso).

Desse modo, verifica-se ser relevante ponto de investigação acadêmica, social e gerencial, a aferição dos gastos públicos para manutenção dos presídios, aqui chamados os “custos dos presos”²⁰⁸ ou custo do encarceramento. A divulgação periódica deste dado possibilita avaliar a eficiência ou não da administração penitenciária.

Como se vê, são bilionárias as despesas públicas tidas com as pessoas presas no Brasil. Além disso, o monitoramento do custo mensal por preso, em nível nacional e regional, é de fundamental importância para avaliação e controle pela sociedade. Para tanto, torna-se indispensável a superação da cultura do sigilo, tão impregnada nas políticas carcerárias em geral.

Tais informações, que se integram no rol dos direitos fundamentais do cidadão, é bastante útil aos gestores, para que ajustem, de forma periódica, a qualidade dos gastos públicos do sistema penitenciário (visando uma administração penitenciária eficiente), bem

²⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula vinculante 56*. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nesta hipótese, os parâmetros observados no RE 641.320/RS. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2016]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352>. Acesso em: 19 ago. 2020.

²⁰⁷ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia; PIGNATARI, Leonardo Thomaz. O fundo penitenciário nacional e os desafios da administração carcerária. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 195-207, mar./ago. 2017. p. 196.

²⁰⁸ O então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas no Estado de São Paulo (MPC/SP), Rafael Neubern Demarchi Costa, em requerimento de auditoria operacional ao TCE/SP no sistema prisional paulista, destacou: “A padronização da análise dos custos permitirá comparar os valores em âmbito nacional, regional ou estadual, ou mesmo entre estabelecimentos, facilitando a identificação das práticas de maior eficácia, especialmente considerando que o dever do Estado de prestar a assistência ao preso objetiva prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade (art. 10, Lei d Execução Penal.)” (Ofício 045/2017 – GPC, de 10/03/2017).

como ao Poder Judiciário (magistrados, desembargadores e ministros), para que ponderem todas as circunstâncias ao decidir entre prender uma pessoa ou aplicar uma medida alternativa.

Em síntese, como mecanismo para auxiliar a gestão prisional e propiciar aos cidadãos a necessária transparência acerca dos gastos havidos com seu sistema penitenciário (superando-se a opacidade²⁰⁹ da gestão prisional), é indispensável seja buscada pela sociedade a publicação periódica do custo do encarceramento (gastos mensais havidos com os presos)²¹⁰.

4.1.1 Obrigação do preso no custeio da sua manutenção

No debate público travado no Brasil, constantemente menciona-se a obrigação do preso, primeiramente, em custear os gastos havidos no tempo em que permanecer encarcerado. Nesse sentido, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal aprovou, em 2018, projeto de lei²¹¹ que altera a LEP, obrigando os presos a ressarcirem o Estado por despesas de manutenção quando estiverem no sistema penitenciário.

Sendo a proposta polêmica, colaciona-se o contraponto de Draúzio Varella²¹², que afirma a insuficiência de vagas de trabalho nos presídios brasileiros:

Diante dessa realidade, uma autoridade vir a público para dizer que fará os presos trabalharem para compensar os gastos do Estado é piada de mau gosto. Primeiro, porque na construção das cadeias de hoje não foram

²⁰⁹ Sobre as dificuldades da falta de informação do custo penitenciário e a lesão à gestão prisional, Carlos Lélío Lauria Ferreira e Nestor Eduardo Araruna Santiago afirmam: “[...] partiu-se da análise da análise da composição do custo do encarceramento, a qual se revelou causa rudimentar da execução atabalhoada de políticas públicas na área criminal, o que ocasiona tomada de decisões “no escuro” pela ausência de dados confiáveis e impacto sério na economia do país.” (FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O Custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do Direito. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Rio Grande do Norte, v. 11, n. 1, p. 201-216, 2018. p. 211.).

²¹⁰ Atualmente, a transparência do custo mensal por preso se daria com a efetividade da mencionada Resolução CNPCP nº 06/2012.

²¹¹ *Art. 1º Os arts. 12 e 39 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, passam a vigor com a seguinte alteração: “Art. 12. § 1º O preso deverá ressarcir o Estado das despesas realizadas com a sua manutenção no estabelecimento prisional. § 2º Se não possuir recursos próprios para realizar o ressarcimento, o preso deverá valer-se do trabalho, nos termos do art. 29 desta Lei.” (NR) “Art. 39 [...] VIII - indenização ao Estado das despesas realizadas com a sua manutenção;” (BRASIL. Senado Federal. *PLS 580/2015*. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para estabelecer a obrigação de o preso ressarcir o Estado das despesas com a sua manutenção. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3715615&ts=1597084241870&disposition=inline>. Acesso em: 27 set. 2020. (Grifo nosso.).*

²¹² VARELLA, Drauzio. Cadeias e demagogia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 fev. 2019. Colunas e Blogs. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/drauziovarella/2019/02/cadeias-e-demagogia.shtml>. Acesso em: 6 fev. 2019.

projetados espaços para postos de trabalho; depois, porque **é impossível trabalhar onde não existe emprego**. Desde o antigo Carandiru, ouço diretores de presídios reclamarem da falta de empresas dispostas a instalar oficinas nas dependências das cadeias, a despeito das vantagens financeiras e tributárias que o governo oferece. Quer dizer, **negamos acesso ao trabalho e nos queixamos que os vagabundos consomem nosso dinheiro na ociosidade**. (Grifo nosso).

Desse modo, pode ser socialmente justa a reivindicação de que os presos sejam obrigados a custear as despesas havidas durante o encarceramento. Entretanto, e para que tal seja possível, é imprescindível que o Estado crie maiores condições de empregabilidade aos reclusos e faça valer, sem rodeios, o direito ao trabalho²¹³.

Saliente-se, ainda, que o trabalho dos presos/presas nas unidades prisionais pode ser feito em regime de auto responsabilização, encaminhando-os, dentre outras, às atividades de produção de artes, almoxarifado, informática, biblioteca, limpeza e manutenção dos espaços, bem como ao preparo dos alimentos. Ao tempo em que serve para reeducá-los, contribui-se também para diminuição dos gastos estatais, seja pela remissão/redução do tempo da pena, ou ainda, por não se precisar dispor ou contratar funcionários para essas atividades.

4.2 RESPONSABILIDADE PELO CUSTEIO. UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E DISTRITO FEDERAL. A QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS

“O desenvolvimento de metodologia de quantificação dos custos dos estabelecimentos penais – incluindo despesas que estão além do orçamento destinado a obras no sistema carcerário e que frequentemente são negligenciadas – pode ser uma poderosa ferramenta para subsidiar a tomada de decisões no âmbito dos

²¹³ Beto F. M. Vasconcelos e outros assinalam: “A despeito da possibilidade legal já existente, e ainda que deixemos de lado toda discussão possível sobre a constitucionalidade ou adequação dessa medida do ponto de vista humanístico, **a proposta guarda contornos meramente simbólicos, sendo inviável como fonte de custeio por diversas razões**. A incapacidade econômica da esmagadora maioria das pessoas privadas da liberdade, 75% das quais não dispõe de ensino fundamental, some-se o fato de que apenas 20% dos presos exercem qualquer espécie de atividade laborativa, o que já reduz significativamente o potencial dessa fonte e anula a sustentabilidade da solução, sem se falar na altíssima inadimplência de multas penais que reforçam a hipótese de incapacidade econômica do condenado. Se não bastasse, o próprio Estado não cumpre o comando de remunerar o trabalho do preso em valor equivalente a três quartos do salário mínimo, piso previsto na Lei de Execução Penal. Dos poucos presos que trabalham, 38% não recebem nenhuma remuneração, e 37% recebem valores inferiores ao mínimo legal. Por todas essas razões, e considerando que a proibição constitucional da imposição de pena de serviços forçados é cláusula pétrea, imutável, **apostar no financiamento da política penitenciária a partir de recursos dos próprios presos não se afigura uma solução consistente, salvo para a formatação de discursos populistas**.” (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 19, grifo nosso.).

Poderes Executivo (implementação de políticas públicas) e do Judiciário (sopeso pelo encarceramento e adoção de alternativas penais, quando possível e nos estritos limites legais).”²¹⁴

No que concerne à questão penitenciária, as responsabilidades pelo financiamento e a gestão também se dividem entre as diferentes esferas federativas. A propósito, a Constituição Federal de 1988 diz ser competência concorrente da União, Estados-membros e Distrito Federal “*legislar sobre direito penitenciário*” (art. 24, I). Lado outro, não houve previsão constitucional de competências materiais nesta específica política pública (atribuições para execução administrativa dos serviços).

Desse modo, cabe à legislação infraconstitucional e também às constituições estaduais o papel de estabelecer e explicitar o papel de cada ente federativo no financiamento e gerenciamento do sistema penitenciário brasileiro.

Após a Constituição Federal de 1988, ainda não sobreveio lei federal que regulasse de modo geral o direito penitenciário brasileiro, com a discriminação das competências dos diversos entes e órgãos públicos. Suprindo essa lacuna, e recebida como tal, tem-se a LEP, que exerce papel de destaque nesse específico setor da ordem jurídica. Além dela, tem-se a Lei do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN (Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro, de 1994).

Na estrutura federal, primeiramente, como órgão formulador das políticas prisionais nacionais²¹⁵, tem-se o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e integrado por 13 membros, por ele designados.

Em seguida, destaca-se o papel do DEPEN²¹⁶, subordinado ao mesmo Ministério, como órgão executivo da política penitenciária nacional, que tem as responsabilidades pela coordenação, cooperação e integração na política penitenciária brasileira²¹⁷ (tríade relevante

²¹⁴ Voto do Ministro do TCU, Vital do Rêgo (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 003.673/2017-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019. Voto proferido no Acórdão nº 2463/2017. p. 44.).

²¹⁵ Dentre as principais atribuições do CNPCCP (art. 64 da LEP), destacam-se: “I-propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança; II- contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária; III- promover a avaliação periódica do sistema prisional para a sua adequação às necessidades do País; [...]”

²¹⁶ Criado em 2007, em sucessão ao extinto Departamento de Assuntos Penitenciários, da Secretaria de Direitos de Cidadania e Justiça, alocada no Ministério da Justiça.

²¹⁷ Merece transcrição abordagem de Beto F. M. Vasconcelos e outros: “Por fim, o subfinanciamento da política e a ínfima participação da União nas despesas a fragiliza ainda mais. Como causa e consequência, o

para o êxito do pacto federativo).

As principais atribuições (federativas, inclusive) do DEPEN estão elencadas na LEP, guardando estrita pertinência com o tema do financiamento e da gestão do sistema penitenciário:

Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional: [...]
III - assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei;
IV - colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais;
V - colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado.
VI – estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar.” (Incluído pela Lei nº 10.792, de 2003).

Os Estados-membros e o Distrito Federal são as principais unidades que lidam diretamente com a questão prisional ou penitenciária, haja vista a grande maioria dos estabelecimentos estarem sob a administração direta deles (por volta de 92%, como se verá no Cap. V). Eles também possuem os fundos penitenciários estaduais (estruturados após a criação do fundo nacional), para aplicação das suas dotações orçamentárias e administração dos recursos recebidos de outros entes, como por exemplo: do próprio FUNPEN²¹⁸.

Além disso, cabe destacar que os Estados-membros, por meio de suas Secretarias de Administração Penitenciária ou outra denominação adotada, são os principais destinatários das disposições contidas na mencionada Resolução CNPCP nº 06/2012 (metodologia de cálculo do custo mensal do preso), cumprindo-lhes a obrigação de informar, periodicamente, ao DEPEN os gastos mensais com seus presos.

trinômio virtuoso do sistema federativo (coordenação, cooperação e integração) não se concretizou na política penitenciária. Por arrastamento do legado das carceragens, enquanto puxadinhos dos batalhões das brigadas herdadas das províncias, os Estados acomodaram a execução desta competência sem prover a devida atenção à sua estruturação. E embora a incapacidade destes entes se evidencie nas claras disfunções representadas pelas frequentes violações dos direitos mais comezinhos, é necessário que a União assuma o papel de coordenar uma verdadeira política nacional, do ponto de vista técnico-gerencial, normativo e financeiro.” (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 40.).

²¹⁸ Confira-se o papel de destaque do FUNPEN na equalização financeira dos entes federados menores: “Em razão dos altos custos de manutenção do sistema penitenciário, as Unidades da Federação não possuem disponibilidades para arcar integralmente com a manutenção e aprimoramento de seus sistemas prisionais, sendo, portanto, compelidas a fazer uso dos recursos do Fundo quando o assunto é financiamento de vagas, equipamentos de segurança e assistência ao preso e ao egresso, principalmente.” Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/funpen-origem>.

Segundo levantamento de Beto Ferreira Martins Vasconcelos e outros²¹⁹, no exercício fiscal de 2018, 96,3% das verbas orçamentárias destinadas aos presídios saíram dos orçamentos estaduais, ao passo que somente 3,7% teve origem no cofre federal (FUNPEN), permitindo-se concluir que os Estados e o Distrito Federal que, de fato, suportam os custos do encarceramento (despesas correntes) na federação brasileira. Os recursos federais, em sua grande maioria, são utilizados na construção de novos presídios, reformas e adaptações das unidades penais existentes.

Demonstrando a expressiva participação de Distrito Federal e Estados-membros no custeio do sistema penitenciário e o volume bem menor do financiamento por parte da União, colaciona-se abaixo a Tabela 1, levando-se em conta as previsões orçamentárias do exercício de 2018:

²¹⁹ Beto Ferreira Martins Vasconcelos e outros: “Já no campo penitenciário, o quadro é mais agudo: considerando-se que a dotação orçamentária da União para a política foi estabelecida, para o exercício de 2018, em 570 milhões, e que os Estados destinaram em suas leis orçamentárias anuais o montante de cerca de 15 bilhões, a participação do Governo Federal para a política penitenciária constitui cerca de 3,7% do total. Essa diminuta participação parece conferir fundamento ao reclamo dos Governadores por mais recursos da União para a política penitenciária.” (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 21.).

Tabela 1 - Participação da política penitenciária nos orçamentos dos entes federativos²²⁰

(Cont.).

| UF | Valor total do orçamento (em R\$) | Dotação orçamentária para a política penitenciária (em R\$)* | Percentual de participação do sistema penitenciário no orçamento |
|--------------------|-----------------------------------|--|--|
| Acre | 6.643.241.669,65 | 133.274.999,82 | 2,01% |
| Alagoas | 10.214.925.295,00 | 141.858.085,00 | 1,39% |
| Amapá | 5.847.622.514,00 | 14.852.678,00 | 0,25% |
| Amazonas | 15.324.184.000,00 | 193.430.000,00 | 1,26% |
| Bahia | 45.254.018.341,00 | 412.550.000,00 | 0,91% |
| Ceará | 26.252.843.480,00 | 449.629.573,00 | 1,71% |
| Distrito Federal | 28.788.857.727,00 | 214.928.018,00 | 0,75% |
| Espírito Santo | 17.453.020.939,00 | 368.188.977,00 | 2,11% |
| Goiás | 24.965.327.000,00 | 270.934.000,00 | 1,09% |
| Maranhão | 19.987.796.000,00 | 336.242.000,00 | 1,68% |
| Mato Grosso | 20.334.403.071,00 | 548.528.900,00 | 2,70% |
| Mato Grosso do Sul | 14.497.314.000,00 | 351.574.200,00 | 2,43% |
| Minas Gerais | 92.972.534.034,00 | 1.793.929.501,00 | 1,93% |
| Pará | 24.330.333.591,00 | 314.633.081,00 | 1,29% |
| Paraíba | 11.050.843.695,00 | 156.193.941,00 | 1,41% |
| Paraná | 59.753.281.572,00 | 650.134.571,00 | 1,09% |
| Pernambuco | 33.962.046.800,00 | 407.439.700,00 | 1,20% |
| Piauí | 12.956.787.305,00 | 139.543.932,00 | 1,08% |

²²⁰ VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018.

Tabela 1 - Participação da política penitenciária nos orçamentos dos entes federativos²²¹

(Conclusão).

| | | | |
|---------------------|----------------------|-------------------|-------|
| Rio de Janeiro | 80.218.125.569,00 | 917.233.618,00 | 1,14% |
| Rio Grande do Norte | 11.951.189.000,00 | 187.244.000,00 | 1,57% |
| Rio Grande do Sul | 70.069.030.650,00 | 667.595.909,00 | 0,95% |
| Rondônia | 7.852.271.289,00 | 264.844.376,00 | 3,37% |
| Roraima | 3.629.636.294,00 | 47.789.143,00 | 1,32% |
| Santa Catarina | 26.429.412.131,00 | 799.618.146,00 | 3,03% |
| São Paulo | 216.911.387.415,00 | 4.572.711.906,00 | 2,11% |
| Sergipe | 9.412.320.000,00 | 216.862.000,00 | 2,30% |
| Tocantins | 10.731.209.000,00 | 201.358.595,00 | 1,88% |
| União | 3.506.421.082.632,00 | 570.018.118,00 | 0,02% |
| Brasil – total | 4.414.215.045.013,65 | 15.343.141.967,82 | 0,35% |

José Maurício Conti²²² faz interessante reflexão sobre a necessidade de melhorar a interlocução federativa e a relação entre os poderes estatais, para se prover avanços na gestão financeira dos presídios:

A adequada alocação dos recursos públicos, associada à gestão eficiente, de forma cooperativa entre os entes federados e os poderes, torna-se fundamental para que se possa dar uma solução para a situação carcerária. Convém não esquecer que resolver esse problema não é somente essencial para manter a dignidade daqueles que estão presos, mas também uma forma de permitir que a pena seja efetivamente um instrumento de ressocialização e consequente pacificação social, em benefício de toda sociedade.

De outro lado, em relação aos Municípios (alçados à condição de participantes da federação, ganhando sua própria autonomia), além de não gerenciarem unidades prisionais, participam de forma muito tímida da execução penal, por exemplo, em programas para recebimento de condenados para cumprimento de penas alternativas, fiscalizando os serviços prestados em entidades públicas municipais. Além disso, as municipalidades, ao lado dos demais entes federativos, são partícipes da Política Nacional de Trabalho no âmbito

²²¹ VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018.

²²² CONTI, José Maurício. Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 25 ago. 2015. Contas à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-25/contas-vista-solucao-situacao-carceraria-significativos-reflexos-orcamentarios>. Acesso em: 5 jan. 2019.

do Sistema Prisional – PNAT²²³, que visa a inserção das pessoas privadas da liberdade e os egressos no mundo do trabalho e na geração de renda.

No ponto, interessante ponderação de Beto F. M. Vasconcelos²²⁴ e outros:

Mas no campo da segurança pública e do sistema penitenciário, do mesmo modo que a União historicamente deixou de assumir uma posição de coordenação, os municípios ainda sequer se enxergam verdadeiramente como atores de tais políticas. É bem verdade que o próprio Capítulo que trata da Segurança Pública é insuficiente neste sentido, pois limita-se a apresentar o rol das forças policiais, referindo-se aos Municípios apenas como eventuais mantenedores de guardas-civis voltadas às salvaguardas de seus bens e serviços.

Mais uma vez, parece-se nos que o desenho de competências materiais constitucionais é lacunoso, sendo imperativo o pleno envolvimento dos municípios ao menos em atividades de prevenção à violência e de integração social de presos e egressos. (Grifo nosso).

Sobre isso ainda, convém analisar a atual posição dos Municípios na estrutura do Estado Federal Brasileiro²²⁵. Sobre o tema, Paulo Bonavides²²⁶ assevera:

Com efeito, as mudanças havidas, conforme intentaremos demonstrar, alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do País, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável da essência do próprio sistema federativo, cujo exame, análise e interpretação já se não pode levar a cabo com indiferença à consideração da natureza e, sobretudo, da dimensão trilateral do novo modelo de federação introduzido no País por obra da Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988.

Portanto, é imperioso seja repensada e discutida a responsabilidade dos

²²³ Instituída pelo Decreto nº 9.450/2018. (BRASIL. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 2018. Disponível em: www.planalto.gov.br.)

²²⁴ VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 17.

²²⁵ Ainda sobre a condição dos Municípios na Federação, Marcos de Oliveira Vasconcelos Júnior afirma: “Com a Constituição de 1988, entretanto, retoma-se o prestígio do Município não só como entidade autônoma, dotada de competências constitucionais bem definidas, mas, essencialmente, como alternativa à tendência centralizadora historicamente vivenciada pelo País. O Município passa, então, de forma inédita, a integrar a categoria de organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18), com a expressa qualificação de ente federado (art. 1º). Dentro desse arcabouço constitucional, o Município forma a Federação – paralelamente à União e aos Estados-membros – contando com autonomia administrativa (competência para a auto-organização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência para editar leis, inclusive sua Lei Orgânica) e política (competência para eleger os integrantes do Executivo e do Legislativo).” (VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a posição do Município no Estado Federal Brasileiro. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, v. 17, n. 3107, jan. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20774>. Acesso em: 15 jul. 2019.)

²²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 345.

Municípios na questão prisional brasileira, pois sabe-se a resistência das populações locais, muitas vezes, em receber unidades prisionais construídas por outros entes (União ou Estados) em razão da atração de maior criminalidade à região.

De outro lado, para que alguns Municípios não sejam beneficiados por serem somente “exportadores” de presos em detrimento de outros, é preciso se repensar o modelo federativo penitenciário²²⁷, incluindo de forma efetiva a municipalidade em atribuições acerca dessa política pública (programas de penas alternativas e de apoio aos egressos e egressas prisionais e o fomento ao processo de criação das APAC’s). Nesse sentido, tem-se as campanhas: “Agenda Municipal para Justiça Criminal”²²⁸ e também “15 Propostas de Atuação dos Municípios na Justiça Criminal”²²⁹, ambas do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), tendo por principais diretrizes fortalecer o papel das gestões locais na atenção às pessoas submetidas à justiça criminal e aos egressos do sistema penitenciário.

Além disso, há previsão expressa de transferência de verbas do FUNPEN para os Municípios, visando o: “financiamento de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos; ou de programas de alternativas penais.”, e também o repasse de 10% (dez) por cento dos recursos partilhados de forma obrigatória (modalidade fundo a fundo) aos “Municípios onde se encontrem estabelecimentos penais em sua área geográfica”²³⁰.

²²⁷ Sobre os Municípios na questão penitenciária, confira-se: “Como medida prospectiva, o DEPEN deve promover estudos para, com o amparo do Congresso Nacional, desenvolver uma política nacional de “engenharia” de sistema prisional, considerando que, em regra, suporta os ônus financeiros por meio de repasses de recursos para a construção de unidades destinadas ao cumprimento de penas. Essa “engenharia” deve prever norma cogente, por exemplo, aos municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes que construam e mantenham unidades para custodiar os presos locais ou, ainda, que a obrigatoriedade recaia sobre microrregiões ou regiões metropolitanas com densidade demográfica a ser definida. Deve a lei prever restrições ao repasse de recursos financeiros, bem como para a transferências de presos, aos entes federados que se recusarem ou embaraçarem a concessão de licenças e autorizações para a construção de unidades prisionais. **Insta observar que a criminalidade e a existência de presos não é produto de um ou alguns municípios, mas uma realidade do convívio social e que a simples transferência do problema não elimina o quadro de insegurança.**” (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Plano nacional de política criminal e penitenciária (2020-2023)*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. p. 94, grifo nosso.).

²²⁸ INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *Egressos do sistema prisional: o que o Município tem a ver com isso?* [S. l. s. n.], 2018. 1 vídeo (6 min.). Disponível em: <http://ittc.org.br/egressos-do-sistema-prisional-o-que-o-municipio-tem-a-ver/>. Acesso em: 5 jan. 2019.

²²⁹ INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *15 propostas de atuação dos Municípios na Justiça Criminal*. Disponível em: http://ittc.org.br/wp-content/uploads/2017/06/18MAI_15propostas.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

²³⁰ Art. 3-A, §§2º e 7º, inciso II, da LC 79/94, acrescidos pela Lei 13.500/2017. (BRASIL. Lei 13.500, de 26 de outubro de 2017. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 out. 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br).

Nessa toada, torna-se premente maior sintonia entre as distintas esferas federativas no que diz ao financiamento e à gestão do sistema penitenciário. Recomendável se mostra uma maior participação dos Municípios na lida penitenciária visando uma sinergia institucional exitosa na governança dos presídios, na recuperação dos egressos e na redução da reincidência criminal.

Assim, faz-se imprescindível uma repactuação das responsabilidades (constitucionais e legais) dos diferentes níveis federativos no custeio e na gestão do sistema penitenciário brasileiro, com destaque ao papel da União, na coordenação, integração e cooperação dessa política pública específica, bem como na sua capacidade de indução aos governos locais e municipais.

4.3 SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL (SPF). O PAPEL DA UNIÃO

“A prisão é uma escola de recidiva, uma forma de destruir a personalidade do preso, de deformá-la e corrompê-la. Além de tudo, ela é um instrumento muito caro.”²³¹

A competência material da União no sistema penitenciário, atualmente, é bastante delimitada, pois, em regra, mesmos os presos que estão sendo processados ou foram condenados perante as Justiças da União (Federal, Militar e Eleitoral) ficam encarcerados em estabelecimentos geridos pelos Estados-membros e Distrito Federal²³². Essa reduzida atribuição para o encarceramento direto de presos, não afasta do Governo Federal suas relevantes funções de coordenação, integração e cooperação (técnica e financeira) no nível central da federação brasileira.

Já o Sistema Penitenciário Federal (SPF) é o conjunto de estabelecimentos prisionais federais de execução penal, que estão subordinados ao DEPEN. Atualmente (dados de dezembro de 2019²³³), 673 presos estão presos em unidades federais (sendo 574

²³¹ SILVA, Evandro Lins e. De Beccaria a Fillipo Gramática. In: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcelo de (org.). *Sistema penal para o terceiro milênio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991. p. 39.

²³² Por essa razão, houve a edição pelo Superior Tribunal de Justiça do Enunciado de Súmula nº 192: “Compete ao juízo das execuções penais do estado a execução das penas impostas a sentenciados pela justiça federal, militar ou eleitoral, quando recolhidos a estabelecimentos sujeitos à administração estadual.”

²³³ Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Presos em unidades prisionais no Brasil: período de julho a dezembro de 2019*. [Painel online do INFOPEN 2019]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWl2MmJmMzYtODAzMC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmlyZjFj>

condenados e 99 provisórios), que corresponde a percentual inferior a 0,1% do total da população carcerária.

Atualmente, são cinco as penitenciárias federais espalhadas pelo Brasil, a saber: 1- Catanduvas/PR (inaugurada em junho de 2006); 2- Campo Grande/MS (dezembro de 2006); 3- Porto Velho/RO (junho de 2009); 4- Mossoró/RN (julho de 2009); e 5- Brasília/DF (outubro de 2018) - vide Figura 03 abaixo.

Além disso, há previsão de construção de outras prisões federais no país, estando já definida uma em Charqueadas/RS²³⁴. Essas unidades federais possuem estrutura e tecnologia inspiradas no modelo americano das *supermax prisons*²³⁵, de segurança máxima especial.

Figura 3 - Mapa das penitenciárias federais distribuídas pelo país²³⁶



ZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9. Acesso em: 24 set. 2020.

²³⁴ PREFEITURA de Charqueadas e União acertam detalhes para transferência da área. Portal de Notícias, Portal de Notícias, São Jerônimo, 3 nov. 2017. Disponível em: <https://www.portaldenoticias.com.br/noticia/2882/prefeitura-de-charqueadas-e-uniao-acertam-detalhes-para-transferencia-da-area.html>. Acesso em: 4 jan. 2019.

²³⁵ *Supermax* é abreviação de *Super Maximum Security*, penitenciária de segurança máxima, com tecnologia de última geração, destinada aos presos de alta periculosidade, mantendo-os em confinamento solitário permanente e diferentes graus de privação sensorial. <https://adrenaline.uol.com.br/forum/threads/penitenciaria-federal-de-seguranca-maxima-supermax.100751/>. Acesso em: 5 jan. 2019.

²³⁶ CONHEÇA o Sistema Penitenciário Federal. 8 set. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2019/12/conheca-o-sistema-penitenciario-federal>. Acesso em: 2. fev. 2020.

O SPF, sob coordenação do DEPEN, tem amparo no art. 72, §1º²³⁷, da LEP. Além disso, a Lei nº 11.671/2008 regula a entrada e saída de presos neste sistema federal, o qual tem por principal finalidade promover a execução das medidas privativas de liberdade dos presos, provisórios ou condenados, cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso²³⁸.

As penitenciárias federais têm as seguintes características: a) segurança máxima aos presos em regime fechado; b) reduzido número de detentos (capacidade para até 208); c) acomodação em celas individuais; e d) monitoramento completo por câmeras.

Usualmente, as transferências de presos das prisões estaduais para as unidades do SPF têm se baseado nas seguintes razões: isolamento de lideranças do crime organizado, possibilidade de fugas, violência nas unidades de origem e rebeliões (critério da periculosidade). Em relação ao custo destas transferências, estima-se entre R\$ 10 mil e R\$ 22 mil cada uma²³⁹, envolvendo despesas como horas voo, combustíveis de carros e de aeronaves, diárias dos policiais, e envolvimento das Superintendências da Polícia Federal e da Força Aérea Brasileira (FAB).

Quanto aos gastos totais com o SPF por ano, segundo a execução orçamentária do FUNPEN no exercício de 2019, foram empenhados por volta de R\$ 32.800.000,00 (trinta e dois milhões e oitocentos mil reais), o que representa um gasto médio de 6,5 milhão de reais por ano, com cada uma das cinco unidades penitenciárias federais (montante que deve ser utilizado para cálculo do custo do preso a nível federal).²⁴⁰

Sobre a relação entre o SPF e o FUNPEN, vale destacar que a própria LC 79/94 determina que a União aplique de forma preferencial os recursos destinados à construção, reforma, aprimoramento e ampliação em “[...] estabelecimentos penais federais de âmbito

²³⁷ “Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional: [...] § 1º Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais.”

²³⁸ Regulamentada pelo Decreto nº 6.049/2007.

²³⁹ ARAÚJO, Glauco. Transferência de presos do sistema federal pode custar até R\$ 22 mil. G1, São Paulo, 28 ago. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1283303-5598,00-TRANSFERENCIA+DE+PRESOS+DO+SISTEMA+FEDERAL+PODE+CUSTAR+ATE+R+MIL.html>. Acesso em: 22 jun. 2020.

²⁴⁰ Nota Técnica n.º 3/2020/COFIPLAC/DIREX/DEPEN/MJ. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/relatorio-de-execucao-orcamentaria-funpen/NotaTecnicafinal.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

regional²⁴¹.

Desde a inauguração da primeira penitenciária federal em 2006, nenhuma delas registrou fugas ou rebeliões. Também, não foram detectados casos de corrupção de funcionários ou episódios de entrada de celulares²⁴². Para especialistas ouvidos pela CPI/2009²⁴³, a criação do SPF contribuiu para a redução da violência e do clima de tensão nos estabelecimentos prisionais estaduais, acarretando diminuição dos motins e rebeliões.

Ainda, considerando que a doutrina penitenciarista mais moderna sustenta que a prisão deve ficar reservada aos criminosos com periculosidade comprovada, e que os presídios federais no Brasil, com bastante segurança, vêm mantendo o encarceramento de presos de alta periculosidade, mostra-se medida bastante salutar a expansão do Sistema Penitenciário Federal para aperfeiçoamento da nossa política penitenciária, a despeito dos maiores custos se comparado com as unidades prisionais estaduais.

Desse modo, verifica-se que a União tem papel de destaque na estruturação federativa do sistema penitenciário, haja vista que, além de administrar diretamente seu próprio sistema penitenciário (SPF), tem incumbência de prestar condições técnicas (por meio do DEPEN) e financeiras (através do FUNPEN) para que Estados-membros e Distrito Federal invistam no aprimoramento e desempenhem adequadamente suas administrações penitenciárias.

Portanto, mostra-se importante a expansão do Sistema Penitenciário Federal, com o incremento de outras unidades prisionais federais pelo país, visando o aperfeiçoamento da nossa política penitenciária²⁴⁴, devendo-se, no entanto, serem calculados os riscos/cauteladas para se evitar sua precarização.

²⁴¹ “§5º No mínimo, 30% (trinta por cento) dos recursos do Funpen serão aplicados nas atividades previstas no inciso I do caput deste artigo. [...] §7º A União deverá aplicar preferencialmente os recursos de que trata o § 5º deste artigo em estabelecimentos penais federais de âmbito regional.” (Incluído pela Lei nº 13.500, de 2017)

²⁴² PAGNAN, Rogério; GENTILE, Rogério. Autoridades de São Paulo não queriam Marcola, chefe do PCC, na fronteira. *Portal Folha São Paulo/UOL*, [São Paulo?]. 15 fev. 2019.

²⁴³ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 345.

²⁴⁴ Em sentido próximo tem-se proposta da CPI de 2015: “A edição de lei obrigando o governo federal a instituição de presídio federal em todas as unidades da federação para cumprir pena por crime federal e para estrangeiros, pois só em São Paulo, em Itai, temos 2350 presos estrangeiros.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema Carcerário Brasileiro. *Relatório Final* [da CPI do Sistema Carcerário de 2015]. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2015. p. 195.).

4.4 FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN) E SEU REGIME JURÍDICO

“As políticas públicas voltadas à administração penitenciária estão entre as que mais dependem de recursos públicos para serem bem-sucedidas, fazendo dos instrumentos financeiros à disposição do Estado as “armas” no combate aos permanentes problemas que afligem o setor, o que traz os orçamentos públicos para o centro do debate.”²⁴⁵

No Brasil, o principal meio de financiamento para estruturação e reforma do sistema penitenciário trata-se do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), instituído pela Lei Complementar nº 79/1994²⁴⁶, que trata de seus objetivos, receitas, execução orçamentária, financeira e distintas formas de transferência dos recursos. Posteriormente, foram implementadas alterações significativas no FUNPEN pela Medida Provisória (MPV) nº 755/2016, posteriormente revogada pela MPV nº 781/2017 (esta última convertida na Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017).

Antes de mais nada, convém esclarecer que o FUNPEN se constitui a única fonte de recursos da União para a política penitenciária. E, como já analisado neste trabalho, o percentual aplicado pelo Governo Federal nessa específica política pública é bastante inferior ao gasto pela soma dos Estados-membros e Distrito Federal no custeio do encarceramento, podendo-se falar, inclusive, de um subfinanciamento federal.

Antes de se debruçar sobre aspectos do FUNPEN, convém tecer a natureza jurídica dos fundos públicos financeiros, assim previstos na Constituição Federal vigente: “**Cabe à lei complementar:** [...] II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como **condições para a instituição e funcionamento de fundos.**” (art. 165, §9º, inciso II). Ainda, dispõe ser vedada: “a instituição de fundos de qualquer natureza, **sem prévia autorização legislativa;**” (art. 167, inciso IX). Por fim, a programação do fundo deve constar da lei orçamentária anual (art. 165, §5º, inciso I)²⁴⁷.

Sem ter vindo à lume uma lei complementar específica sobre a sua instituição e

²⁴⁵ CONTI, José Maurício. Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 25 ago. 2015. Contas à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-25/contas-vista-solucao-situacao-carceraria-significativos-reflexos-orcamentarios>. Acesso em: 5 jan. 2019. INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *Egressos do sistema prisional: o que o Município tem a ver com isso?* [S. l: s. n.], 2018. 1 vídeo (6 min.). Disponível em: <http://itcc.org.br/egressos-do-sistema-prisional-o-que-o-municipio-tem-a-ver/>. Acesso em: 5 jan. 2019.

²⁴⁶ Regulamentada pelo Decreto nº 1.093, de 23/03/1994.

²⁴⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: www.planalto.gov.br. Grifo nosso.

funcionamento, conforme o mandamento constitucional, os fundos públicos financeiros, ou fundos especiais²⁴⁸, tem sua disciplina descrita na Lei 4.320/1964²⁴⁹.

Os fundos públicos constituem-se pela reserva de recursos financeiros para aplicação em finalidades legalmente estabelecidas. Para José Maurício Conti²⁵⁰, o fundo é “mera conta corrente”. Para Régis Fernandes de Oliveira²⁵¹, os fundos: “correspondem a meros lançamentos fiscais”, e dividem-se em dois tipos: fundos de destinação e fundos de participação. Confira-se:

Quanto aos tipos, o vocábulo fundo tem dois significados em direito financeiro: **a) vinculação de receitas para aplicação em determinada finalidade** e; b) reserva de recursos para distribuição a pessoas jurídicas determinadas. O primeiro, que se pode rotular de fundo de destinação, tem fundamento constitucional no inciso II do § 9.º do art. 165. Cabe à lei complementar dispor a respeito de sua instituição e de seu funcionamento. O segundo, denominado fundo de participação, tem caráter tributário e tem previsão constitucional nos arts. 157 a 162, sendo de se mencionar o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. (Grifo nosso).

Nessa classificação, o FUNPEN se enquadra como fundo de destinação, pois tem o propósito de financiar e apoiar atividades e programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Equipara-se a outros fundos financeiros²⁵²,

²⁴⁸ Uma outra definição de fundo é trazida por Ricart C. C. dos Santos, sendo considerada: “[...] instrumento de gestão orçamentária e financeira, sem personalidade jurídica, consistente em um conjunto de recursos públicos reunidos em conta diversa da conta única do Tesouro para uma finalidade específica.” (SANTOS, Ricart César Coelho dos. *Financiamento da saúde pública no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2016. p. 135.).

²⁴⁹ “Art. 71. Constitui **fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços**, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais **far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais**. Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, **o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte**, a crédito do mesmo fundo. Art. 74. **A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas**, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de *Contas ou órgão equivalente*.” (BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 23 mar. 1964. Disponível em: www.planalto.gov.br. Grifo nosso.).

²⁵⁰ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2001. p. 36.

²⁵¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p. 312-313.

²⁵² Osvaldo Maldonado Sanches aponta aspectos perniciosos dos fundos: “Criados como instrumentos de dinamização da administração pública, numa época em que existia demasiada centralização no processo de execução das despesas públicas – agravada pelas limitações dos meios de comunicação e de informática –, por propiciarem a gestão descentralizada de recursos, os fundos proliferaram de tal modo que acabaram-se transformando em sério problema para a gestão racional da máquina pública. Entre os efeitos perniciosos dessa situação – potencializada pela expressiva ampliação no número de entes da administração indireta no

de que são exemplos: Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza etc.²⁵³.

O FUNPEN cuida-se de fundo contábil no orçamento da União, composto, basicamente, por dotações orçamentárias federais; doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, provenientes de organismos ou entidades, nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União; multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; fianças quebradas ou perdidas, segundo a lei processual penal, etc. (art. 2º da LC 79/94, na redação dada pela Lei nº 13.500/2017).

Operacionalmente,²⁵⁴ as receitas do FUNPEN classificam-se em: a) recursos próprios não financeiros (ex: alienação de bens, multas penais e fianças quebradas ou perdidas); b) recursos próprios financeiros (rendimentos de qualquer natureza auferidos como remuneração decorrente de aplicação do patrimônio do Fundo); e c) recursos ordinários (dotações orçamentárias da União).

Fazia parte das fontes de receita do FUNPEN, mas foi parcialmente retirado dele o seguinte item: 50% do montante das custas judiciais recolhidas em favor da União relativos

período –, cumpre destacar: **a) a perda de flexibilidade para a definição do programa de ação do Governo**, dado que recursos excessivos eram alocados em projetos de limitada prioridade enquanto áreas essenciais recebiam recursos insuficientes; **b) o aumento dos custos do Tesouro**, que com frequência tinha de recorrer a empréstimos para suprir seu caixa enquanto expressivos montantes de recursos permaneciam ociosos no caixa de certos fundos; **c) a falta de uniformidade na definição de prioridades para alocações e nas normas para habilitação aos recursos**, na medida em que cada gestor de fundo podia instituir normas próprias sobre tais questões; **d) a elevação dos custos operacionais**, pela necessidade de registros individualizados da execução orçamentária, financeira e patrimonial de cada fundo; **e) a criação de linhas duplicadas de intervenção sobre um mesmo tipo de problema**, dado que os objetivos e áreas de atuação dos fundos costumavam ser fixados em termos muito gerais; **f) o surgimento de práticas tendentes à criação de dificuldades ao exercício do controle** – com vistas a mascarar ações irregulares na gestão dos recursos (desvios, privilégios e superestimativas), tais como a sistemática de transferências cruzadas entre fundos e entidades da administração indireta e os registros com códigos e termos pouco inteligíveis.” (SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002. p. 272-273, grifo nosso.).

²⁵³ Registre-se a possibilidade de extinção dos fundos públicos (estima-se a existência de 248 fundos, com 165 criados antes da CF de 1988), se não forem confirmados por lei complementar específica em dois exercícios finais subsequentes, conforme Proposta de Emenda Constitucional nº 187/2019, que visa a Desvinculação dos Fundos e maior flexibilização orçamentária. Se aprovada, a medida tem o potencial imediato de liberar R\$ 219 bilhões, apurados como superávit financeiro, ao Orçamento da União.

²⁵⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. Fundo Penitenciário Nacional. *FUNPEN em números*. 6. ed. Brasília, DF, Ministério da Justiça, 2012. p. 12.

aos seus serviços forenses²⁵⁵ (retirados pela Lei nº 13.500/2017, para atendimento às disposições da Emenda Constitucional nº 45/2004)²⁵⁶.

Além disso, embora houvesse sido reduzido também os 3% (três por cento) do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias federais (Fonte 118), para apenas 0,81%²⁵⁷ (MPV 841/2018 – que transferiu o montante para o Fundo Nacional da Segurança Pública), aquele percentual originário (3%) foi restabelecido ao FUNPEN em 2019 (MPV 846/2018).²⁵⁸

Quanto aos valores arrecadados pelo FUNPEN por categoria de receita, vale conferir a Tabela 2, com análise do período de 1994 a 2011:

Tabela 2 - Demonstrativo de Arrecadação do FUNPEN por categoria de receita: 1994 a 2011²⁵⁹

| Ano | Recursos Ordinários | Contribuições sobre concursos de prognósticos | Custas judiciais | Recursos não-financeiros diretamente arrecadados | Taxas pelo exercício do poder de polícia | Recursos financeiros diretamente arrecadados | Restituição de recursos de convênios e congêneres | Total |
|--------------|----------------------|---|-----------------------|--|--|--|---|-------------------------|
| 1994 | 0,00 | 10.148.820,00 | 12.403.689,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 22.552.509,00 |
| 1995 | 0,00 | 38.207.810,00 | 30.678.373,00 | 1.629.520,00 | 0,00 | 301.130,00 | 0,00 | 70.816.833,00 |
| 1996 | 0,00 | 38.512.022,00 | 41.394.721,00 | 3.890.260,00 | 0,00 | 252.583,00 | 0,00 | 84.049.586,00 |
| 1997 | 0,00 | 38.713.807,00 | 48.718.098,00 | 7.637.467,00 | 0,00 | 249.295,00 | 0,00 | 95.318.667,00 |
| 1998 | 0,00 | 43.638.521,00 | 55.269.171,00 | 18.744.803,00 | 0,00 | 2.754.604,00 | 0,00 | 120.407.099,00 |
| 1999 | 0,00 | 59.555.269,00 | 57.342.586,00 | 3.807.133,00 | 0,00 | 6.665,00 | 0,00 | 120.711.653,00 |
| 2000 | 0,00 | 57.893.916,00 | 60.307.280,00 | 4.665.853,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 122.867.049,00 |
| 2001 | 0,00 | 65.159.777,00 | 61.489.812,00 | 7.975.340,00 | 0,00 | 3.739.072,00 | 0,00 | 138.364.001,00 |
| 2002 | 0,00 | 74.541.384,00 | 61.847.105,00 | 24.926.799,00 | 0,00 | 2.690.579,00 | 0,00 | 164.005.867,00 |
| 2003 | 0,00 | 84.177.385,00 | 25.431.101,00 | 13.586.453,00 | 0,00 | 36.596.206,00 | 0,00 | 159.791.145,00 |
| 2004 | 0,00 | 106.415.894,00 | 51.218.575,00 | 16.582.951,00 | 0,00 | 30.748.692,00 | 0,00 | 204.966.112,00 |
| 2005 | 0,00 | 103.520.577,00 | 0,00 | 12.639.287,00 | 0,00 | 46.078.487,00 | 0,00 | 162.238.351,00 |
| 2006 | 0,00 | 101.783.113,00 | 0,00 | 11.991.817,00 | 0,00 | 50.283.735,00 | 0,00 | 164.058.665,00 |
| 2007 | 0,00 | 124.181.348,00 | 0,00 | 10.025.885,00 | 0,00 | 43.420.575,00 | 7.423.557,00 | 185.051.365,00 |
| 2008 | 4.465.235,00 | 137.888.800,00 | 0,00 | 3.363.392,00 | 3.345.787,00 | 50.167.935,00 | 30.327.419,00 | 229.558.568,00 |
| 2009 | 7.087.902,11 | 176.906.705,00 | 0,00 | 3.618.007,00 | 3.696.284,71 | 55.125.653,00 | 8.058.370,00 | 254.492.921,82 |
| 2010 | 5.417.148,67 | 206.954.324,51 | 0,00 | 2.738.175,26 | 5.606.584,26 | 70.851.726,70 | 7.293.103,01 | 298.861.062,41 |
| 2011 | 47.849.445,61 | 223.438.872,56 | 0,00 | 7.422.192,03 | 5.637.198,92 | 103.290.686,64 | 5.651.474,72 | 393.289.870,48 |
| Total | 64.819.731,39 | 1.691.638.345,07 | 506.100.511,00 | 155.245.334,29 | 18.285.854,89 | 496.557.624,34 | 58.753.923,73 | 2.991.401.324,71 |

²⁵⁵ Importante registrar que desde 1994, foi arrecadado para o FUNPEN o montante de R\$ 506.100.511,00, apenas com as custas judiciais.

²⁵⁶ “Art. 98 [...] § 2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça”.

²⁵⁷ Importante registrar que de 1994 a 2011, foi arrecadado para o FUNPEN o montante de R\$ 1.691.638.345,07 com as loterias federais – sendo a principal fonte do orçamento do FUNPEN.

²⁵⁸ Esta MPV, posteriormente, acabou dando origem à Lei 13.756/2018. (BRASIL. Lei 13.756, de 12.12.2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa e outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13. dez. 2018. Disponível em: www.planalto.com.br).

²⁵⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. Fundo Penitenciário Nacional. *FUNPEN em números*. 6. ed. Brasília, DF, Ministério da Justiça, 2012. p. 13.

Os recursos do FUNPEN destinam-se, dentre outras aplicações, a: I- construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais (30%, no mínimo, deverá ser aplicado nesse item); II- manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários (inclusive em informação e segurança); III- formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; IV- implantação de medidas pedagógicas; V- formação educacional e cultural do preso e do internado; e VI- programas de alternativas penais à prisão (art. 3º da LC 79/94, na redação dada pela Lei nº 13.500/2017). Outra das destinações é o custeio da sua própria manutenção e do Sistema Penitenciário Federal (SPF).

Pelo fato de o FUNPEN não possuir estrutura administrativa própria, tendo mera natureza contábil, a gestão dos seus recursos está sob responsabilidade do DEPEN, que operacionaliza sua execução orçamentária. Depois de mudanças na denominação da pasta, este órgão federal está subordinado atualmente ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública²⁶⁰. Além disso, o FUNPEN é contemplado no Orçamento Geral da União (OGU) como Unidade Orçamentária específica (UO 30.907).

Para demonstrar o seu enquadramento na lei orçamentária anual, segue abaixo Tabela 3 sobre as receitas orçamentárias do FUNPEN para o exercício 2020:

²⁶⁰ Alteração promovida pela Lei nº 13.500/2017, e regulamentada pelas Portarias MJ 1.414/2016 e DEPEN 128/2017.

Tabela 3 - Estimativa de receitas de todas as Fontes do FUNPEN - 2020²⁶¹

| | | |
|---------------|---|--------------------|
| 30.907 | Fundo Penitenciário Nacional | 307.589.798 |
| 118 | Receitas de Concursos de Prognósticos | 165.392.309 |
| 1219.01.12 | Contribuição sobre Sorteios Realizados por Entidades Filantrópicas - Multas e Juros | 35.894 |
| 1391.01.11 | Participação da União em Receita de Loteria Federal - Principal | 3.009.020 |
| 1391.01.21 | Participação da União em Receita de Loteria Esportiva - Principal | 1.431.973 |
| 1391.01.41 | Participação da União em Receita de Loterias de Prognósticos Numéricos - Principal | 157.422.235 |
| 1391.01.61 | Participação da União em Receita de Loteria de Prognóstico Específico - Principal | 3.493.187 |
| 150 | Recursos Próprios Não-Financeiros | 29.558.941 |
| 1610.01.11 | Serviços Administrativos e Comerciais Gerais - Principal | 3.178 |
| 1930.01.11 | Bens, Direitos e Valores Perdidos em Favor do Poder Público - Principal | 25.165.028 |
| 1990.99.11 | Outras Receitas - Primárias - Principal | 2.456.521 |
| 1990.99.12 | Outras Receitas - Primárias - Multas e Juros | 44.538 |
| 1990.99.13 | Outras Receitas - Primárias - Dívida Ativa | 1.541.703 |
| 1990.99.14 | Outras Receitas - Primárias - Dívida Ativa - Multas e Juros | 347.973 |
| 174 | Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais | 24.205.109 |
| 1910.01.11 | Multas Previstas em Legislação Específica - Principal | 3.283.782 |
| 1910.01.12 | Multas Previstas em Legislação Específica - Multas e Juros | 12.947 |
| 1910.08.11 | Multas Decorrentes de Sentenças Judiciais - Principal | 20.908.380 |
| 180 | Recursos Próprios Financeiros | 88.433.439 |
| 1321.00.11 | Remuneração de Depósitos Bancários - Principal | 88.433.439 |

Saliente-se que o FUNPEN possui relevante função de redistribuição federativa dos recursos para investimentos no sistema penitenciário ante a insuficiência orçamentária das entidades regionais e locais (descentralização e cooperação federativa).²⁶²

Além das entidades federativas que são beneficiárias dos recursos do FUNPEN (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), poderão receber verbas também organizações da sociedade civil que administrem estabelecimentos penais destinados a receber condenados à pena privativa de liberdade e organismos internacionais.

Ainda com relação aos destinatários, não podem receber recursos do FUNPEN aqueles integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas

²⁶¹ Anexo A08, da Lei Orçamentária Anual de 2020 (BRASIL. Lei 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. *Diário Oficial da União: DF: 20 JAN. 2020.* (BRASIL. Senado Federal. *LEI n° 13.978, de 17 de janeiro de 2020.* Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31906110/publicacao/31906202>. Acesso em: 27 set. 2020.).

²⁶² Nesse sentido destaca-se: “Em razão dos altos custos de manutenção do sistema penitenciário, as Unidades da Federação não possuem disponibilidades para arcar integralmente com a manutenção e aprimoramento de seus sistemas prisionais, sendo, portanto, **compelidas a fazer uso dos recursos do Fundo quando o assunto é financiamento de vagas, equipamentos de segurança e assistência ao preso e ao egresso, principalmente.**” (BRASIL. Ministério da Justiça. Fundo Penitenciário Nacional. *FUNPEN em números.* 6. ed. Brasília, DF, Ministério da Justiça, 2012. p. 6, grifo nosso.).

(SINESP) que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados²⁶³.

Diferente do que se possa imaginar, os recursos financeiros arrecadados não ficam diretamente à disposição do FUNPEN. Eles ingressam na conta única do Tesouro Nacional e são liberados por “cotas”, de acordo com a programação financeira estabelecida. Geralmente, produz-se superávit financeiro, pois os valores arrecadados costumam ser superiores às cotas liberadas.

Uma das inovações promovidas no FUNPEN, e desdobramento direto da decisão cautelar proferida pelo STF na ADPF 347 MC/DF já mencionada, é a regra segundo a qual: “É vedado o contingenciamento de recursos do Funpen” (art. 3º, §6º, da LC 79/94, com redação dada pela Lei nº 13.500/2017).

Desse modo, as receitas previstas para o FUNPEN nas leis orçamentárias são de execução obrigatória pelo Poder Executivo, não podendo sofrer cortes, inexecuções ou retardamentos injustificados. Trata-se de inegável avanço no campo da execução orçamentária que, espera-se, provoque impactos institucionais positivos nas políticas públicas prisionais.

Sobre isso, Rafael Antônio Baldo²⁶⁴ afirma: “Com relação aos recursos do FUNPEN, a União foi obrigada a liberar o saldo acumulado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, porquanto o saldo acumulado vinha servindo para gerar superávit, com prejuízo à dignidade dos presos.”

Assim, a falta de recursos financeiros não foi e nem é justificativa para os problemas crônicos vivenciados pelo nosso sistema penitenciário, notadamente, com as alterações promovidas nas regras de aplicação e execução do FUNPEN.

No FUNPEN, assim como em qualquer outra política pública, não adianta investir mais e mais recursos, se eles não são geridos de forma eficiente. Antes de alocar mais verbas em determinada finalidade pública, é imperiosa a verificação se os dispêndios estão sendo feitos com qualidade e eficiência²⁶⁵.

²⁶³ Art. 3º, §4º, da LC 79/94, na redação dada pela Lei nº 13.675/2018.

²⁶⁴ BALDO, Rafael Antônio. Judicialização do orçamento público: o caso do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 145-161, mar./ago. 2017. p. 152.

²⁶⁵ Nesse sentido, Benício *et al.* ressaltam: “Ao mesmo tempo, a demanda por serviços públicos é crescente e o debate público costumeiramente centra-se no montante de recursos financeiros necessários para atender às necessidades da população, muitas vezes baseado no discurso de que uma quantidade maior de recursos é condição necessária para satisfazer à demanda por mais bens públicos. Em um contexto de crise e ajustamento fiscal, as discussões sobre o tamanho do ajuste fiscal despertou a necessidade de avaliar outras questões fundamentais, como a qualidade do gasto público e os desafios de longo prazo das finanças

Do mesmo modo é a situação do sistema penitenciário brasileiro aqui analisado, onde a qualidade e a eficiência dos gastos públicos devem ser investigadas²⁶⁶, a fim de se verificar o quão contribuem para superação dos problemas crônicos atualmente enfrentados. Em síntese, trata-se de se perquirir os resultados alcançados com os dispêndios públicos aplicados pela gestão prisional.

Num levantamento de 17 anos do FUNPEN (de 1995 até 2011), havia o registro de 1.529 instrumentos de transferência de recursos, sendo 1.456 para Estados-membros e Distrito Federal; 11 para Municípios; 58 para entidades sem fins lucrativos; e 04 (quatro) transferências ao exterior. Na época, o volume de repasses da União para esses outros entes atingira a cifra aproximada de 1,9 bilhão de reais.

Sobre esse longo período de aplicação dos recursos do FUNPEN, segue Tabela 4:

públicas. [...] O desafio para esta e para as próximas gerações, portanto, não é apenas conter a expansão do gasto público, mas também avaliar onde ele é pouco produtivo, buscando fazer mais com menos recursos e priorizando a eficiência dos programas públicos.” (BENÍCIO, Alex Pereira; RONDOPOULOS, Fabiana; BARDELLA, Felipe Palmeira. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. *In*: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RONDOPOULOS, Fabiana (org.). *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 19, grifo nosso.).

²⁶⁶ De acordo com Carlos Lélío Lauria Ferreira e Nestor Eduardo Araruna Santiago: “[...] a responsabilidade fiscal prevista no art. 165 da Constituição Federal implica o controle de gastos públicos, e o alto custo do encarceramento é ameaça às contas públicas e viola o princípio da eficiência da Administração Pública” (FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O Custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do Direito. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Rio Grande do Norte, v. 11, n. 1, p. 201-216, 2018. p. 211.).

Tabela 4 - Transferência Total de Créditos do FUNPEN por Unidade Federativa²⁶⁷

| UF | 1995 a 2010 | Em 2011 | Total | % |
|--------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|----------------|
| AC | 45.277.444,00 | 1.277.390,42 | 46.554.834,42 | 2,42% |
| AL | 28.999.734,00 | 2.684.063,22 | 31.683.797,22 | 1,64% |
| AM | 74.208.267,00 | 7.597.743,87 | 81.806.010,87 | 4,25% |
| AP | 18.628.330,00 | 210.000,00 | 18.838.330,00 | 0,98% |
| BA | 109.677.115,00 | 0,00 | 109.677.115,00 | 5,69% |
| CE | 42.217.889,00 | 7.188.431,82 | 49.406.320,82 | 2,56% |
| DF | 58.328.523,00 | 2.184.805,55 | 60.513.328,55 | 3,14% |
| ES | 51.958.146,00 | 80.961,50 | 52.039.107,50 | 2,70% |
| GO | 66.552.668,00 | 621.047,53 | 67.173.715,53 | 3,49% |
| MA | 32.889.162,00 | 19.978.198,25 | 52.767.360,25 | 2,74% |
| MG | 90.961.980,00 | 89.303,24 | 91.051.283,24 | 4,73% |
| MS | 66.456.955,00 | 104.484,52 | 66.561.439,52 | 3,45% |
| MT | 69.706.435,00 | 0,00 | 69.706.435,00 | 3,62% |
| PA | 45.188.247,00 | 338.080,52 | 45.526.327,52 | 2,36% |
| PB | 29.610.130,00 | 105.600,00 | 29.715.730,00 | 1,54% |
| PE | 58.209.351,00 | 4.793.669,33 | 63.003.020,33 | 3,27% |
| PI | 25.745.329,00 | 426.650,00 | 26.171.979,00 | 1,36% |
| PR | 54.279.493,00 | 507.972,99 | 54.787.465,99 | 2,84% |
| RJ | 78.624.639,00 | 0,00 | 78.624.639,00 | 4,08% |
| RN | 40.542.612,00 | 811.250,32 | 41.353.862,32 | 2,15% |
| RO | 50.869.441,00 | 3.116.591,27 | 53.986.032,27 | 2,80% |
| RR | 11.773.630,00 | 100.000,00 | 11.873.630,00 | 0,62% |
| RS | 75.153.400,00 | 325.664,50 | 75.479.064,50 | 3,92% |
| SC | 48.088.921,00 | 568.036,15 | 48.656.957,15 | 2,53% |
| SE | 45.180.400,00 | 106.614,45 | 45.287.014,45 | 2,35% |
| SP | 514.944.850,00 | 1.334.563,50 | 516.279.413,50 | 26,80% |
| TO | 38.016.891,00 | 67.150,55 | 38.084.041,55 | 1,98% |
| Total | 1.872.089.982,00 | 54.518.273,50 | 1.926.608.255,50 | 100,00% |

Quanto aos critérios utilizados pelo FUNPEN para distribuição dos recursos entre as unidades federativas, leva-se em conta, principalmente, a relação entre a população prisional de cada ente e os presos de todo o país. Quanto maior o contingente de pessoas reclusas em um determinado Estado da Federação, maior será a tendência dele em receber recursos do FUNPEN.

Apesar da sistematização e do saldo de recursos financeiros para tratar a política pública penitenciária, infelizmente o FUNPEN não tem tido o sucesso esperado na concretização de seus objetivos. Com mais de 25 anos de existência, são graves e aviltantes os problemas carcerários do país, como destacado em capítulo anterior.

²⁶⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. Fundo Penitenciário Nacional. *FUNPEN em números*. 6. ed. Brasília, DF, Ministério da Justiça, 2012. p. 139.

Nesse sentido, Lamboglia e Thomaz²⁶⁸ afirmam:

Com o intuito de prover um instrumento de financiamento do sistema prisional, a Lei Complementar nº 79, de 1994, instituiu o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). **Entretanto, mais de 20 anos após sua edição, o FUNPEN não tem conseguido atingir os objetivos para os quais foi criado.** Sua eficiência acaba sendo comprometida pelos governos, que frequentemente contingenciam valores do fundo, com o sacrifício dos recursos destinados à administração carcerária. (Grifo nosso).

Desse modo, tem-se o FUNPEN como relevante instrumento, em todas as esferas federativas, para custeio da melhoria e modernização do sistema penitenciário. Além de suprir as necessidades financeiras do Sistema Penitenciário Federal, transferem-se recursos a Estados-membros, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, que lidam com a questão penitenciária.

4.4.1 Repasses intergovernamentais do FUNPEN. transferências voluntárias e obrigatórias

Os repasses ou transferências intergovernamentais dos recursos do FUNPEN que inicialmente ficam em poder da União, é feita de dois modos atualmente: a) transferências obrigatórias ou automáticas (na modalidade fundo a fundo²⁶⁹) a Estados-membros, Distrito Federal e Municípios²⁷⁰; e b) transferências voluntárias, mediante convênios, acordos, termos de execução descentralizada (TED's) ou outros ajustes que se enquadrem nas atividades contempladas (em consonância com o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)).²⁷¹

As transferências obrigatórias ou automáticas (na modalidade fundo a fundo) aos demais entes federativos, no âmbito do FUNPEN, constitui novidade trazida pela Medida

²⁶⁸ GUIMARÃES, Raquel Lamboglia; PIGNATARI, Leonardo Thomaz. O fundo penitenciário nacional e os desafios da administração carcerária. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 195-207, mar./ago. 2017. p. 197.

²⁶⁹ Regulamentado pela Portaria MJSP 1.221, de 21.12.2017.

²⁷⁰ “Art. 3o-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congêneres, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen: I - até 31 de dezembro de 2017, até 75% (setenta e cinco por cento); II - no exercício de 2018, até 45% (quarenta e cinco por cento); III - no exercício de 2019, até 25% (vinte e cinco por cento); e IV - nos exercícios subsequentes, 40% (quarenta por cento). (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017).” (Grifo nosso).

²⁷¹ Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000: “Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não ocorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (Grifo nosso).

Provisória nº 755/2016²⁷², e visou promover certa desburocratização nos repasses e maior autonomia fiscal aos entes que lidam diretamente com a questão penitenciária (os presídios brasileiros são administrados pelos entes estaduais, em regra).

Apesar da simplificação na sistemática de transferência de recursos do FUNPEN, a nova modalidade de repasses intergovernamentais (fundo a fundo), que prevê repasse anual da dotação orçamentária aos fundos dos Estados, DF e Municípios, merece a crítica de não se ter fomentado a adequada governança pelos entes destinatários, pois trouxe baixo nível de condicionantes quanto à aplicação e fiscalização dos valores, conforme já reconhecido pelo TCU²⁷³.

Essa grande mudança na sistemática dos repasses do FUNPEN (adoção de transferências obrigatórias²⁷⁴, como já era realizada em outros fundos: FPE, FPM etc.)

²⁷² Segundo o TCU no Acórdão nº 2643/2017: “12. As transferências de recursos do Funpen ocorrem mediante convênios, termos de parceria, acordos ou ajustes congêneres (transferências voluntárias) e, mais recentemente, por meio de repasses na modalidade fundo a fundo (transferências obrigatórias); Essa última modalidade foi instituída pela MP 755/2016, revogada pela MP 781/2017, por sua vez convertida na Lei 13.500, de 26 de outubro de 2017, e refere-se a transferências anuais de percentual da dotação orçamentária do Funpen aos fundos estaduais e municipais.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 003.673/2017-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019.).

²⁷³ Essa nova modalidade de transferência de recursos do FUNPEN já foi objeto de auditoria do TCU, no âmbito da TC 014.868/2018-0, que resultou no Acórdão 1.542/2019, que, dentre outras providências, estabeleceu: “9.1. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria-Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), que: 9.1.1. **exija dos entes subnacionais, no caso de repasses do Funpen para construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais (art. 3º, inciso I, da Lei Complementar 79/1994), a elaboração de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e de plano de aplicação, com fundamento no disposto no art. 3º-A, § 3º, inciso III, da Lei Complementar 79/1994, segundo o qual é condição para as transferências a apresentação de planos associados aos programas para melhoria do sistema penitenciário nacional e reinserção social de presos, com base em critérios definidos pelo órgão ministerial; 9.1.2. estabeleça procedimentos padronizados para elaboração do EVTEA, com o intuito de simplificar o processo para as Unidades da Federação (UFs) e as análises a cargo do Depen, tendo em vista as atribuições deste último de assistir tecnicamente aquelas (art. 72, incisos III e IV, da LEP); 9.1.3. **apresente plano de ação contendo, pelo menos, ações, responsáveis e prazos para equacionar os atrasos verificados nas análises dos projetos apresentados pelas UFs, especialmente aqueles decorrentes da insuficiência do quadro técnico de engenharia do Depen, de modo a proporcionar o bom desempenho das atribuições designadas no art. 72, incisos III e IV, da LEP e o cumprimento material à decisão do Supremo Tribunal Federal de que trata a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347; 9.1.4. realize, em momento anterior ao repasse dos recursos, as verificações listadas a seguir, sem prejuízo de ações de fiscalização pontuais que julgar cabíveis: 9.1.4.1. aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas, conforme determinado no subitem 9.1.5 do Acórdão 2.643/2017-TCU-Plenário; 9.1.4.2. existência de estudos que demonstrem a viabilidade do projeto, conforme critérios a serem definidos pelo Depen, tendo em vista o que dispõe o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdãos 1.730/2004 e 1.568/2008, Plenário);” (Grifo nosso).****

²⁷⁴ Sobre os critérios utilizados nas transferências obrigatórias do FUNPEN, ficou assim definido: “A MP 755/2016, que instituiu originalmente repasses obrigatórios do Funpen às unidades federativas, não adotou qualquer metodologia técnica de distribuição de recursos, autorizando repasses igualitários aos entes beneficiários. A medida provisória sucessora (MP 781/2017) inovou e passou a prever a utilização dos

atendeu, dentre outros apontamentos, às conclusões das duas últimas CPI's do Sistema Carcerário (2009²⁷⁵ e 2015). Confira-se o que fora consignado por esta última²⁷⁶: “Deve-se, por isso, adotar uma medida legislativa que torne a transferência obrigatória e automática de um percentual desses recursos para os Estados e o Distrito Federal, para que se tenham recursos para construção de presídios”.

No primeiro ano de vigência das transferências obrigatórias (2016), os valores totais repassados pela União a todos os Estados-membros e o Distrito Federal foram aproximadamente de R\$ 1.209.180.000 (um bilhão, duzentos e nove milhões e cento e oitenta mil reais)²⁷⁷, para construção, aparelhamento e reforma de presídios. Já em 2017, o repasse total foi no valor de R\$ 590.625.000,00 (quinhentos e noventa milhões, seiscentos e vinte e cinco mil reais)²⁷⁸.

Sobre a execução orçamentária do FUNPEN após as modificações aqui explicadas, segue Gráfico 3, sobre o período de 2015 a 2019. Registre-se que a diferença

mesmos critérios conferidos aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. **Com a publicação da Lei 13.500/2017, os critérios de repasse para os estados foram divididos, cumulativa e igualmente, em três: 30% - conforme regras do Fundo de Participação dos Estados; 30% - distribuição proporcional à população carcerária; e 30% distribuição igualitária.** A lei de conversão também vinculou a destinação de recursos aos fundos municipais à existência de estabelecimento penal na localidade.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 003.673/2017-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019, grifo nosso).

²⁷⁵ Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário de 2009: “Dessa forma, **uma das soluções poderia ser a descentralização financeira e orçamentária dos recursos de forma automática**, sem os entraves de ordem burocrática e legal. Para tanto, poder-se-ia adotar repasses diretos às Secretarias Estaduais nos moldes dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). [...] A medida ora sugerida, de fundo único com repasse de forma descentralizada, aliviaria as receitas dos estados com a manutenção do sistema penitenciário. Os entes da federação teriam autonomia financeira e administrativa para atender ao custeio do sistema penitenciário.” (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 429, grifo nossos.).

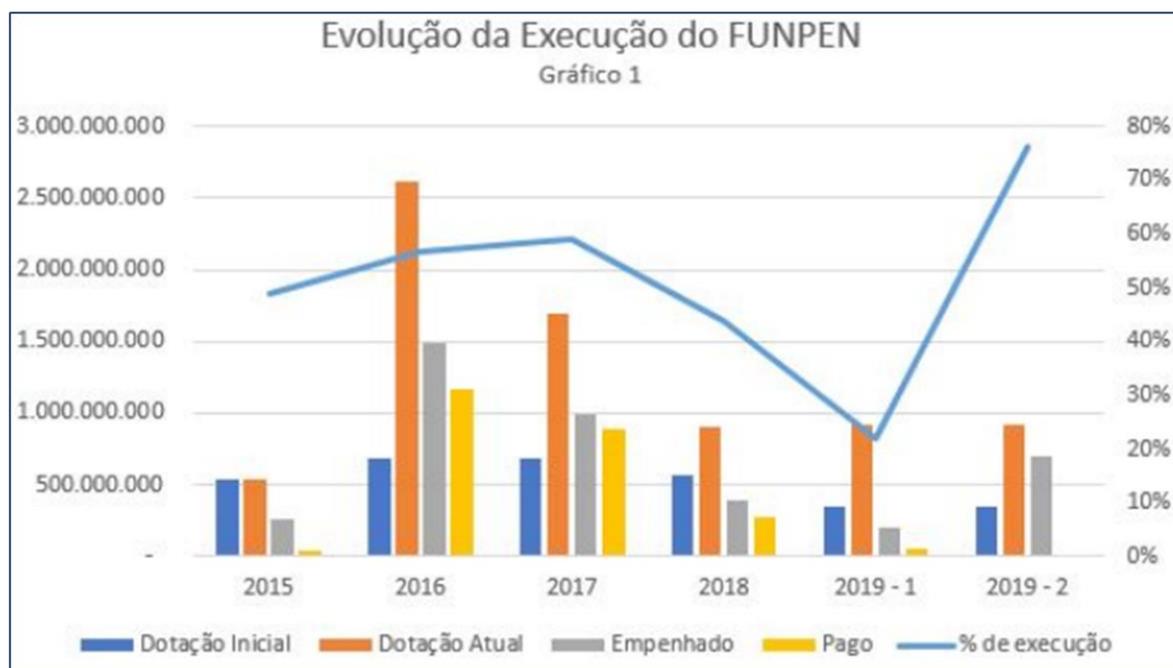
²⁷⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema Carcerário Brasileiro. *Relatório Final* [da CPI do Sistema Carcerário de 2015]. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2015. p. 173-174).

²⁷⁷ BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Nota Técnica 27/2019/GAB-DEPEN/DEPEN-MJ*. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/RelatriodeExecuoOramentriaFUNPEN.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

²⁷⁸ Em 2018, o TCU constatou-se no Acórdão 972/2018 (p. 27) que: “146. Até o momento, os estados e DF foram contemplados com dois repasses nessa modalidade (dezembro de 2016 e 2017), totalizando R\$ 1.039.687.499,88 para geração de vagas prisionais (construção, ampliação e reforma) e R\$ 760.117.500,00 para ações de modernização e aparelhamento. Nenhum município se habilitou até o momento. 147. Quanto a esses repasses, identificou-se, relativamente, à ação para geração de vagas, risco de acúmulo de recursos do Funpen nos fundos dos Estados e do DF sem entregas efetivas por longo período de tempo, uma vez constatada a baixa execução dos valores transferidos em dezembro/2016 destinados a esse fim (dos R\$ 862.499.999,88 transferidos, foram gastos apenas 2% até janeiro de 2018). 148. A situação agrava-se quando se sabe que a) há previsão legal de sucessivos repasses obrigatórios do Funpen aos entes federativos; b) a geração de vagas prisionais, em geral, requer longo período para sua efetiva conclusão; c) existe histórico de baixa efetividade de políticas públicas destinadas à criação de vagas em estabelecimentos prisionais.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 026.096/2017-0*. Rel. Min^a. Ana Arraes. Julgado em: 02/05/2018. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 30 maio 2020.).

entre a Dotação Inicial e a Dotação Atual refere-se à utilização do montante de superávit financeiro possibilitado pela ADPF MC 347/2015:

Gráfico 3 - Execução orçamentária FUNPEN, 2015 a 2019²⁷⁹



Essas quantias mais elevadas, repassadas pelo Governo Federal nos anos 2016 e 2017, se deram sob os efeitos da Medida Cautelar proferida pelo STF na ADPF 347 MC/DF, melhor analisada no Cap. VI, e num contexto de diversos episódios violentos em presídios brasileiros (rebeliões, mortes e fugas em diversos Estados)^{280 281}.

²⁷⁹ BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Nota Técnica 27/2019/GAB-DEPEN/DEPEN-MJ*. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/RelatriodeExecuoOramentriaFUNPEN.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

²⁸⁰ TEMER anuncia repasse de R\$ 1,2 bi para o sistema penitenciário dos Estados. Brasília: Portal R7. 28 dez. 2016. Disponível em: <https://noticias.r7.com/distrito-federal/temer-anuncia-repasse-de-r-12-bi-para-sistema-penitenciario-dos-estados-28122016>. Acesso em 27 out. 2016.

²⁸¹ Relatório de Voto em Acórdão proferido do TCU: “4. As transferências obrigatórias, do FUNPEN, de frequência anual, vieram, essencialmente, como resposta do Governo Federal a um período crítico experimentado, marcado por rebeliões violentas e simultâneas em diversos estabelecimentos penais federais. 5. As medidas adotadas pelo Governo Federal à época decorreram também de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu o ‘estado de coisas inconstitucional’ do sistema penitenciário brasileiro, caracterizado pela violação generalizada de direitos fundamentais dos presos.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 018.047/2018-1*. Rel. Min^a. Ana Arraes. Julgado em: 03/07/2019. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 30 maio. 2020.).

Por sua vez, as transferências voluntárias e seus diversos instrumentos de repasse estão disciplinadas, além do art. 25 da LRF, em atos normativos infralegais (Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional - STN²⁸² e Portaria do Diretor-Geral do DEPEN²⁸³).

Conclui-se que, apesar de alguns avanços que tivemos no regime jurídico do FUNPEN (como a vedação dos contingenciamentos e a instituição de transferências obrigatórias), é imperioso que seus recursos sejam aplicados com eficiência, ampla transparência e adequada cooperação federativa entre os entes.

4.5 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO FUNPEN. TRANSPARÊNCIA

“O principal efeito gerado pelo desconhecimento dos custos do sistema prisional é a baixa eficiência tanto da administração dos estabelecimentos prisionais quanto das políticas públicas relacionadas ao tema.”²⁸⁴

4.5.1 Desvio de Finalidade. Tredestinação

Na linha de que os governantes brasileiros insistem em não fazer os investimentos adequados à melhoria do sistema prisional, a MPV 755/2016, em completo desrespeito às finalidades do FUNPEN e na contramão da *ratio decidendi* da ADPF 347 MC/DF, destinou percentual considerável para finalidades alheias, como: “[...] políticas de redução da criminalidade”, “inteligência policial” e “Fundo Nacional de Segurança Pública”, numa verdadeira tredestinação dos recursos públicos do setor penitenciário. Tal alteração legislativa foi inclusive objeto de Pedido Aditamento²⁸⁵ na citada ADPF pelo autor da Arguição (Partido Socialismo e Liberdade - PSOL).

Sobre a retirada dos recursos do FUNPEN para alocação em atividades de segurança pública, Rafael Antônio Baldo²⁸⁶ assevera:

²⁸² Instrução Normativa STN nº 05, de 2000.

²⁸³ Portaria DEPEN nº 289, de 17 de maio de 2016.

²⁸⁴ Ministra do TCU, Ana Arraes, em voto proferido no Acórdão nº 2643/2017 (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 003.673/2017-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019.).

²⁸⁵ No entanto, antes mesmo que fosse apreciado o Pedido de Aditamento da ADPF pelo STF, tais dispositivos foram revogados (MPV 781/2017, convertida na Lei 13.500/2017).

²⁸⁶ BALDO, Rafael Antônio. Judicialização do orçamento público: o caso do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 145-161, mar./ago. 2017. p. 160.

À decisão cautelar do STF que interferiu na movimentação financeira do FUNPEN, seguiu-se a edição da Medida Provisória nº 755/2016, que, na prática, restringiu as receitas desse fundo e desvinculou 30% de seus recursos. Afinal, a medida provisória autorizou o redirecionamento de 30% do saldo positivo para o Fundo Nacional de Segurança Pública, canalizando esses recursos para uma atividade mais favorável à adesão pela grande maioria dos brasileiros, com ganhos significativos para os representantes eleitos em termos de capital político.

Desse modo, ainda que proveniente de ato normativo do Poder Executivo (edição de Medida Provisória) a retirada de recursos do FUNPEN, para aplicação diferente do “[...] financiamento e apoio às atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro [...]” caracteriza aplicação indevida dos recursos públicos, e deve ser coibida enquanto estiver vigente a decisão do STF proferida na ADPF 347 MC/DF. Por ter caráter dinâmica, e não estática, a decisão da Suprema Corte que reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no Brasil, exige constante monitoramento e vigilância acerca do seu cumprimento por parte dos poderes e órgãos envolvidos²⁸⁷, como se evidenciou nesse episódio.

4.5.2 Contingenciamentos. Obras Inacabadas. Devoluções de Recursos

“A ausência de informação precisa e de qualidade dificulta o gerenciamento responsável e austero dos recursos públicos alocados e tem potencial de comprometer os já deficitários orçamentos estaduais e federal.”²⁸⁸

Verifica-se que a qualidade do gasto público no sistema penitenciário, os contingenciamentos promovidos pela União (até 2015), bem como as sucessivas devoluções dos recursos pelos Estados-membros em virtude de inexecuções contratuais são situações que merecem análise aprofundada, para sua superação.

²⁸⁷ Sobre este aspecto das decisões proferidas em ECI, Carlos A. A. Campos esclarece: “[...] essas ordens devem ser implementadas seguidas de processos de monitoramento pelas cortes, nos quais deverá ocorrer, mediante audiências públicas, amplo debate, entre os atores políticos e sociais envolvidos, acerca da qualidade das políticas públicas formuladas e o sucesso de sua implementação.” CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 24.

²⁸⁸ Ministra Ana Arraes, do TCU, em voto proferido no Acórdão nº 2643/2017. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 003.673/2017-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019.).

No ponto, Cibele Benevides Guedes da Fonseca²⁸⁹ assevera:

É muito comum, no Brasil, que os Estados firmem convênios com a União para investirem nos seus sistemas prisionais e, injustificadamente, não executem os projetos, findando por devolver a verba não investida. [...] De outro lado, o CNJ constatou que algumas unidades da federação devolveram verbas recebidas do DEPEND para construção ou reforma de estabelecimentos prisionais, dentre as quais o RN, de forma especialmente destoante da realidade a que submetida a população carcerária. Foi registrado que “diante de um cenário tão calamitoso” é incompreensível que tais Estados tenham simplesmente abdicado dos recursos federais para melhoria das condições de vida em seus presídios.

Na análise da execução orçamentária e financeira dos recursos do FUNPEN, há que se abrir um parêntese para o chamado contingenciamento, que consiste no controle feito pelo Poder Executivo no sentido de se estabelecer um compasso entre a realização dos gastos e a arrecadação das receitas de forma a garantir, anualmente, o cumprimento das metas fiscais de resultado primário ou nominal (visando uma gestão com responsabilidade fiscal)²⁹⁰.

Basicamente, esse controle é feito via decretos de contingenciamento, e até 2016 (quando começou produzir efeitos a decisão do STF na ADPF 347 MC/DF, proibindo-se essa prática orçamentária), o FUNPEN foi grande vítima desses cortes orçamentários pelas “tesouradas” do Governo Federal, que contribuiu sobremaneira para o descumprimento das suas finalidades.

Para se ter uma ideia, o saldo contábil do FUNPEN, em 2013, atingiu R\$ 1,8 bilhão. Em 2014, o saldo já era de R\$ 2,2 bilhões²⁹¹.

Sobre os cortes na execução orçamentária do FUNPEN, Rafael Antônio Baldo²⁹²

²⁸⁹ FONSECA, Cibele Benevides Guedes da. Ausência de Investimentos no Sistema Prisional: Uma hipótese de Improbidade Administrativa no Brasil. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. p. 27-28. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_1_2_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

²⁹⁰ O ato de contingenciamento tem regime fixado no art. 9º e parágrafos, da LRF. Confira-se: “Art. 9º-Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. § 1º-No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. 2º-Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

²⁹¹ Informações disponíveis no site da ONG Contas Abertas. Disponível em:

<https://www.contasabertas.com.br/informativos#>. Acesso em: 8 jul. 2019.

²⁹² BALDO, Rafael Antônio. Judicialização do orçamento público: o caso do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 145-161, mar./ago. 2017. p. 155.

afirma:

[...] o governo não deu a devida importância ao sistema penitenciário brasileiro, uma vez que os investimentos foram prejudicados pela nítida escassez de recursos e pela execução mínima das despesas autorizadas, postergando o pagamento das obrigações assumidas através dos restos a pagar.

Por duas décadas (1995 a 2015), os recursos orçamentários do FUNPEN sofreram cortes pela União, através de sucessivos e altos contingenciamentos (quando havia baixo percentual de execução orçamentária), com reflexos negativos e consequências desastrosas para as unidades prisionais. Com o aumento vertiginoso do aprisionamento e a escassa criação de vagas, redundou-se em substancial incremento do déficit de vagas no período.

Por essas razões, Vera Lúcia Chemim²⁹³ afirmou que o FUNPEN: “[...] tem sido praticamente relegado a segundo plano, para não dizer marginalizado, pelas autoridades competentes no sentido de sua real operacionalização”. Ainda sobre estes cortes orçamentários, vale colacionar Tabela 5, explicativa da situação dos contingenciamentos do FUNPEN no período de 1995 e 2011:

²⁹³ CHEMIM, Vera Lúcia. Agora ressuscitado, Funpen foi marginalizado desde sua criação. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 25 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-25/vera-chemim-ressuscitado-funpen-foi-marginalizado-criacao>. Acesso em: 15 out. 2019.

Tabela 5 - Utilização dos Créditos do FUNPEN – 1995 a 2011²⁹⁴

| Ano | Orçamento Autorizado (Lei + Créditos) | Orçamento Utilizado |
|------|---------------------------------------|---------------------|
| 1995 | 78.365.041,00 | 38.162.047,00 |
| 1996 | 129.128.010,00 | 43.957.196,00 |
| 1997 | 172.035.697,00 | 83.587.461,00 |
| 1998 | 295.107.209,00 | 122.200.797,00 |
| 1999 | 109.982.582,00 | 27.094.214,00 |
| 2000 | 204.728.125,00 | 144.994.119,00 |
| 2001 | 288.295.914,00 | 265.351.352,00 |
| 2002 | 308.757.559,00 | 132.825.351,00 |
| 2003 | 216.032.429,00 | 121.410.416,00 |
| 2004 | 166.157.349,00 | 146.114.180,00 |
| 2005 | 224.098.871,00 | 158.543.385,00 |
| 2006 | 364.252.144,00 | 303.490.675,00 |
| 2007 | 430.939.081,00 | 201.107.529,00 |
| 2008 | 574.766.381,00 | 226.682.662,00 |
| 2009 | 218.991.484,00 | 101.278.954,00 |
| 2010 | 252.848.591,00 | 90.439.164,00 |
| 2011 | 269.922.925,00 | 98.368.452,00 |

Exatamente por esse baixo percentual de execução orçamentária que, na petição inicial da ADPF 347 MC/DF, ficou consignado, dentre os pedidos formulados, o seguinte: “h) à União que libere as verbas do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.”, que fora acolhido nestes termos pela decisão cautelar proferida pelo Plenário daquele Tribunal em setembro de 2015.

Em outra decisão do STF, de maio de 2016, novamente fora determinada a vedação dos contingenciamentos dos recursos do FUNPEN, nos autos do Recurso Extraordinário nº 641.320/RS²⁹⁵, conforme o trecho de ementa que segue:

Constitucional. Direito Penal. Execução penal. Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. 2. Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da

²⁹⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. Fundo Penitenciário Nacional. *FUNPEN em números*. 6. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2012. p. 20.

²⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário 641.320/RS*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em: 17 jun. 2020.

pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). [...] **(iii) impedir o contingenciamento do FUNPEN; [...] (c) a facilitação da tarefa das unidades da Federação na obtenção e acompanhamento dos financiamentos com recursos do FUNPEN;** (d) a adoção de melhorias da administração judiciária ligada à execução penal. 7. Estabelecimento de interpretação conforme a Constituição para (a) excluir qualquer interpretação que permita o contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado pela Lei Complementar 79/94; **b) estabelecer que a utilização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para financiar centrais de monitoração eletrônica e penas alternativas é compatível com a interpretação do art. 3º da Lei Complementar 79/94.** [...] (Grifo nosso).

Assim, em cumprimento às decisões proferidas em ambos os casos (ADPF/MC 347 e RE 641.320/RS), houve alteração significativa no regime do FUNPEN: a vedação de contingenciamentos.

Além disso, e sob recomendação das duas últimas CPI's do Sistema Carcerário, de 2009 e 2015, houve a implementação de nova modalidade de repasses intergovernamentais da União aos demais entes federativos, qual seja: as transferências obrigatórias ou automáticas, na modalidade fundo a fundo²⁹⁶.

Ainda, deve-se esclarecer que situações de mora e inadimplência das unidades federadas tem impossibilitado a obtenção de recursos junto ao FUNPEN, sobretudo, pelo descumprimento das exigências legais estabelecidas para celebração de transferências voluntárias.

Outro entrave encontrado que compromete a boa gestão da política penitenciária no país consiste no atraso para adequação dos projetos de construção e na execução das obras por parte das unidades federadas destinatárias dos recursos, conforme apontamentos dos tribunais de contas. Estas práticas, decorrentes da falta de planejamento e mau uso das verbas públicas, acarretam a reiterada devolução dos recursos ao FUNPEN pelos Estados²⁹⁷.

Em síntese, os contingenciamentos (hoje legalmente superados), as obras

²⁹⁶ Vale o alerta do TCU quanto à nova sistemática de transferências do FUNPEN: “204. Sob esse prisma, é patente o potencial das transferências obrigatórias de recursos do Funpen para promover mudanças dessa realidade a médio e longo prazos. 205. Contudo, **é necessário garantir que tais recursos sejam repassados utilizando-se dos melhores instrumentos de planejamento e de controle, com estipulação de limites temporais para a prática de certos atos, implementação de ferramentas informatizadas, utilização racional da força de trabalho, ampliação da transparência**, entre outros.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 003.673/2017-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019.).

²⁹⁷ Segundo apuração do Ministério Público Federal, até 2014, havia devolução de recursos ao FUNPEN por inexecução dos projetos, pelos Estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio de Janeiro e Minas Gerais (Procedimento Administrativo de Acompanhamento nº 1.00.000.007908/2013-11).

inacabadas e/ou paralisadas e as devoluções de recursos ao FUNPEN por inexecução contratual comprometeram por muito tempo a eficácia social da política prisional no país, contribuindo para o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) reconhecido pelo STF, razão pela qual os aspectos financeiros e gerenciais do sistema penitenciário devem ser monitorados e fiscalizados, não somente pelos órgãos de controle mas por toda a sociedade.

4.5.3 Fiscalização e Responsabilização. Controladoria. Tribunal de Contas. Ministério Público

“O sistema prisional brasileiro, com suas graves deficiências estruturais, superlotação carcerária e condições desumanas de custódia, tem impingido ao país a nódoa da violação de direitos fundamentais.”²⁹⁸

Tendo em vista que os recursos empregados na gestão do sistema penitenciário possuem natureza pública, todos os seus gestores estão adstritos ao dever de prestar contas (*accountability*), conforme estabelecido pelo art. 70 e parágrafo único da Constituição Federal²⁹⁹. Nessa tarefa, deve-se acompanhar os aspectos contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Quanto à origem do controle, este pode ser tanto administrativo (interno), quanto legislativo ou judicial (externos). No que diz ao momento em que é realizado, pode se configurar prévio, concomitante ou posterior.

Nesse sentido, os órgãos de fiscalização e controle (interno e externo) tem se deparado com diversas irregularidades na execução de convênios e contratos administrativos no âmbito do sistema penitenciário, o que agrava a situação dos presídios e prejudica a eficácia da política prisional nacional.

Saliente-se que a Administração Pública: “[...] deve manter sistema de custos que permita a avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”

²⁹⁸ Rodrigo Janot Monteiro de Barros (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. p. 17.).

²⁹⁹ “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.”.

(art. 50, § 3º, da LRF), e ainda: “[...] a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços, de forma a evidenciar os resultados da gestão” (art. 79 do Decreto lei nº 200/1967).

Sobre as diversas irregularidades verificadas na gestão dos recursos do FUNPEN, a CPI de 2009³⁰⁰ destacou:

O levantamento de auditoria de natureza operacional por amostragem, realizado pela Controladoria Geral da União/CGU, nos estados, referente aos programas de reestruturação do sistema penitenciário, **revelou inúmeros elementos que apontam para irregularidades em quase todos os convênios celebrados entre a União e os estados da federação.** Nos exames, **ficou demonstrado quase que completa ausência de controle, inexecução e desvio dos objetos pactuados e, ainda, a contumaz prática de crimes contra a administração pública.** Tais registros, levantados pela CGU, evidenciaram problemas de irregularidades estruturais, fraudes documentais e prática de sucessivos outros crimes na execução de projetos, com desvios e paralisações de obras dos programas de reestruturação do sistema penitenciário. O exame demonstrou que a União, representada pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), teve também responsabilidade por ausência de controle e fiscalização efetiva no acompanhamento dos projetos. (Grifo nosso).

Quanto às atribuições e competências para fiscalização e controle dos recursos do sistema penitenciário, importante também se distinguir a separação de competências (federal e estadual) acerca dos órgãos encarregados desses misteres.

Normalmente, a distinção de competências, entre a esfera federal e a esfera estadual, se faz com base na natureza do instrumento de repasse financeiro havido. Em síntese, no caso das transferências voluntárias (convênios, contratos de repasse etc.), a competência fixa-se, como regra, na Justiça Federal (Tribunal de Contas da União, Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal), pelos entes destinatários precisarem prestar contas perante os órgãos federais repassadores. Este entendimento baseia-se na Súmula 208³⁰¹ do Superior Tribunal de Justiça.

De outro giro, em se tratando de transferências obrigatórias ou automáticas (fundo a fundo), as verbas transferidas pelo Governo Federal passam a ser incorporadas ao

³⁰⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p 400-401.

³⁰¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 208 STJ*. Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [1998]. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_15_capSumula208.pdf. Acesso em: 19 ago. 2020.

patrimônio dos entes subnacionais. Desse modo, a atribuição fiscalizatória e de responsabilização incumbem, em regra, aos respectivos órgãos estaduais (Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário dos Estados), nos termos da Súmula 209³⁰² do Superior Tribunal de Justiça.

No entanto, as verbas do FUNPEN, ainda que repassadas aos Estados, Distritos Federal ou Municípios, excepcionalmente, não entram nesse critério de distinção. Diferentemente de outros fundos, as verbas do FUNPEN, se não utilizadas ou mal empregadas pelos entes recebedores, precisam ser devolvidas à União. Inclusive, os entes beneficiários se sujeitam a prestação de contas ao DEPEN, através de relatório anual de gestão, e precisam cumprir outras condicionantes perante esse órgão federal³⁰³.

Isso permite concluir que, independentemente da modalidade de transferência de recursos pelo FUNPEN aos demais entes beneficiários (repasse voluntários ou obrigatórios), a competência para sua fiscalização e processamento de eventuais desvios é de responsabilidade dos órgãos federais (DEPEN, TCU, PF, MPF e JF)³⁰⁴.

³⁰² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 209 STJ*. Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [1998]. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_15_capSumula209.pdf. Acesso em: 19 ago. 2020.

³⁰³ Seguem os dispositivos que disciplinam as transferências obrigatórias do FUNPEN: “Art. 3º-A da LC 79/1994: [...] § 3º O repasse previsto no caput deste artigo fica condicionado, em cada ente federativo, à: I- existência de fundo penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de fundo específico, no caso dos Municípios; II – existência de órgão ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo de que trata o inciso I deste parágrafo; III- apresentação de planos associados aos programas a que se refere o § 2º deste artigo, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública; IV - habilitação do ente federativo nos programas instituídos; V - aprovação de relatório anual de gestão, o qual conterá dados sobre a quantidade de presos, com classificação por sexo, etnia, faixa etária, escolaridade, exercício de atividade de trabalho, estabelecimento penal, motivo, regime e duração da prisão, entre outros a serem definidos em regulamento; e V- existência de conselhos estadual ou distrital penitenciários, de segurança pública, ou congêneres, para apoio ao controle e à fiscalização da aplicação dos recursos do fundo de que trata o inciso I deste parágrafo, no caso dos Estados e do Distrito Federal. §4º A não utilização dos recursos transferidos, nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, obrigará o ente federativo à devolução do saldo remanescente devidamente atualizado. (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)”. (BRASIL. Lei complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br).

³⁰⁴ Nesse sentido, **o FUNPEN se assemelha às transferências do Fundo Nacional de Saúde, que de forma excepcional, mantém sua fiscalização sob a responsabilidade dos órgãos federais, mesmo após o repasse obrigatório aos demais entes**, segundo entendimento do TCU: “9. Independentemente do fundo que deve ser ressarcido, os valores transferidos do Fundo Nacional de Saúde aos demais entes federativos constituem recursos federais, competindo ao referido fundo a instauração de processos de Tomada de Contas Especial quanto a eles, e ao TCU o julgamento desses processos. 10. Antes da instauração de tomada de contas especial por parte do Fundo Nacional de Saúde, deve ser esgotada a via administrativa de controle interno do Ministério da Saúde, independentemente da origem do débito, sendo que, nos casos desvio de objeto ou finalidade, isso pode ser feito por meio do termo de ajuste sanitário (TAS). 11. Esgotada a via

Desse modo, a competência para processamento de eventuais desvios dos recursos do FUNPEN, ainda que repassados a qualquer ente, e sob qualquer modalidade, recai sobre os órgãos federais. Essa situação se assemelha aos desvios havidos no Fundo Nacional de Saúde (FNS), conforme jurisprudência que segue³⁰⁵:

EMEN: RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. OPERAÇÃO MEGASSENA. CRIMES RELACIONADOS A MALVERSAÇÃO DE DINHEIRO PÚBLICO DA SAÚDE. TRANSFERÊNCIA DE VERBA DA UNIÃO PARA O MUNICÍPIO NA MODALIDADE "FUNDO A FUNDO", SEM NECESSIDADE DE CONVÊNIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS PERANTE O TCU. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS PROVIDO. 1. Hipótese em que houve denúncia oferecida perante a Justiça Comum Estadual, que apura suposto cometimento dos crimes de peculato, corrupção ativa e passiva, associação criminosa e lavagem de dinheiro, por desvios de verbas da saúde pública, compras superfaturadas de medicamentos e de insumos e simulação de compras, envolvendo Grupo de Apoio à Medicina Preventiva (GAMP), gestora hospitalar no Município de Canoas, Organização Social da qual o primeiro Recorrente era Diretor Técnico Médico e a segunda Diretora Presidente. **2. Fundo Municipal de Saúde que recebe verbas da União, na modalidade "Fundo a Fundo", o que ocorre de forma direta através dos repasses provenientes de fundos da esfera federal para a municipal, sem a necessidade de celebração de convênio.** 3. **Nesses casos, segundo a jurisprudência assente neste Superior Tribunal de Justiça, sobressai o interesse direto da União - tanto que há prestação de contas perante o TCU e fiscalização pelo Executivo Federal -, o que atrai a competência da Justiça Federal para processar e julgar tais feitos.** Precedentes. 4. Recurso ordinário em habeas corpus provido, a fim de declarar a incompetência da Justiça Estadual para processar e julgar a ação penal em tela. Outrossim, determinada a remessa imediata dos autos para o Juízo Federal Criminal de Canoas/RS, que deverá decidir, no prazo de 5 (cinco) dias, acerca da manutenção ou não das medidas cautelares pendentes ou já cumpridas, devendo os atos decisórios ser renovados. (Grifo nosso).

Na linha dessas atribuições, diversos tribunais de contas do país (TCE's e TCU), tem realizado auditorias operacionais e de conformidade no sistema penitenciário (recursos estaduais e federais).³⁰⁶ Tais medidas têm se mostrado de grande valia para maior

administrativa, o órgão de controle interno deve enviar a documentação necessária ao Fundo Nacional de Saúde para que instaure tomada de contas especial, não cabendo esperar que o gestor local adote tal providência.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 022.118/2015-2. Acórdão 1.072/2017*. Rel. Min. Bruno Dantas. Julgado em: 24/05/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019.).

³⁰⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (6 Turma). *RHC 111.715/RS*. Relator: Min^a. Laurita Vaz. DJE, 10 de outubro de 2019. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 5 set. 2020.

³⁰⁶ Essas ações coordenadas de fiscalização deram-se por iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, (Atricon), Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Contas (CNPGC) e Instituto Rui Barbosa (IRB). ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Atricon recomenda aos Tribunais que priorizem auditorias no sistema prisional*. Brasília, DF: ATRICON, 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/atricon-recomenda-aos-tribunais-que-priorizem-auditorias-no-sistema-prisional/>. Acesso em: 21 jul. 2019. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/atricon-recomenda-aos-tribunais-que-priorizem-auditorias-no-sistema-prisional/>. Acesso em: 31 jul. 2019.

conhecimento da realidade gerencial dos recursos públicos atinentes ao sistema penitenciário, bem como uma janela de oportunidade para correção de rumos por parte dos gestores.

Nessa espreita, como resultado de uma das auditorias operacionais, o TCU³⁰⁷ destacou, em síntese, as seguintes dificuldades para execução de obras com recursos do FUNPEN:

- i) falta de um projeto padrão, em termos de arquitetura e engenharia, que facilite a avaliação técnica pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo DEPEN – para liberação dos recursos;
- ii) inexecução contratual pelas empresas, falta de pagamento pelas entidades contratantes e dificuldades técnico-operacionais (O levantamento apontou 12 construções paralisadas em diversos estados da Federação em 2014; já em 2016, havia 34 construções paradas);³⁰⁸
- iii) projetos básicos deficientes ou desatualizados;
- iv) deficiências na assistência técnica e financeira prestadas pelo DEPEN às Unidades Federadas quanto à licitação, contratação e execução das obras financiadas pelo FUNPEN; e
- v) desativação do INFOPEN - Sistema Nacional de Informações Penitenciárias antes mesmo da entrada em operação do sistema substituto SISDEPEN - Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional (segundo a Lei nº 12.714/2012, esse novo sistema tinha 365 dias para estar em operação. Após três anos de vigência da lei, ele não estava ativo).

Após essas verificações, o TCU procedeu a duas outras auditorias nos programas

³⁰⁷ No âmbito da TC 020.748/2014-0, foram verificados os seguintes achados de auditoria, no que se refere à expansão da infraestrutura do sistema prisional brasileiro: “i) baixa execução física e financeira do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; ii) não atingimento de metas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 para o programa e inadequação na forma de cálculo e aferição dos resultados adotada pelo DEPEN; iii) não atendimento, com prioridade, dos locais com maior déficit pela política pública de ampliação de vagas no sistema carcerário; iv) deficiências nas assistências técnica e financeira prestada pelo DEPEN às unidades federativas; v) sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado no edital relativo às onze obras de cadeias públicas localizadas em São Paulo (11 x R\$ 3.072.117,36 – R\$ 33.793.290,96); vi) deficiências nos levantamentos que fundamentaram a elaboração dos projetos básico/executivo; vii) projeto básico deficiente ou desatualizado; viii) existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços; e ix) deterioração por intempéries e vandalismo na obra de Araçaioba-PE que está paralisada.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 020.748/2014-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 02/08/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br.).

³⁰⁸ Em dezembro de 2016, 90,2% das obras do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP) ainda não haviam sido iniciadas, ou apresentavam avanço físico inferior a 30%

custeados com recursos públicos oriundos do FUNPEN, nos anos de 2018 e 2019³⁰⁹, ambas sob a relatoria da Ministra Ana Arraes.

Essas verificações servem como raio-X da aplicação dos recursos públicos federais na construção das unidades prisionais pelos Estados nos últimos anos. Além disso, refletem a baixa eficácia gerencial e ineficiência estatal na utilização dos recursos do FUNPEN.

Para exemplificar, menciona-se que o Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP), lançado pelo Ministério da Justiça em 2011, tinha duas metas principais: zerar o déficit de vagas feminino (estimava a criação de 42,5 mil dessas vagas) e reduzir o número de presos em delegacias de polícia (visava a abertura de 27,5 mil dessas vagas), transferindo-os para cadeias públicas. Foi incluído no Plano Plurianual 2012-2015, e segundo o TCU, em meados de 2016, **não havia sido criada uma única vaga em decorrência do referido Plano.**³¹⁰

Além dos mencionados apontamentos sobre a deficiência estatal na gestão dos recursos do FUNPEN, destacam-se também ações executadas em todo o país³¹¹, pelo Ministério Público Brasileiro, cobrando a responsabilização de gestores por irregularidades na aplicação dos recursos do sistema penitenciário.

Abre-se novo parêntese para destacar que o Ministério Público, tanto a nível federal quanto nas esferas estaduais/distrital, ocupa papel de destaque no sistema penitenciário. Além de fiscalizar a execução da pena, o MP deve visitar mensalmente os estabelecimentos penais (arts. 67, caput, e 68, parágrafo único, ambos da LEP³¹²). Duas

³⁰⁹ TCU examinou mencionadas auditorias nos Acórdãos nº 972/2018 (TC 026.096/2017-0) e nº 1542/2019 (TC 018.047/2018-1). Esta segunda teve o objetivo de avaliar a regularidade e o desempenho dos repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) aos Estados e ao Distrito Federal, a fim de verificar em que medida essas transferências de recursos têm atendido às necessidades estruturais do sistema penitenciário nacional, bem como evidenciar os principais obstáculos ao sucesso da política pública.

³¹⁰ Em outra Auditoria, o TCU constatou: “145. Conforme se observa da tabela, não houve entregas durante a duração do PPA 2012-2015 e, **em 2016 e 2017, ultimaram-se apenas 400 e 1.090 vagas, respectivamente, totalizando 1.490 vagas, número expressivamente aquém do almejado (objetivo era criar 42,5 mil novas vagas no sistema prisional pelo Pnasp até 2015).**”

³¹¹ Menciona-se aqui proposta do MPD na linha deste trabalho: “**V- DA FISCALIZAÇÃO** [...] 2. Cabe ao Ministério Público cobrar a implantação efetiva da legislação vigente buscando provocar soluções para as ineficiências do estado. A ação civil pública é um instrumento poderoso nesse âmbito, e deveria ser manejado com mais ênfase na cobrança da Administração Pública.” (PROPOSTA para a melhoria do sistema prisional brasileiro. *Dialógico. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, São Paulo, v. 14, n. 52, p. 40-44, 2017. Disponível em: <https://mpd.org.br/wp-content/uploads/2018/01/revista52.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 42 e 43).

³¹² A Resolução CNMP nº 56/2010 regulamenta as visitas as unidades prisionais pelos diversos órgãos do Ministério Público.

outras vocações da instituição ministerial, dignas de registro, são a proteção ao patrimônio público e social, bem como a tutela de direitos difusos e coletivos (art. 129, III, da CRFB/1988), através das quais compete-lhe zelar pela boa aplicação dos recursos do FUNPEN e sindicat violações aos direitos fundamentais das pessoas privadas da liberdade.

Numa dessas ações judiciais, o Ministério Público Federal (MPF/RR) e o Ministério Público do Estado de Roraima (MPE/RR), em 2014, ajuizaram ação civil pública para que o Governo do Estado fosse compelido a recuperar todas as instalações físicas, elétricas e hidráulicas da Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, a Cadeia Pública de Boa Vista e Cadeia Pública de São Luiz, bem como a construção de alas distintas para condenados em regime fechado e sujeitos ao Regime Disciplinar Diferenciado (RDD)³¹³. Em 2017, nova ação fora ajuizada sobre o mesmo assunto, culminando com o bloqueio pela Justiça Federal de R\$ 17 milhões dos cofres de Roraima para que fossem destinados à construção de um novo presídio no Estado.

Já, no ano seguinte, em 2015, o MPF/RN ajuizou ação de improbidade administrativa em face da ex-Governadora do Estado, em razão da devolução negligente dos recursos federais enviados pelo DEPEN para melhoria do sistema prisional potiguar, sem que fosse tomada qualquer providência para ampliar o número de vagas, construído ou reformado qualquer unidade prisional³¹⁴.

Já em 2018, o MPF/PI ajuizou ação civil pública contra a União, Estado do Piauí, e diversas autoridades federais e estaduais, para que fossem ampliadas as vagas no sistema prisional do Estado e melhorada a segurança interna dos presídios³¹⁵.

Como desdobramento destas atuações a nível nacional, a Procuradoria-Geral da República (PGR) criou o Grupo de Trabalho sobre o Fundo Penitenciário (GT-FUNPEN)³¹⁶,

³¹³ BRASIL. Ministério Público Federal. *MPF e MPRR conseguem liminar para bloqueio de 17 milhões do Fundo Penitenciário*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/noticias-rr/mprr-e-mpf-conseguem-liminar-para-bloqueio-de-17-milhoes-do-fundo-penitenciario>. Acesso em: 12 set. 2020.

³¹⁴ BRASIL. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Seção Judiciária de Natal. *Autos nº 0804264-12.2016.4.05.8400*. Disponível em: <https://pje.jfrn.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 21 jan. 2020.

³¹⁵ MPF ajuíza ação contra Governo do Estado para combater crise nos presídios do Piauí. Portal AZ: informação de verdade, Teresina, 22 set. 2018. Disponível em: <http://www.portalaz.com.br/noticia/justica/2924/mpf-ajuiza-acao-contra-governo-do-estado-para-combater-crise-nos-presidios-do-piaui>. Acesso em: 12 set. 2020.

³¹⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. *Portaria nº 3, em 19 de setembro de 2014*. Cria Grupo de Trabalho sobre o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para apresentação de propostas para seu melhor aproveitamento e fiscalização por parte do Ministério Público Federal, e designa seus integrantes Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/5222/PORTARIA%207CCR-MPF%20N%3F%203-2014.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 21 jan. 2019.

composto por Procuradores da República com atuação afeta à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (responsável pelo controle externo da atividade policial e do sistema prisional no país).

Cabe consignar as conclusões expostas no relatório final do GT-FUNPEN, que orientou os Membros do Ministério Público Federal, respeitada a independência funcional de cada um, a expedirem recomendações aos Governos dos Estados, no sentido que:

a) sejam adotadas medidas necessárias e suficientes para evitar a devolução de recursos oriundos do FUNPEN, tais como: a.1) capacitação técnica de servidores responsáveis pela elaboração dos projetos; a.2) cumprimento dos requisitos estabelecidos na Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de Janeiro de 1997; e b) sejam adotadas medidas de efetiva aplicação de tais recursos, com vistas ao aperfeiçoamento do sistema carcerário no Estado, não necessariamente vinculados à construção e ampliação dos presídios, mas também à realização de pequenas obras, treinamentos de pessoal, capacitação de agentes, aquisição de equipamentos (computadores, móveis, veículos, scanners corporais, tornozeleiras, etc.), melhoria na alimentação, na higiene e implantação de projetos na área da educação, trabalho ou esporte dentro dos presídios [...].

Apesar dos avanços recentes, diversas medidas podem ser tomadas visando aprimorar a aplicação dos recursos do FUNPEN, a qualidade do gasto público e a eficiência da gestão penitenciária, dentre as quais, apontam-se:

- a) maior acompanhamento da sociedade (*fomento ao controle social*) e monitoramento dos órgãos de controle;
- b) publicação periódica do custo mensal do preso por unidade federativa (*garantia de transparência*) - no caso, cumprimento da Resolução CNPCP nº 06/2012;
- c) maior controle sobre a execução orçamentário-financeira e a qualidade do gasto público naquelas unidades federativas com elevada população carcerária e níveis de violência acentuados³¹⁷;

³¹⁷ Para Beto Ferreira Martins Vasconcelos e outros: “[...] o financiamento do sistema penitenciário deve ser revisto, a fim de conferir verdadeira capacidade de indução à União, além da necessidade de profunda reflexão, a partir de políticas de gestão e monitoramento, acerca da qualidade dos gastos, a fim de se evitar a aplicação de medidas ou penas de privação de liberdade quando não sejam estritamente necessárias, bem como a adoção de mecanismos de transparência dos gastos como forma de se inibir a malversação dos escassos recursos.” (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr. 2018. p. 41.

- d) incremento e capacitação do corpo técnico do DEPEN³¹⁸ e das secretarias estaduais que gerem os presídios, melhorando a interlocução entre os diversos entes federativos e a assistência técnica e financeira aos projetos e execução de obras das unidades prisionais financiadas pelo FUNPEN; e
- e) planejamento da expansão dos sistemas penitenciários, estaduais e distrital, a partir de um diagnóstico de riscos, carências e recursos disponíveis, possibilitando-se uma programação orçamentário-financeiro do setor, inclusive como diretriz de responsabilidade fiscal (art. 16, I, da LRF).

³¹⁸ Segundo apuração do TCU, a Coordenação de Engenharia e Arquitetura do DEPEN conta com apenas dois engenheiros civis e três servidores administrativos, para acompanhamento de projetos e obras em todo o Brasil.

5 MODELOS DE GESTÃO PENITENCIÁRIA. ALTERNATIVAS AO APRISIONAMENTO E CUSTOS

“As autoridades responsáveis pelo sistema carcerário precisam sentir o cheiro das cadeias e presídios; talvez, assim, tenham compaixão e cumpram suas obrigações legais.”³¹⁹

Além dos aspectos financeiros já avaliados, importante também debater as diversas formas de gerenciamento e algumas alternativas ao aprisionamento que podem se mostrar mais eficazes e com menor dispêndio de recursos públicos, em benefício dos presos e da própria sociedade. Assim, neste capítulo, apontam-se as Parcerias Público-Privadas (PPP's) e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC's), mencionando, ainda, boas práticas, como o monitoramento eletrônico e a utilização das artes e da leitura na recuperação dos presos.

5.1 GESTÃO TRADICIONAL. ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Toma-se aqui a expressão gestão do sistema penitenciário como o desempenho de ampla gama de atribuições e competências, definidas em lei, por parte das diversas entidades administrativas envolvidas na execução das penas.

No mundo todo, existem três sistemas de administração das prisões: a) estatal, que é utilizado pela maioria dos países, em que a execução da pena fica sob exclusiva responsabilidade do Estado, não havendo participação de empresas privadas; b) privado, em que há interferência (maior ou menor) da iniciativa particular na execução da pena; e c) comunitário, em que a execução penal faz-se através da participação comunitária, por meio de associações civis sem fins lucrativos ou organizações não governamentais que estabeleçam contratos de parceria com o poder público.

No Brasil, a grande maioria das unidades prisionais são administradas diretamente pelo Estado. Cerca de 92% dos estabelecimentos penais são geridos diretamente

³¹⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 268.

pelo poder público³²⁰, ficando sob ele a administração integral das unidades.

Tirante os presídios federais, que estão sob responsabilidade do DEPEN, normalmente os estabelecimentos prisionais estão vinculados à alguma Secretaria de Estado. Poucas unidades da federação (seis, no total) adotam uma pasta governamental própria para a gestão prisional (SAPE – Secretaria de Administração Penitenciária)³²¹. Em outras, o órgão gestor das unidades prisionais ou está vinculado à Secretaria de Justiça, ou à Secretaria de Segurança Pública, ou ainda, à Secretaria de Defesa Social³²².

Considerando que a gestão das unidades prisionais, historicamente e em regra, é feita diretamente pelos Estados, transcreve-se aqui a Diretriz nº 05 do Modelo de Gestão para a Política Prisional no Brasil do DEPEN³²³:

A Administração do Sistema Penitenciário nos estados deverá estar a cargo de órgão gestor próprio, ao qual caberá a tarefa de gestão de todo o sistema prisional do Estado, a articulação e execução, em nível estadual e nos municípios onde houver estabelecimento prisional, das políticas intersetoriais, a contratação, a formação – inicial e continuada, o controle e a avaliação de servidores especificamente para atuação nos estabelecimentos prisionais e em atividades correlatas (transporte, escolta e vigilância).

Em razão dos altos custos que envolvem a gestão tradicional e sua reconhecida ineficiência,³²⁴ outras opções começaram a ser estudadas e implementadas pelo país, tanto

³²⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. Brasília: DF, DEPEN, 2015. p. 7. INFOPEN Atualização – junho/2014. Organização: Renato Campos Pinto de Vítto *et al.*

³²¹ Segundo o TCU: “32. A gestão do sistema prisional nacional constitui um dos maiores desafios da Administração Pública, pois exige elevado grau de coordenação de atores pertencentes aos Poderes Executivo e Judiciário da União, estados, DF e municípios, sem olvidar as funções de legislar e fiscalizar a cargo do Poder Legislativo.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 003.673/2017-0. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019.).

³²² Preconizando uma pasta governamental específica para o gerenciamento da questão penitenciária, assevera-se: “A gestão do sistema prisional, pois, é de alta complexidade, já que incumbe ao Estado a tutela do preso, devendo ele garantir sua integridade física e moral, garantindo-lhe, desde seu ingresso no sistema prisional, acesso às políticas públicas que visem sua recuperação, preparando-o para a reinserção social efetiva e não utópica como muitas vezes demonstrado. Assim, por se tratar, este Plano Nacional, de paradigma de orientação para implementação de políticas públicas voltadas para todas as áreas da política criminal e penitenciária, pelos próximos 4 (quatro) anos, pelo menos, **prudente que seja refletido aos gestores estaduais a importância da criação das Secretarias de Administração Prisional em cada unidade da federação que ainda não a possui, como forma de viabilizar, com maior responsabilidade, a autonomia administrativa e financeira necessária para a gestão do sistema prisional, permitindo o efetivo planejamento e a execução de ações voltadas para garantir os direitos fundamentais do preso, bem como garantir aos operadores desse sistema condições dignas de trabalho.**” (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Plano nacional de política criminal e penitenciária (2020-2023)*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. p. 93, grifo nosso.).

³²³ *Ibid.*, p. 52.

³²⁴ Renato Campos Pinto de Vítto, então Diretor-Geral do DEPEN, ouvido em audiência pública da Câmara dos Deputados, em 28 de abril de 2015, ressaltou que: “[...] há um déficit de gestão da administração

no que diz respeito à administração das unidades prisionais, quanto às práticas bem-sucedidas para tratamento e reabilitação dos condenados. No ponto, César Barros Leal³²⁵ assevera:

A percepção do malogro do cárcere – deste cárcere que temos, mas não queremos -, associado às altas taxas de reclusos, que se atribui também à persistente cultura de encarceramento, e aos imensos gastos em sua manutenção, estimulou na América Latina, em maior ou menor grau, a criação e aplicação de novas sanções, não privativas de liberdade (exílio local, proibição de frequentar determinados lugares, manutenção de distância da vítima, expulsão do território nacional para estrangeiros, tratamento de desintoxicação, confiscação de bens, causação de não ofender, cumprimento de instruções, admoestação, interdição temporária de direitos, reconciliação com o ofendido, prestação de serviços comunitários, limitação de fim de semana, perda de bens, pena pecuniária, multa indenizatória etc.), destinadas preeminentemente aos condenados por delitos de escassa entidade, de pequeno potencial ofensivo – como furtos, lesões corporais leves e fraudes – e eventualmente de média ou grave criminalidade.

Nesse sentido, é preciso se aprofundar e adotar técnicas de governança e de inovação administrativa, que além de melhorarem a gestão tradicional, quebrem o ciclo já arraigado no nosso sistema, consistente em: **prisão; soltura; e retorno ao cárcere**, que culmina no grande quadro de superlotação dos presídios brasileiros.

Numa estratégia de compilação das políticas públicas existentes, o DEPEN, buscando uniformizar princípios e procedimentos de governança para os diversos sistemas penitenciários a nível nacional com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), editou o mencionado Modelo de Gestão para a Política Prisional no Brasil³²⁶. Confira-se:

Compreende-se que o enfrentamento ao hiperencarceramento no Brasil não pode obnubilar outros processos que contribuem para o acirramento das condições insalubres e desumanas que compõem o cenário prisional. **Compreende-se também que o desenvolvimento de estratégias para uma boa gestão das políticas penitenciárias, como base num modelo que privilegie a promoção de direitos aos sujeitos em privação de**

prisional, e que o DEPEN acredita que tem condição de reforçar uma linha, por meio da União, de assistência técnica aos Estados, fornecendo diretrizes para a organização desde a microgestão prisional (que se refere à rotina da cadeia, como a inclusão, a movimentação dos presos, a visita, o banho de sol, etc.) até a macrogestão prisional.”(BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema Carcerário Brasileiro. *Relatório final* [da CPI do Sistema Carcerário de 2015]. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2015. p. 68.).

³²⁵ LEAL, César Barros. *Vigilância eletrônica à distância: instrumento de controle e alternativa à prisão na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 48.

³²⁶ BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback. p. 16.

liberdade, é tarefa urgente para uma Nação que busca o desenvolvimento pleno de sua população. (Grifo nosso).

Portanto, a situação quase falimentar do sistema penitenciário brasileiro tem levado a estudos e iniciativas de outras formas de gerenciamento das unidades prisionais ora analisadas, culminando-se inclusive com o mencionado Modelo de Gestão para a Política Prisional no Brasil.

Além disso, há corrente contemporânea que defende a aplicação de um sistema misto, caracterizado pela mescla das vantagens existentes nos sistemas estatal, privado e comunitário, conforme Túlio Kahn³²⁷. Nessa formatação, o Estado seria encarregado da segurança e disciplina no interior dos presídios; a iniciativa privada ficaria com a construção dos presídios, a gestão das instalações físicas e a utilização da mão-de-obra dos presos; e as organizações comunitárias prestariam serviços de educação, esportes e religião.

Assim, indispensável se debruçar sobre as distintas formas de gestão, para que se tenha uma melhor governança do sistema penitenciário brasileiro, com racionalidade, inovação e eficiência na utilização das verbas do setor, primando-se pela qualidade do gasto público.

Uma advertência se faz necessária no sentido de que as propostas de desencarceramento e medidas alternativas à prisão não podem enfraquecer o sistema de justiça criminal no enfrentamento à criminalidade que mais lesa o tecido social brasileiro, como são exemplos, os crimes hediondos (Lei 8.072/1990), praticados por organização criminosa (Lei 12.850/2013), lavagem de dinheiro e capitais (Lei 9.613/1998), crimes contra a Administração Pública (corrupção, concussão, prevaricação, etc.).

Dado o grande histórico de impunidade dos crimes de colarinho branco no Brasil³²⁸, muitas vezes a prisão cautelar, preenchidas as condições legais, é o único e mais eficiente meio de fazer cessar a prática criminosa, assim como os regimes mais severos de cumprimento das penas privativas de liberdade (fechado e semiaberto) conseguem coibir adequadamente as condutas nefastas que destruíram a vida e o futuro de milhares de brasileiros.

³²⁷ KAHN, Tulio. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, Edições de 11 out. 1997, 23 de fev. 2001 e 24 fev. 2001. *Apud* CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006. p. 87.

³²⁸ Em outro trabalho, abordamos as raízes sociológicas e culturais do fenômeno da corrupção no Brasil: (PLATES, José Rubens. *O Ministério Público como agente transformador dos valores socioculturais: corrupção e ação penal nº 470 (Mensalão)*. Monografia (Especialização em Direito Aplicado ao Ministério Público) – Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, DF, 2014.).

Aliás, vislumbra-se até mesmo outro paradoxo nacional, ao mesmo tempo em que os cárceres brasileiros estão superlotados, a quantidade de apenados por crimes de corrupção, colarinho branco, etc., é irrisória, atingindo cifra próxima a 0,2%, mesmo após os rumorosos casos do Mensalão e da Lava Jato³²⁹.

5.2 PRIVATIZAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO DA GESTÃO. COGESTÃO. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP's)

“O sistema prisional talvez seja a área da administração em que os políticos mais falam e fazem besteiras.”³³⁰

Fora da gestão integral pelo poder público, tem surgido outras modalidades de administração das unidades prisionais. A cogestão, também conhecida por terceirização, é o sistema em que a empresa privada fica responsável por alguns serviços da unidade (ex: limpeza, manutenção, alimentação, informática etc.), havendo gerenciamento das tarefas pelo Estado. Em regra, o Estado nomeia a diretoria do presídio, dentre funcionários de seu quadro, e o particular presta os demais serviços da unidade, através de contratos de prestação de serviços regidos pela Lei de Licitações (Lei 8.666/93). Em síntese, cuida-se de uma forma mais branda de privatização ou, até mesmo, um meio desta ser mascarada/disfarçada para que não se fique evidente que tenha sido delegada a função estatal de executar a pena privativa de liberdade.

A privatização³³¹, pura e simples, em que a empresa particular recebe do Estado a possibilidade de gerir toda a execução penal (delegação de parte do poder punitivo do Estado – *jus puniendi*), sobre a qual se debateu sua implementação durante anos, restou descartada e inviabilizada pelo legislador pátrio. Além disso, no Brasil, não se tem notícia de prisão completamente administrada pela iniciativa privada como adotada nos Estados Unidos da América.

³²⁹ GUIMARÃES, Juca. Número de condenados por corrupção no Brasil aumenta 116% em quatro anos. *Portal R7*, 2016. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/numero-de-condenados-por-corrupcao-no-brasil-aumenta-116-em-quatro-anos-03072016>. Acesso em: 7 dez. 2020.

³³⁰ VARELLA, Drauzio. Cadeias e demagogia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/drauziovarella/2019/02/cadeias-e-demagogia.shtml>. Acesso em: 2 fev. 2019.

³³¹ Os defensores da ideia privatizadora do sistema prisional sustentam a redução dos custos do Estado com os presídios e a eficiência alcançada pela iniciativa privada na consecução dos fins da pena.

Por sua vez, a parceria público-privada (PPP), no âmbito prisional, é modalidade de gestão na qual a empresa privada executa a construção e se encarrega do gerenciamento da unidade, e o poder público incumbe-se tão somente da fiscalização do empreendimento. Trata-se de um modelo derivado da terceirização, com características próprias (ex: contrato superior a 20 milhões de reais, com período de vigência de 05 a 35 anos), sendo regido pela Lei 11.079/2004.

Algumas unidades prisionais do país, em diversos Estados, já estão sendo administrados, em regime de cogestão, por empresas privadas³³², que recebem a incumbência através de contratos de concessão³³³. No Brasil, já são 32 unidades geridas pela iniciativa privada em parceria com os Estados³³⁴. O exemplo mais emblemático é o Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, cujo contrato de PPP foi celebrado em 2009, com inspiração no modelo britânico implantando no Governo de Margareth Thater. Várias críticas têm sido lançadas à privatização dos presídios. Primeiro, que a privatização segue a lógica do mercado (fim de lucro – o que propiciaria influência das empresas na definição e condução da política criminal), que não se compatibilizaria com a natureza da política penitenciária (tripla finalidade: retribuição, prevenção e ressocialização). Além disso, o pessoal do serviço penitenciário (agentes penitenciários, de escolta etc.) ficaria numa situação ainda mais precária (celetistas ou terceirizados), o que não contribuiria para adequada formação e capacitação profissional. Outro óbice seria a ofensa à indisponibilidade e à indelegabilidade da tarefa jurisdicional contida na execução penal.

Ainda em sentido contrário, Evandro Lins e Silva³³⁵ alerta: “[...] as empresas que irão administrar as prisões poderiam cair nas mãos do crime organizado, confundindo os administradores e administrados.”

Por sua vez, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) expediu a

³³² As primeiras experiências brasileiras de gestão prisional em regime de terceirização/cogestão foram na Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná (iniciado em 1999, pela empresa Humanitas – Administração Prisional Privada S/C Ltda.), e na Penitenciária Industrial Regional de Cariri, em Juazeiro do Norte, no Ceará (2001, inicialmente pela empresa Humanitas e atualmente pela CONAP).

³³³ A concessão de serviços públicos tem amparo no art. 175 da Constituição Federal, e através dela, após o devido procedimento licitatório, delega-se tão somente a execução do serviço (próprio do Estado), que continua mantendo sua natureza pública.

³³⁴ Segundo o Relatório Final da CPI do Sistema Carcerário de 2015, oito empresas operam o sistema de cogestão penitenciária no Brasil: Reviver, INAP, Socializa, Auxílio, Umanizzare, Montesinos, GPA e Reintegra Brasil. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Sistema Carcerário Brasileiro. *Relatório final* [da CPI do Sistema Carcerário de 2015]. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2015. p. 98.).

³³⁵ SILVA, Evandro Lins e. Privatização das prisões. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 de abr, 1992. p. 11.

Recomendação nº 06/2018³³⁶, para que os Governos dos Estados, Distrito Federal e União, não privatizem os serviços relacionados à custódia de pessoas presas, administração prisional, disciplina, segurança, transporte, assistência jurídica, médica, psicológica e social. Além disso, sugeriu ao Poder Legislativo Federal que rejeite qualquer proposta tendente a permitir ou regulamentar a terceirização da execução da pena ou a privatização do sistema carcerário brasileiro.

Semelhantes repúdios às privatizações das unidades prisionais foram veiculados pelo CNPCP - Resolução 8/2002, e pelo Comitê Nacional para Prevenção e Combate à Tortura - Recomendação nº 2/2005³³⁷.

De outro lado, há forte corrente favorável às privatizações das unidades prisionais. Nessa tendência, Pedro de Jesus Juliotti³³⁸ afirma:

Não há dúvidas sobre a constitucionalidade e a legalidade de operacionalização pela iniciativa privada dos serviços públicos relativos à execução penal, mais especificamente, a possibilidade de transferirem ao setor privado o serviço de administração dos estabelecimentos prisionais, bem como as outras vantagens dessa contratação. [...] 4. De forma geral, portanto, nada impede que os estabelecimentos penais sejam geridos e operados por empresas privadas, ressalvadas, evidentemente, as atividades jurisdicionais e administrativo-judiciárias.

No Brasil, após candentes debates sobre a constitucionalidade da privatização dos presídios havidos na década de 90, restou rechaçada a proposta, admitindo-se uma forma mitigada, consistente na terceirização, ou cogestão, derivada do modelo francês. Neste sistema, alguns serviços penitenciários podem ser transferidos às empresas particulares, desde que o Estado não perca o controle sobre a execução penal e fiscalize adequadamente os serviços prestados pelos parceiros privados.

Nesse sentido, a LEP, após alterações promovidas pela Lei 13.190/2015, estabeleceu os aspectos que podem ser transferidos à iniciativa privada na gestão prisional.

³³⁶ BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Recomendação nº 6, de 07 de novembro de 2018*. Dispõe sobre o posicionamento do Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH contra a privatização do sistema prisional. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendaon6sobreoposicionamentodoConselhoNacionaldosDireitosHumanoscontraaprivatizaodo sistemaprisional.pdf/view>. Acesso em: 28 set. 2020.

³³⁷ Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/revistas/125/austericidio-no-sistema-prisional-privatizacao-nao-garante-qualidade-de-penitenciarias>. Acesso em: 15 jul. 2019.

³³⁸ JULIOTTI, Pedro de Jesus. *Terceirização dos estabelecimentos prisionais*. 2017. Tese (Doutorado em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 99.

Confira-se:

Art. 83-A. Poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente: (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

I - serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos;

II - serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso.

§ 1º A execução indireta será realizada sob supervisão e fiscalização do poder público.

§ 2º Os serviços relacionados neste artigo poderão compreender o fornecimento de materiais, equipamentos, máquinas e profissionais.

De outro giro, visando resguardar as atividades exclusivas e soberanas do Estado na execução das penas, a mesma lei definiu quais tarefas não podem ser transferidas às empresas privadas. Confira-se:

Art. 83-B. São indelegáveis as funções de direção, chefia e coordenação no âmbito do sistema penal, bem como todas as atividades que exijam o exercício do poder de polícia, e notadamente: (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015).

I - classificação de condenados; II - aplicação de sanções disciplinares; III - controle de rebeliões; IV - transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

Além disso, vale transcrever depoimento de uma pessoa presa em uma unidade da APAC, sobre o tempo em que esteve preso numa unidade prisional sob o regime da gestão público-privada, sobre a diferença nestes dois regimes de administração penitenciária³³⁹:

Fiquei lá quarenta dias: lá é meio complicado, é propaganda enganosa. Igual, eles falam que está todo mundo estudando lá, só vai para a cela para dormir; isso tudo, não vi nada disso não. Não tem televisão, não tem tomada lá, aí é complicado, igual a um cofre. É tudo monitorado. Na unidade de gestão público-privada, cada preso está gastando R\$ 2.700,00 gasta o quê? Não faz nada, só dá um leitinho num saquinho pequeninho, comida azeda na hora do almoço com pãozinho de manhã e à noite. [...]

É uma penitenciária nova, terminou de ser construída em dezembro. Eu fui a primeira turma, cheguei em janeiro, lá são oito vivências. Eu tinha uma expectativa muito boa. Eu ouvi falar que a unidade é uma penitenciária modelo, uma penitenciária para presos selecionados, que era muito boa, sabe, eu também queria ir para lá, a gente está sempre tentando uma melhora. [...] O sistema todo automatizado, lá não tem agentes, são monitores, lá tem a empresa privada que cuida da segurança, os agentes não tem acesso ao preso, o monitor trabalha desarmado e sem acesso ao preso. Eu fui para lá com a expectativa de que estava indo para um lugar

³³⁹ INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o CNJ e o IPEA (001/2012) e respectivo plano de trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 66.

muito melhor. Como a penitenciária é público-privada a proposta é que todos trabalhem, mas não existe, o que falta lá e que tem aqui é valorização humana. Lá quem trabalha acorda cedo, às vezes 5h30. O café da manhã é servido às 6h da manhã. Depois uma turma vai trabalhar e a outra vai estudar. A que trabalha de manhã estuda à tarde. Quando eu cheguei lá achei que teria o atendimento médico, jurídico psicológico, na verdade não tem nada disso. A unidade é uma farsa. Trabalho tem para uma minoria, mas todos acordam às 6h da manhã. Então todos acordam cedo e a maioria continua sem trabalho, a maioria sem estudo e infelizmente sabe o que acontece, tem muita mentira que é passada para a sociedade. Que os presos estudam, trabalham, na verdade as coisas não funcionam desse jeito, na verdade, a maioria não estuda, não trabalha; e assim, lá começou a dar muita bagunça, sabe, droga, entrando drogas, a partir dos monitores, começou a ter brigas, pior que o sistema comum, pois lá os agentes separam a briga, como os monitores ficam desarmados então não separavam. Alguns presos começaram a dar problema e não transferem, porque a empresa, esse grupo que é empresa privada que responde por lá não tem interesse na transferência do preso porque ela ganha pelo preso. Foi feito um contrato que é contrato público-privado, são muitas cláusulas, então a empresa não cumpria, mas escondia muita coisa que acontecia e o negócio começou a bagunçar.

Importante mencionar recente proposta de mudança do regime de gestão em algumas unidades prisionais paulistas, em que o Governo de São Paulo editou processo licitatório para concessão à iniciativa privada da gestão compartilhada de quatro unidades prisionais³⁴⁰. Apesar da auditoria operacional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) em 2019, ter apontado o aumento do total gasto pelo Estado na ordem aproximada de 75 milhões de reais, em 15 meses, e do parecer contrário da Procuradoria de Contas³⁴¹, entendeu aquela Corte de Contas que haveria expectativa de melhora da eficiência e da qualidade dos serviços, tendo se autorizado o prosseguimento da contratação pretendida³⁴².

Demonstrando-se a importância do custo mensal por preso, como defendido neste trabalho, o TCE-SP procedeu a um comparativo entre os valores gastos por cada pessoa presa, através da administração direta pelo Estado (média de R\$ 2.428,57 – dois mil, quatrocentos e vinte e oito reais e cinquenta e sete centavos), e no regime proposto da gestão compartilhada (com média de R\$ 3.842,42 – três mil, oitocentos e quarenta e dois reais e

³⁴⁰ Unidades prisionais de Gália I e II, Registro e Aguai.

³⁴¹ Segundo trecho do parecer do MPC: “Como se nota, ao que tudo indica, e limitando-se às informações retiradas do referido relatório e dos próprios autos, os valores que serão pagos à iniciativa privada excedem consideravelmente os valores praticados pelo estado de São Paulo apurados pela fiscalização desta c. Corte, e isso sem quaisquer justificativas ou estudos tenham sido trazidos pela representada para sustentar tal diferença.” (TC-21773.989.19-9).

³⁴² SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado. *TC-021773.989.19-9*. Exame Prévio de Edital, Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo (Acórdão TCE nº TC-21773.989.19-9, julgado em 11.12.2019).

quarenta e dois centavos), havendo um acréscimo médio de 58% nesta segunda modalidade (vide Tabela 6 abaixo).

Tabela 6 – Comparativo de gastos por preso em diferentes modalidades de gestão em 2019³⁴³

| | GESTÃO COMPARTILHADA | AD. DIRETA | DIFERENÇA |
|--------------|----------------------|--------------|--------------|
| GÁLIA I e II | R\$ 3.760,85 | R\$ 2.428,57 | R\$ 1.332,28 |
| REGISTRO | R\$ 4.008,93 | R\$ 2.428,57 | R\$ 1.580,36 |
| AGUAÍ | R\$ 3.757,49 | R\$ 2.428,57 | R\$ 1.328,92 |

Por essas e outras constatações se evidencia a razão de Grecianny Carvalho Cordeiro, quando afirma³⁴⁴: “[...] a privatização do sistema prisional não tem provocado nenhuma economia aos cofres públicos, ao contrário, trata-se de um investimento altíssimo, de questionável retorno”.

Desse modo, e buscando se afastar de qualquer postura ideológica acerca do regime capitalista e da atuação do Estado na economia (liberal, neoliberal, socialista, comunista etc.), e consciente que as empresas privadas são melhores gestoras que o poder público em diversas áreas, no sistema prisional, em que se lida com a violência, criminalidade e direitos humanos dos presos (eminente ligados à soberania estatal), não se recomenda a gestão meramente privada das unidades prisionais.

Sobre o que chama de complexo industrial-prisional, Ângela Davis³⁴⁵reflete:

A transformação dos corpos encarcerados – e eles são, em sua maioria, corpos de pessoas de cor – em fontes de lucro que consome, e muitas vezes, produzem todo tipo de mercadoria, devora recursos públicos que poderiam

³⁴³ Voto do Conselheiro Relator (SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado. *TC-021773.989.19-9*. Exame Prévio de Edital, Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo (Acórdão TCE nº TC-21773.989.19-9, julgado em 11.12.2019).

³⁴⁴ Também neste sentido as seguintes descrições: “Em verdade, a denominada terceirização propicia alguma dignidade ao encarcerado, entretanto, de uma forma bastante onerosa, não havendo nenhuma redução nos custos do Estado em relação ao setor penitenciário, argumento esse utilizado pelos defensores de tal idéia.” [...] “Da análise desses dados, verifica-se que a disponibilidade orçamentária para o sistema penitenciário brasileiro é insuficiente para cobrir seus custos. Portanto, a implantação de estabelecimentos prisionais administrados pela iniciativa privada se mostra um contra senso.” [...] “A ideia privatizadora dos presídios propõe-se, também, a retirar dos ombros da sociedade o pesado ônus arcado com a manutenção dos presos. Todavia, o Estado continuará tendo despesas com os reclusos, cabendo-lhe pagar ao particular por cada preso que esteja sob seus cuidados.” (CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006. p. 60, 155, 157 e 158.).

³⁴⁵ DAVIS, Ângela. *Estarão as prisões obsoletas?* Tradução Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difei, 2018. p. 95.

ser utilizados em programas sociais nas áreas de educação, habitação, assistência à infância, lazer e combate às drogas.

Além dos riscos acima mencionados, bem explicitados no afamado documentário “Quanto mais presos, maior o lucro³⁴⁶”, associar o preso a uma atividade lucrativa (de duvidoso aspecto ético), em vez de acarretar o desencarceramento das unidades, tem-se uma tendência de ainda maior encarceramento, como acontece nos Estados Unidos (1º no ranking mundial de encarceramento), que conta com forte lobby desse segmento do mercado³⁴⁷, impactando nas políticas públicas de segurança pública.

5.3 GESTÃO PELO TERCEIRO SETOR. ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA AOS CONDENADOS (APAC). MÉTODO HUMANIZADO

Além dos modelos de gestão compartilhada ou terceirizada acima mencionados, existe a gestão comunitária, feita por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, onde a administração das unidades prisionais é dividida entre o poder público e determinadas entidades do terceiro setor (ONG's, organizações sociais, associações etc.).

Neste segmento, destaca-se a Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC, que também tem o significado: Amando ao Próximo, Amarás Cristo)³⁴⁸, entidade civil, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria, que tem por lema “Recuperar o Preso, Proteger a Sociedade, Socorrer a Vítima e Promover a Justiça”. Sua filosofia de trabalho consiste em “Matar o Criminoso e Salvar o Homem”.

A APAC opera como entidade auxiliar do poder público na execução e fiscalização do cumprimento das penas privativas de liberdade. Executa a individualização da pena e fornece assistência material, médica, odontológica, jurídica aos reeducandos. Além disso, propicia a eles educação e formação religiosa.

A metodologia apaqueana surgiu em 1972, com o advogado e jornalista Mário Ottoni. Sob sua liderança, um grupo de cristãos voluntários inicia um trabalho de

³⁴⁶ ACHETTA, Paula. *Quanto mais presos, maior o lucro*. Disponível em: <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 9 jan. 2016.

³⁴⁷ Segundo Mike Davis, na década de 90, o sistema penal da Califórnia já rivalizava com o agronegócio e a expansão imobiliária como atividades altamente lucrativas. DAVIS, Mike. *Hell Factories in the Field: A Prison-Industrial Complex*, *The Nation* 260, n.7 (20.fev.1985) *Apud* DAVIS, Ângela. *Estarão as prisões obsoletas?* Tradução Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difei, 2018. p. 92.

³⁴⁸ A Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC) congrega as APACs do país e presta assessoria às APACs do exterior.

evangelização e apoio aos detidos no Presídio Humaitá, em São José dos Campos-SP. Ao longo do tempo, essa primeira APAC conseguiu reduzir o índice de reincidência para 5% (cinco) por cento, e a 0 (zero) os índices de violência e fuga da unidade.

O objetivo da APAC é humanizar as prisões, para promover maior reintegração social, sem deixar de lado as demais finalidades da pena (retribuição e prevenção). Sua finalidade é evitar a reincidência criminosa e proporcionar condições para que o condenado se recupere e consiga a reintegração social.

No seu desenvolvimento, foram compilados 12 elementos do método de trabalho apaqueano, a saber: 1) participação da comunidade na execução da pena; 2) recuperando ajuda recuperando; 3) trabalho; 4) assistência jurídica; 5) espiritualidade; 6) assistência à saúde; 7) valorização humana; 8) família; 9) voluntário; 10) Centro de Reintegração Social; 11) mérito; e 12) jornada de libertação com Cristo.

Três atitudes não são toleradas na APAC: uso de drogas; qualquer agressão física; e qualquer tipo de fuga. O recuperando que cometer qualquer dessas faltas será excluído da instituição e levado a cumprir pena em uma unidade prisional do sistema comum.

Outras características distinguem a APAC das prisões tradicionais, quais sejam: a) efetiva individualização da pena; b) único estabelecimento prisional com os três regimes penais (fechado, semiaberto e aberto) em instalações independentes e apropriadas; c) não há presença de policiais e agentes penitenciários, e as chaves do presídio ficam em poder dos próprios recuperandos; d) ausência de armas; e) assistência à família do recuperando e à vítima ou seus familiares; f) número menor de recuperando, evitando formação de quadrilhas, subjugação dos mais fracos, pederastia, tráfico de drogas, indisciplina, violência e corrupção; g) a escolta do recuperando é realizada pelos voluntários da APAC; e h) **redução de custos. Enquanto em Minas Gerais, no sistema tradicional gasta-se por volta de 2,7 mil por preso ao mês, o método da APAC gasta-se menos que a metade, com custos mensais estimados em 1 mil reais**³⁴⁹.

Sobre sua eficácia, Ana Paula Faria³⁵⁰ afirma: “O método apaqueano tem transformado os reeducandos em cidadãos, reduzindo a violência fora e dentro dos presídios,

³⁴⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Ressocializar presos é mais barato que mantê-los em presídios*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84606-apac-onde-ressocializar-presos-custa-menos-do-que-nos-presidios>. Acesso em: 10 jan. 2019.

³⁵⁰ FARIA, Ana Paula. APAC: um modelo de humanização do Sistema Penitenciário. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 14, n. 87, abr. 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9296. Acesso em: 13 jun. 2018.

consequentemente, diminuindo a criminalidade e oferecendo à sociedade a tão sonhada paz”.

Na sequência, outras unidades do país passaram a se utilizar desse método, cabendo especial destaque às APAC's de Itaúna/MG e Bragança Paulista/SP, tidas como modelos para outras unidades prisionais. Consta que a metodologia já foi implantada em mais de 130 cidades brasileiras e em países como Argentina, Equador, Estados Unidos, Peru, Escócia, Coreia do Sul e Alemanha, etc.

Sobre a eficácia das APAC's no Brasil e no exterior, César Barros Leal³⁵¹ afirma:

A experiência de presídios mantidos pela comunidade (as Associações de Proteção e Assistência ao Condenado – APACs, uma iniciativa pioneira do advogado Mário Ottoboni), desenvolvida desde a década de 70, existente hoje em várias partes do Brasil e reproduzida nos Estados Unidos, na Noruega, na Alemanha, em Singapura, na Nova Zelândia, na Letônia, na Moldávia, na Guiné, na Bolívia, no Equador, no Chile e na Costa Rica, ou de presídios que funcionam mercê de convênios firmados entre o Estado e organizações não governamentais – ONGs -, os chamados Centros de Ressocialização, **constitui um raro exemplo positivo num universo de muitas sombras e pouquíssimas luzes, emblematizado por uma palavra carregada de significado** – fracasso -, máxime se o termômetro de sua avaliação focaliza a tarefa (de iniludível referência) de reabilitação – ou reeducação ou ressociação -, conforme o termo usado pelas teorias “re” (Grifo nosso).

Frise-se que o índice de pessoas que voltam a praticar crimes é superior a 70% no sistema penitenciário tradicional, já na APAC corresponde a 8,62% (oito, vírgula sessenta e dois por cento). Além disso, as APAC's de Minas Gerais lideram o ranking das melhores unidades prisionais do país³⁵².

Também na linha do sucesso apaqueano³⁵³, Samuel Miranda Colares³⁵⁴ observa:

³⁵¹ LEAL, César Barros. *Vigilância eletrônica à distância: instrumento de controle e alternativa à prisão na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 47.

³⁵² BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 489.

³⁵³ No mesmo sentido, Grecianny Carvalho Cordeiro: “A utilização do modelo apaqueano e alguns estabelecimentos penitenciários tem se mostrado uma excelente alternativa para minorar o problema penitenciário do País, mediante a colaboração da sociedade. Salvo raras exceções, o próprio Estado brasileiro não tem demonstrado qualquer interesse em estimular tais iniciativas de incontestável sucesso, em que os custos ao erário são mínimos, principalmente, quando comparados ao modelo privatizador que começa a se expandir.” (CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006. p. 179.).

³⁵⁴ COLARES, Samuel Miranda. O método APAC de Execução Penal. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. p. 24-25. p. 25. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_1_2_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

Em verdade, o método APAC nada mais faz do que transformar em realidade as previsões contidas na Lei de Execução Penal, tanto em sua base principiológica quanto na enumeração de direitos e deveres dos apenados. Os resultados obtidos dão a dimensão do sucesso do método: segundo relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2014, **o índice de reincidência entre apenados que passaram por unidades da APAC varia entre 8 e 15%, enquanto que no sistema prisional comum o índice é de 70%. Além disso, os custos de manutenção são sensivelmente menores em relação ao método comum**, graças ao fato de que as APAC's prescindem de agentes penitenciários armados para fazer a segurança dos reeducandos. (Grifo nosso).

A metodologia APAC³⁵⁵, que brotou no seio da comunidade (e não por decreto estatal), se desenvolve nos princípios do voluntarismo, tem se mostrado meio bastante eficiente e econômico para gerenciar a fiscalização e cumprimento das penas. Como se viu, fala-se num índice de reincidência próximo a 8% (oito) por cento, e custos mensais do reeducando estimados em 1 mil reais, segundo o CNJ.

Dado o senso de autorresponsabilidade exigido dos apenados, a APAC não é indicada para qualquer sentenciado (principalmente àqueles que demonstrem violência e agressividade), mas, em determinados casos, mostra-se eficiente alternativa ao sistema tradicional de gestão prisional, marcado por seus altos custos e reconhecida inefetividade.

5.4 MONITORAMENTO ELETRÔNICO. TORNOZELEIRAS E PULSEIRAS. LINHA DE FINANCIAMENTO PELO FUNPEN

“São constantes os massacres, homicídios, estupros, decapitação, estripamento e esquartejamento. A tortura policial também se faz muito presente, com espancamentos, estrangulamentos, choques elétricos, tiros com balas de borracha. A situação é ainda mais

³⁵⁵ Segue breve descrição de uma APAC visitada por pesquisadora do IPEA: “Seguindo as exigências da metodologia Apac, a unidade visitada possuía uma estrutura em conformidade com as necessidades de segurança. Havia pavilhões diferenciados destinados aos presos de regime fechado e semiaberto e cada cela abrigava no máximo quatro condenados. Não existe superpopulação carcerária: eram 94 presos do regime fechado e 33 do semiaberto. Não havia divisão por tipo penal. Também existiam jardins e espaços destinados a refeições, lazer, laborterapia, atividades religiosas, atendimento psicossocial e palestras, principalmente relacionadas às atividades de valorização humanística. [...]. A pesquisadora teve a chance de observar um dia de visita, que se passou em um ambiente aprazível, com crianças circulando livremente pela área livre. Nem todos os recuperandos receberam familiares, uma boa parte ficou em um pavilhão lanchando os pães que eram produzidos pelos próprios presos na padaria dentro da unidade.” (INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. conselho nacional de justiça. *Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o CNJ e o IPEA (001/2012) e respectivo Plano de Trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 67 e 70.).

grave contra vulneráveis, como idosos, deficientes físicos e homossexuais.”³⁵⁶

Na sociedade contemporânea, que migra da Revolução Industrial 4.0 para a chamada Sociedade 5.0³⁵⁷, dado o grande uso e influência dos meios digitais e de inteligência artificial (que tiveram impactos ainda maiores no contexto da Pandemia COVID-19) e que devem girar em torno de benefícios ao ser humano e ao planeta³⁵⁸, outra alternativa inovadora às penas privativas de liberdade, e considerada instrumento idôneo de controle dos apenados, é a vigilância eletrônica. Em regra, destina-se a autores de delitos menores (incapazes de causar alarme social) ou mesmo para as pessoas que estiveram presas por crimes médios ou graves, e, ostentando bom comportamento, demonstrem prognóstico favorável de reinserção social.

O monitoramento eletrônico, por meio de tornozeleiras, pulseiras, cintos ou dispositivos conectados à linha telefônica, nos diversos países em que é utilizado, serve para geolocalização ininterrupta das pessoas que estejam em: prisão domiciliar, autorizações de saída, regimes aberto e semiaberto, trabalho externo, liberdade condicional, suspensão condicional da pena ou do processo, os quais pressupõem restrições quanto a lugares e horários.

Sobre a utilização desse monitoramento eletrônico, Rodrigo D. E. Roig³⁵⁹ explica:

³⁵⁶ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 278.

³⁵⁷ “Nossa última grande evolução tecnológica, conhecida como Revolução 4.0, contemplava a automatização dos processos manuais, integrando o universo da tecnologia com as máquinas e processos industriais. No entanto, ao contrário da Revolução 4.0, a sociedade 5.0 chega com um novo conceito de priorização da humanidade. A principal diferença entre os dois movimentos é que a Revolução 4.0 visa melhorar os processos das empresas e a Sociedade 5.0 coloca o ser humano no centro da operação, com a tecnologia sendo empregada para otimizar a qualidade de vida das pessoas, ou seja, máquinas a serviço do ser humano.” (VOCÊ sabe a diferença entre Revolução 4.0 e Sociedade 5.0? Disponível em: <https://www.digisystem.com.br/voce-sabe-a-diferenca-entre-revolucao-4-0-e-sociedade-5-0/>. Acesso em: 11 set. 2020.).

³⁵⁸ “Na verdade, após a Quarta Revolução Industrial, que reorganizou os processos industriais com base em tecnologias de ponta, comunicando pessoas, produtos e sistemas complexos ao longo de toda a cadeia produtiva, mediante a utilização de robôs, internet, Big Data e de outras ferramentas de informática, buscando o uso racional e mais eficiente de recursos de produção, fala-se em Era da Criatividade e em avançarmos para a Sociedade 5.0, na qual a diversidade e as novas tecnologias precisam ser empregadas com inteligência coletiva e em prol do próprio ser humano e de sua qualidade de vida, bem como do equilíbrio do planeta Terra. Preconiza-se colocar o ser humano e o planeta no centro das atenções de toda a atuação do Estado, prestigiando a cocriação, por meio da empatia, de soluções para os complexos problemas da sociedade.” (NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. *Judiciário 5.0: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica*. São Paulo: Blucher, 2020. p. 26 e 27.).

³⁵⁹ ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 465.

Em geral entende-se que a monitoração eletrônica pode ser empregada com as finalidades de detenção (manutenção da pessoa em lugar predeterminado, em regra em casa), restrição (vedação de acesso do indivíduo a determinados lugares, bem como de aproximação de certas pessoas) ou vigilância (monitoramento permanente sem limitação da liberdade ambulatorial). Bastante comum é a monitoração pelas chamadas zonas de inclusão e zonas de exclusão, impedindo o indivíduo monitorado de nelas sair ou entrar. A monitoração pode ser realizada através de três modalidades: sistemas ativos (em que o aparelho emite periodicamente um sinal para a central de monitoramento), sistemas passivos (em que as pessoas monitoradas são periodicamente acionadas pela central de monitoramento) ou Sistema de Posicionamento Global (GPS - Global Positioning System).

Para a LEP, a fiscalização por monitoração eletrônica tem previsão expressa para: “autorizar a saída temporária no regime semiaberto” e “determinar a prisão domiciliar” (art. 146-B, incisos II e IV), previsões trazidas pela Lei nº 12.258/2010, cujo veto presidencial barrou sua utilização em diversos outros casos³⁶⁰.

Além disso, alterando o Código de Processo Penal (CPP), a Lei 12.403/2011 trouxe a monitoração eletrônica como “*medida cautelar diversa da prisão*”³⁶¹.

Para César Barros Leal³⁶²: “Há que considerá-la também – assim se entende em muitas partes – como um nível de progressão (de suavização) do regime penal, na medida em que se concede ao beneficiário uma parcela da liberdade que havia perdido com a sentença condenatória.”

Em 2017, havia no Brasil pelo menos 24.203 pessoas monitoradas por tornozeira eletrônica.³⁶³ Segundo o mesmo estudo, o custo médio mensal da tornozeira girava em R\$ 273,00 (duzentos e setenta e três reais)³⁶⁴, bem abaixo, portanto, do valor médio gasto com as pessoas privadas da liberdade (como visto, em torno de R\$ 2.400,00 –

³⁶⁰ Foram vetados os seguintes itens: “I - aplicar pena restritiva de liberdade a ser cumprida nos regimes aberto ou semiaberto, ou conceder progressão para tais regimes; [...] “III - aplicar pena restritiva de direitos que estabeleça limitação de horários ou de frequência a determinados lugares; “V - conceder o livramento condicional ou a suspensão condicional da pena.”

³⁶¹ O Decreto nº 7.267/2011 regulamenta a monitoração eletrônica, definindo-a: “[...] a vigilância telemática posicional à distância de pessoas presas sob medida cautelar ou condenadas por sentença transitada em julgado, executada por meios técnicos que permitam indicar a sua localização.” (art. 2º).

³⁶² LEAL, César Barros. *Vigilância eletrônica à distância: instrumento de controle e alternativa à prisão na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 127.

³⁶³ MODZELESKI, Alessandra; MAZUI, Guilherme. Tornozeleiras eletrônicas monitoram mais de 24 mil presos no país, diz levantamento. *GI*, [Rio de Janeiro?], 21 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/tornozeleiras-eletronicas-monitoram-mais-de-24-mil-presos-no-pais-diz-levantamento.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2019.

³⁶⁴ Atualizado, em valores de 2020, representa R\$ 300,00 (trezentos reais). Resulta da média aritmética extraída dos valores informado por todos os Estados membros, exceto Amapá, São Paulo e Rondônia, que não forneceram essas informações a reportagem.

valores também de 2017).

A CPI/2009³⁶⁵ também preconiza a utilização desse instrumento: “A experiência aponta que o uso do monitoramento eletrônico do preso reduz sobremaneira o custo de sua manutenção pelo Estado, reduz a superlotação e tem controle eficiente pelo Estado”.

No Brasil, o monitoramento eletrônico³⁶⁶ faz-se por meio de tornozeleiras, que através de soluções de hardware e software, tem o acompanhamento dos monitorados através de centrais, para onde os sinais são transmitidos por tecnologia de posicionamento global por satélite (GPS), ou ainda, radiofrequência. São emitidos sinais de alerta se a pessoa monitorada sai da área de inclusão (espaço geográfico delimitado na decisão judicial) ou não realiza o carregamento da bateria.

Verifica-se, assim, que o monitoramento eletrônico, além de eficiente alternativa no controle social de alguns aspectos da pena, é medida bem mais econômica que a manutenção das pessoas em prisões, razão pela qual essas novas tecnologias merecem maior aprofundamento no Brasil, cujas hipóteses legais ainda são restritas³⁶⁷.

Seu uso é recomendado, por especialistas, em períodos de curta duração (mostrando-se inconveniente o uso estendido) e desde que haja aceitação prévia e documentada do usuário.

Quanto ao financiamento das centrais de monitoramento eletrônico, além das dotações orçamentárias dos tesouros estaduais/distrital, o FUNPEN tem transferido recursos,

³⁶⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384). p. 418.

³⁶⁶ Entusiasta da utilização desse mecanismo alternativo à prisão, Cesar Barros Leal enfatiza: “Em todo caso, constatada a extrema deterioração da maioria das prisões e a necessidade de despressurizá-las, enfrentar seus problemas mais graves e torná-las dignas e humanas, além de estabelecer novas rotas e procedimentos, associados à rapidez das mudanças em nossa sociedade de informação e vigilância, e causados pelos incomparáveis avanços tecnológicos, a única coisa que podemos dizer com certeza é que os meios telemáticos chegaram à expansão da América latina com visto de permanência, sendo visível sua expansão.” (LEAL, César Barros. *Vigilância eletrônica à distância: instrumento de controle e alternativa à prisão na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 126-127.).

³⁶⁷ Transcreve-se sugestão de Antônio Pereira Duarte: “Diante desse quadro de calamidade, caracterizado sobretudo pelo déficit de vagas e de estrutura para a observância dos direitos constitucionais e das assistências previstas na Lei de Execução Penal, **não restam dúvidas quanto à necessidade de se buscarem soluções tendentes à descarceirização, seja mediante o estímulo à adoção das alternativas penais (tanto em sede de medidas cautelares diversas da prisão quanto de penas restritivas de direitos), seja por meio do aprimoramento dos meios de monitoração eletrônica**, seja ainda pela efetiva implementação das audiências de custódia.” (DUARTE, Antônio Pereira. Apresentação. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília, DF: CNMP, 2016. p. 19-20. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_1_2_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019. Grifo nosso).

via convênios ou transferências obrigatórias (estas a partir de 2016), a diversas unidades federativas para instalação ou modernização dos seus sistemas, sendo que em algumas delas ainda não houve a implantação³⁶⁸.

Até maio de 2020, em seis anos de implementação da política de monitoramento eletrônico pelo Governo Federal, haviam sido transferidos a diversos Estados e ao Distrito Federal por volta de R\$ 84.754.441,32 (oitenta e quatro milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e um reais e trinta e dois centavos)³⁶⁹.

Assim, além das hipóteses legais já previstas no Brasil acima citadas, é recomendável o avanço da legislação no sentido de aumentar os casos de utilização do monitoramento eletrônico (*de lege ferenda*). Ou seja, também na seara prisional, os avanços tecnológicos devem ser utilizados em favor da segurança da sociedade e da utilização racional dos recursos públicos.

5.5 AS ARTES NA REINTEGRAÇÃO SOCIAL DOS PRESOS

“No final da peça a alegria atingiu o cúmulo. Não exagero absolutamente nada. Imaginem um presídio, cadeias, cativo, a perspectiva de longos anos tristes à frente, uma vida monótona, num sombrio dia outonal, e que de repente permitem a tudo quanto tem reprimido, soterrado, desentorpecer, alegrar-se, esquecer o pesadelo.”³⁷⁰

Recentemente, como desdobramento dos esforços institucionais, sociais e até mesmo dos organismos de controle, em humanizar o tempo de encarceramento da pessoa, diversas unidades prisionais têm se utilizado das artes como meio facilitador e indutor da reintegração dos apenados³⁷¹. Nessa linha, e na perspectiva de avanços do sistema

³⁶⁸ Portaria nº 224/2020 do Ministério da Justiça e Segurança Pública prevê a destinação de recursos do FUNPEN para financiamento de: “[...] implantação de Centrais de Monitoração Eletrônica de Pessoas; qualificação dos serviços direcionados às pessoas cumpridoras de medidas cautelares diversas de prisão, incluídas as medidas protetivas de urgência e o regime semiaberto; e a qualificação dos serviços direcionados às pessoas beneficiadas na execução penal no regime semiaberto, nos casos de saída temporária, prisão domiciliar ou medidas previstas na súmula vinculante nº 56, do Supremo Tribunal Federal [...]”.

³⁶⁹ BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Nota Técnica n.º 21/2020/COMAP/DIRPP/DEPEN/MJ*. Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/copy_of_NotaTcnica212020monitorealettronica.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

³⁷⁰ DOSTOIÉVSKI, Fiódor. *Memória da Casa dos Mortos*. São Paulo: Martin Claret, 2006. p. 203.

³⁷¹ Nesse sentido, o Modelo de Gestão para a Política Prisional destaca: “Embora sendo um campo marcado ainda por iniciativas pontuais e localizadas, inexistindo uma política nacional ou políticas estaduais de incentivo à cultura nos estabelecimentos prisionais, não são poucas as ações de produção e de difusão cultural encontradas nas prisões. Não à toa, o termo “cultura prisional” é bastante usual, seja para descrever

penitenciário, é imperioso que sejam conhecidas, divulgadas e replicadas as boas práticas havidas³⁷².

As diversas manifestações de artes (pintura, escultura, música, fotografia, literatura, etc.) vêm sendo utilizadas como meio de ressignificação do preso com o mundo, possibilitando a exteriorização dos sentimentos e afetos. Num ambiente geralmente marcado pela discriminação, exclusão social e humilhação, propícios a sentimentos negativos e destrutivos (suicidas, homicidas, etc.)³⁷³, coloca-se a produção de arte e também a educação para a arte como farol humanitário a clarear um cenário de desolação.

Com a liberdade criativa avivada, possibilita-se despertar intuições e sentimentos positivos, levando ao autoconhecimento e autocontrole, ao desenvolvimento de potencialidades e o resgate de práticas socialmente úteis (expressão da cidadania). Afinal, como leciona Régis Fernandes de Oliveira, não se pode separar o direito dos afetos/paixões humanas.

No Brasil, o Centro de Ressocialização Feminino de São José do Rio Preto optou por estimular os talentos já existentes entre as presas da unidade, com uma atividade de estímulo à pintura, com óleo sobre a tela. Em cerimônia realizada em novembro de 2008, as participantes foram premiadas (anéis, brincos e colares doados por determinada empresa) e

processos de codificação dos modos de viver e interagir que caracterizam o cotidiano das relações no interior das unidades, seja para expressar as manifestações artísticas que surgem a partir das prisões.” [...] “Outro escopo de realização das atividades culturais está na identificação de talentos e no fomento à produção cultural. Nesta perspectiva, as entrevistas da equipe multidisciplinar devem identificar, dentre as pessoas em privação da liberdade, aquelas com conhecimento e experiências em produção de atividades artísticas e culturais. Em geral, as principais áreas de produção cultural encontradas no interior das unidades prisionais são: teatro, pintura, círculos de cinema/vídeo, atividades de produção musical, aulas de música, grupos de dança, aulas de dança, hip hop (rap, break e grafite), aprendizagem de técnicas de artesanato, leitura ou produção de poesias, produção de jornais ou informativos, dentre outras.” BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback. p. 331 e 334.

³⁷² Proposta do MPD: “II – ALTERAÇÕES ADMINISTRATIVAS – FOCO NA GESTÃO. [...] 6 Olhar, divulgar e replicar os bons exemplos. Apesar do caos presenciado recentemente, algumas penitenciárias funcionam muito bem. Alguns exemplos como Ribeirão das Neves, o Hospital Penitenciário de São Paulo, e algumas, no Estado de Santa Catarina, foram lembrados como exemplo de eficiência. São casos que deram certo. **É preciso replicar as boas iniciativas.**” (PROPOSTA para a melhoria do sistema prisional brasileiro. *Diálogo. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, São Paulo, v. 14, n. 52, p. 41-44, 2017. Disponível em: <https://mpd.org.br/wp-content/uploads/2018/01/revista52.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 41.).

³⁷³ Para Grecianny Carvalho Cordeiro: “Ao ingressar na prisão, o recluso se vê completamente despojado de todas as concepções que até então possuía acerca de si mesmo. Sua personalidade, sua autoestima, seu autorrespeito, sua autodeterminação, enfim, todo e qualquer sentimento positivo sobre si são aniquilados, num verdadeiro “processo de ‘mortificação do eu’”. Nada mais daquilo que o identificava no mundo exterior consegue sobreviver na vida intramuros, e o preso vai perdendo seu referencial. É por isso a prisão uma “verdadeira máquina deteriorante”. (CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006, p. 44.).

seus trabalhos ficaram expostos permanentemente no espaço³⁷⁴.

Ainda em São Paulo, as Penitenciárias I de Guareí, e II de Lavínia, oferecem cursos de desenho aos reeducandos. As aulas são ministradas por monitores presos das próprias unidades e têm resultados surpreendentes, com a descoberta de vários talentos. Além das técnicas artísticas próprias do desenho, eles tiveram aulas de história da arte e geometria. Os alunos que se destacam são aproveitados para auxiliar nas aulas.

Em 2013, a ‘Exposição Arte Escondida’ exibiu 30 obras de detentos no ateliê da Escola de Artes do Presídio Central de Porto Alegre (PCPA), dentre elas, pinturas de paisagens, de casas e de árvores, bem como desenhos talhados em madeira e pequenas esculturas de pedra-sabão.³⁷⁵

Menciona-se, ainda, o projeto “Eu faço Arte”, iniciado em 2011 na Penitenciária Estadual II, de Vila Velha/ES, depois replicado em outras unidades do Estado, por meio do qual os detentos aprendem técnicas de algumas artes (pintura, escultura etc.), e utilizam materiais como palitos de picolé (transformados em barcos), páginas de jornais, revistas e materiais viram esculturas (vide Quadro 1 a seguir). Um dos resultados se constata nos próprios corredores da unidade, em que estão expostas telas pintadas por algumas das pessoas privadas da liberdade. Outra parte dos trabalhos produzidos é levada para feiras ou galerias de arte³⁷⁶.

³⁷⁴ SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Administração Penitenciária. Penitenciárias paulistas usam arte em ressocialização de presos. *Portal do Governo*, São Paulo, 31 dez. 2018. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/penitenciarias-paulistas-usam-arte-em-ressocializacao-de-presos/>. Acesso em: 18 jun. 2018.

³⁷⁵ Informações extraídas do site: www.redebrasilatual.com.br. Acesso em: 18 jun. 2018.

³⁷⁶ Informações disponíveis no site: www.g1.com.br. Acesso em: 18 jun. 2018.

Quadro 1 - ‘Bezerra da Silva’, pintado pelo detento Vinícius M. Lima (ES)³⁷⁷

No Estado do Maranhão, podem-se citar as exposições de artes denominadas “Olhar no Cárcere”, que exibem todos os anos em locais públicos (ex: shoppings centers), quadros feitos por presos e presas. Iniciado em 2008, o programa ‘Arte nos Presídios’ desenvolvido pelo artista plástico Venino Aragão e apoiado pela Secretaria de Estado, está inserido em 14 unidades penitenciárias, atingindo aproximadamente 445 presos, homens e mulheres³⁷⁸.

No aspecto legal, para as pessoas privadas de liberdade, o trabalho ou a educação em artes, acarreta a remição (desconto) da pena, prevista no art. 126³⁷⁹ da LEP, diminuindo-se, assim, seu tempo no cárcere (desencarceramento e redução de custos).

No contexto prisional brasileiro, em que apenas 10% (dez) por cento dos presos estudam oficialmente (regularmente matriculados), e 16% por cento realizam alguma

³⁷⁷ <https://www.gazetaonline.com.br/>.

³⁷⁸ Informações disponíveis no site: www.noticias.r7.com. Acesso em: 18 jun. 2018.

³⁷⁹ “Art. 126. O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena. (Redação dada pela Lei nº 12.433, de 2011). § 1º A contagem de tempo referida no caput será feita à razão de: (Redação dada pela Lei nº 12.433, de 2011). I - 1 (um) dia de pena a cada 12 (doze) horas de frequência escolar - atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional - divididas, no mínimo, em 3 (três) dias; (Incluído pela Lei nº 12.433, de 2011) II - 1 (um) dia de pena a cada 3 (três) dias de trabalho.”

atividade de trabalho, segundo o DEPEN³⁸⁰, urge sejam criadas formas alternativas e atraentes de trabalho e educação para as pessoas privadas de liberdade.

Sobre outras modalidades de remição da pena (que contribuem para redução do tempo de encarceramento³⁸¹ e para a reintegração social dos apenados), além do trabalho e da educação, Roig³⁸² aponta as atividades de leitura. Confira-se:

Conforme já mencionado, a remição é instituto voltado ao benefício das pessoas presas, motivo pelo qual sua interpretação, aplicação e extensão devem ser as mais amplas possíveis. Com base nessas premissas é que, além da remição pelo trabalho e pelo estudo, também devem ser levadas em consideração outras possíveis modalidades. Duas delas se destacam: remição por leitura e por esporte. A remição por leitura teve como alicerces a Resolução n. 14/1994 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), segundo a qual “os estabelecimentos prisionais contarão com biblioteca organizada com livros de conteúdo informativo, educativo e recreativo, adequados à formação cultural, profissional e espiritual do preso” (art. 41), bem como a Resolução n. 03/2009 do CNPCCP (que trata das Diretrizes Nacionais para a Oferta de Educação nos estabelecimentos penais), cujo art. 3º, IV, estabeleceu que a oferta de educação no contexto prisional deve estar associada às ações de fomento à leitura e à implementação ou recuperação de bibliotecas para atender à população carcerária e aos profissionais que trabalham nos estabelecimentos penais. O próprio Seminário Nacional pela Educação nas Prisões, de 2006, já havia apresentado como proposta a existência de uma política de incentivo ao livro e à leitura nas Unidades.

Desse modo, na tendência de desencarceramento e da efetiva reintegração social dos apenados, que acarretam a melhor utilização dos recursos públicos disponibilizados às políticas penitenciárias, vem se mostrando salutar a utilização das artes, como trabalho ou prática de ensino, nas unidades prisionais, assim como as atividades de leitura.

³⁸⁰ BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback. ps. 121 e 315.

³⁸¹ CNJ: Trabalho prisional em Campo Grande (MS) gera economia aos cofres públicos. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/noticias/cnj-trabalho-prisional-em-campo-grande-ms-gera-economia-aos-cofres-publicos/>. Acesso em: 16 set. 2020.

³⁸² ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 428-429.

6 POLÍTICA PENITENCIÁRIA, ORÇAMENTO PÚBLICO E PODER JUDICIÁRIO

“É uma desumanidade. Não só comigo, que já estou velha para passar frio, mas com essas mocinhas, que tomam banho gelado naqueles dias, com cólica.”³⁸³

Nesta parte do trabalho, debruça-se sobre as diversas implicações da intervenção jurisdicional para solucionar as falhas estruturais do sistema penitenciário brasileiro, analisando-se a jurisprudência (nacional e internacional) sobre o assunto, abordando-se o ativismo judicial, a reserva do possível e os reflexos nos orçamentos públicos.

6.1 INTERVENÇÃO JUDICIAL NA POLÍTICA PENITENCIÁRIA. O ESTADO DA ARTE

O texto constitucional brasileiro de 1988, além do aspecto programático, tem nítido caráter social e protetor da dignidade humana, visando, dentre outros objetivos: “[...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, incisos I e IV).

No ponto, Sanches de Lima e Lima³⁸⁴ asseveram:

A Constituição segue envolta em diversos mandamentos destinados a operar-se na realidade social, política e econômica. São os objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a miséria, reduzir as desigualdades sociais e regionais, garantir o desenvolvimento nacional – todos esses objetivos catalogados no artigo 3º da Carta.

Para que tais escopos sejam atingidos e não configurem “letras mortas”, “direitos sem remédios” ou “palavras ao vento”, o constitucionalismo transformativo que emergiu no período pós-positivista sustenta a formatação e implementação de políticas públicas em diversos níveis: legislativo, executivo, regulamentador, institucional e orçamentário.

³⁸³ Depoimento de uma mulher detida na Penitenciária Feminina do Estado (VARELLA, Drauzio. *Prisioneiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017. p. 24.).

³⁸⁴ LIMA, Adriana Monteiro Sanches de; LIMA, Fernando Antônio de. *Hermenêutica tributária: a proteção constitucional dos contribuintes: questões atuais e relevantes de ISS, ICMS, IR, isenção, contribuições sociais e planejamento tributário*. Jales: Ed. F.A. Lima, 2019. p. 38.

A este respeito, Luiza Cristina Frischeisen³⁸⁵ bem pontua:

A ordem social constitucional estabelece obrigações para o Estado, mas também para toda a coletividade. Orienta a administração na implementação das políticas públicas necessárias ao efetivo exercício dos direitos sociais, fixando pontos que não podem ser descumpridos e tampouco modificados, sob pena de inconstitucionalidade ou ilegalidade, resguardando o cidadão, oferecendo-lhe garantia quanto à omissão do Estado.

Figura-se polêmica a intervenção judicial em políticas públicas (por vezes, chamada de “ativismo judicial”), haja vista a falta de legitimidade democrática do Poder Judiciário para, em se substituindo aos demais poderes do Estado (cujos dirigentes são alçados por mandatos populares), decidir tais ou quais questões de interesse público (*political questions*), correndo-se o risco de usurpar funções alheias³⁸⁶.

Geralmente, são questionadas as decisões judiciais que determinem ao poder público a realização ou execução de uma medida política, se invadem ou não os critérios de oportunidade ou conveniência, próprios do mérito administrativo, consagrados precipuamente ao Executivo.

De outro lado, tanto a doutrina como a jurisprudência vêm admitindo, cada dia mais, que o Poder Judiciário determine providências (legislativas, executivas e orçamentárias) que acabem por efetivar direitos fundamentais dos cidadãos – protegendo o “mínimo existencial”³⁸⁷, ante a omissão ou mora dos outros poderes.

³⁸⁵ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: M. Limonad, 2000. p. 36-37.

³⁸⁶ Sobre essa polêmica no âmbito das cortes constitucionais, Carlos A. A. Campos assevera: “Surge a possibilidade de o juiz interferir e determinar a confecção de leis e políticas públicas, voltadas à superação do estado permanente de violação a direitos. **Em vez de deixar o Governo livre para decidir se e quando dirigir esforços normativos e orçamentários para enfrentar o quadro de inconstitucionalidades, cortes constitucionais, reconhecendo a inexistência ou deficiência de medidas para reverter essa realidade insuportável, declaram o ECI e chamam para si o impulso e a supervisão do processo de superação da situação. Trata-se, sem dúvida, de postura das mais ambiciosas que cortes constitucionais podem assumir.** Inevitavelmente, decisões desse calibre levantam suspeitas de usurpação de poder e atuação democraticamente ilegítima. Surgem acusações de ativismo judicial. Contudo, antes de tentar equacionar pontos positivos e negativos, faz-se necessário o aprofundamento histórico e teórico sobre o instituto tal como desenvolvido pela Corte Constitucional que lhe deu origem: a colombiana.” (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 104, grifo nosso.).

³⁸⁷ Sobre o mínimo existencial, Ricardo Lobo Torres *apud* CAMPOS: “[...] o direito ao mínimo existencial é pré-constitucional, pré-estatal, inerente à condição humana digna, ancorado na ética, na felicidade, nos direitos humanos e nos princípios da igualdade e da dignidade humana. Na visão de Lobo Torres, a satisfação do direito ao mínimo existencial é condição inicial para o exercício da liberdade e mesmo direitos sociais sem traço de fundamentalidade podem se metamorfosear em direitos fundamentais na dimensão do mínimo existencial.” (*Ibid.*, p. 76.).

Reconhece-se, de forma excepcional, ao Poder Judiciário a atribuição de decidir sobre a implementação de políticas públicas através de “sentenças estruturais”, quando os demais poderes e órgãos do Estado não cumprem seus encargos político-jurídicos, e dessa omissão puder resultar atentado aos direitos fundamentais dos indivíduos e da sociedade (teoria dos deveres de proteção aos direitos fundamentais).

Em síntese, o denominado “ativismo judicial”, por si só, não é considerado constitucionalmente ilegítimo, notadamente, quando as sentenças estruturais dele provenientes não representem uma indevida supremacia judicial, e não falte a relação dialógica do Judiciário com os demais Poderes.

Sobre a relação entre os direitos fundamentais e a proteção insuficiente pelo poder público, Carlos A. A. Campos³⁸⁸ assevera:

[...] o princípio da proporcionalidade é concebido como um instrumento de controle dos excessos do exercício de poder pelo Estado. Trata-se de ferramenta utilizada para conter o arbítrio dos governantes. **Entretanto, esse princípio, contemporaneamente, vem ganhando uma nova dimensão diante dos deveres de proteção que os poderes públicos devem cumprir em favor dos direitos e da garantia do bem-estar coletivo.** Essa nova dimensão do princípio da proporcionalidade corresponde à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) dos direitos fundamentais. Com efeito, o princípio da proporcionalidade não se resume a uma função de vedação de excesso. Ele também possui uma dimensão vinculada ao dever de proteção do Estado quando aos direitos fundamentais. (Grifo nosso).

Na mesma trilha, confira-se voto do Ministro do STF, Celso de Mello, proferido no histórico julgamento da ADPF 45 MC/DF:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter

³⁸⁸ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 24 e 88.).

programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Assim, admite-se a intervenção jurisdicional quando estiver caracterizado o que se chama de “injusto inadimplemento dos deveres estatais”, que comprometa e inviabilize direitos básicos e universais das pessoas.

Os direitos fundamentais (essenciais e universais) ostentam duplo aspecto: na vertente objetiva, integram a base do ordenamento jurídico e produzem eficácia irradiante ao poder público e ao particular; na vertente subjetiva, conferem aos indivíduos o poder de exigir do Estado uma prestação positiva ou negativa.

Os direitos fundamentais sociais e econômicos (direitos de segunda geração, ou segunda dimensão), têm por principal característica a criação de deveres estatais para sua viabilização material. Daí a possibilidade de exigência pelos particulares das prestações positivas decorrentes desses direitos³⁸⁹.

Em decorrência do caráter prestacional dos direitos sociais e econômicos, deparamo-nos com os custos para sua realização e a disponibilidade financeira, ou não, do poder público para efetivá-los – adentrando-se aqui numa análise econômica do direito³⁹⁰.

No ponto dessa interdisciplinaridade entre economia e direito, tem-se lição clássica de Holmes e Sunstein³⁹¹, segundo a qual “*Rights cost money. Rights cannot be protected or enforced without public funding and support.*”

³⁸⁹ Para Carlos A. A. Campos: “No caso dos direitos sociais e econômicos, a falta de efetividade pode decorrer da ausência de coordenação entre medidas legislativas, administrativas e orçamentárias, implicando a ineficiência de políticas públicas. As falhas de coordenação, a indiferença do legislador, a ineficiência da administração e a insuficiência orçamentária formam um conjunto de vícios estatais que impedem a efetivação desses direitos. São circunstâncias que podem implicar violações a direitos fundamentais independentemente do caráter semântico-estrutural das normas constitucionais sobre direitos sociais e econômicos.” (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 74.).

³⁹⁰ De acordo com Carlos Lélío Lauria Ferreira e Nestor Eduardo Araruna Santiago: “Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, reflete-se sobre a eficiência e o custo benefício do encarceramento no Brasil. **Pela natureza do sistema penitenciário, o encarceramento não pode ter custos díspares e exorbitantes. O custo do encarceramento deve refletir a preocupação com a administração penitenciária eficiente**, sobretudo quanto à fase final do sistema de justiça criminal em que se verifica sua eficácia: a execução da pena.” (FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O Custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do Direito. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Rio Grande do Norte, v. 11, n. 1, p. 201-216, 2018. p. 202, grifo nosso).

³⁹¹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999. p. 15.

No mesmo sentido, Sarlet³⁹² salienta:

Já no que diz com os direitos sociais a prestações, seu “custo” assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, significando, pelo menos para significativa parcela da doutrina, que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se despenda algum recurso, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica, já que aqui está em causa a possibilidade de os órgãos jurisdicionais imporem ao poder público a satisfação das prestações reclamadas.

A despeito de toda proteção jurídica antes analisada, é notório o descompromisso político com a situação prisional no Brasil, ante a constatação dos titulares desses direitos constituírem minoria socialmente desprezada (as pessoas presas são estigmatizadas e relegadas a segundo plano).

Em geral, a opinião pública não aceita, e muito menos cobra, maiores investimentos públicos na melhoria do quadro prisional. Ou seja, o problema carcerário não é pauta comum de reivindicações sociais, figurando-se num quadro de antipatia da sociedade, aversão da mídia e invisibilidade política.

Pela estrutura democrático parlamentar exigir, para fins de eleição e reeleição, a satisfação aos anseios da população (pautas mais populares: educação, saúde, segurança pública e programas assistenciais), geralmente as verbas públicas não são suficientemente alocadas para proteção aos presos e investimentos nos presídios. Como se viu neste trabalho, enquanto o Brasil aplica, em média, 0,06% do PIB em sua política penitenciária (o menor da América Latina e Caribe, segundo dados do BID), temos a maior carga tributária dessa mesma região – ALC (33,4% do PIB, segundo a OCDE).

Em síntese, as políticas públicas penitenciárias têm **baixo apelo democrático** e constituem **ponto cego legislativo**, contribuindo para o estado de letargia institucional a que chegaram.

O Ministro do STF, Edson Fachin, pontuou em seu voto na ADPF 347 MC/DF:

As questões atinentes ao sistema penitenciário nacional há muito não encontram espaço fértil ou adequado de tratamento pelos poderes Executivo e Legislativo. Os direitos dos encarcerados não encontram nenhum espaço na criação e implementação de políticas públicas (Executivo) e tampouco em qualquer atuação legislativa (Legislativo).

³⁹² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 302-303.

Na linha dessa mais recente jurisprudência, destaca-se que o STJ, restabelecendo decisão liminar da primeira instância da Justiça de São Paulo, determinou ao Governo que, no prazo de seis meses, disponibilizasse banho aquecido em todas as 168 unidades prisionais estaduais³⁹³.

Outra questão debatida nas lides prisionais, e com forte impacto potencial sobre as finanças públicas, diz respeito à indenização aos presos pelos danos, inclusive morais, por eles suportados no período de encarceramento, degradante ou desumano. Em síntese, trata-se da discussão sobre a aplicabilidade às lides envolvendo a indignidade do tratamento carcerário do quanto disposto no §6º do art. 37³⁹⁴ da Constituição Federal.

O STF, na apreciação do Recurso Extraordinário nº 580.252/MS, em fevereiro de 2017, com repercussão geral reconhecida, decidiu pela indenizabilidade aos presos que sofrerem danos morais por detenção em condições degradantes³⁹⁵. Na ocasião, além de fixar indenização de R\$ 2 mil ao preso requerente, aprovou a seguinte tese:

Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.

Cabe destacar o posicionamento do Ministro Barroso, para quem, em vez de se indenizar o preso mediante reparação pecuniária, o Estado deveria proceder à remição de dias da pena como alternativa a reparar os danos morais causados nos detentos (sugestão de um dia de desconto, para cada três a sete dias cumpridos sob condições degradantes, a critério do Juízo da execução), no que foi acompanhado pelos Ministros Luiz Fux e Celso de Mello (tese que restou vencida, no entanto).

Em tal tese minoritária foi proposta a reparação *in natura*, como medida alternativa à indenização pecuniária, com aplicação analógica do quanto previsto no art.

³⁹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2ª Turma). *Resp. 1.537.530/SP*. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-04-27_17-48_Estado-de-Sao-Paulo-devera-fornecer-banho-quente-a-presidiarios.aspx. Acesso em: 4 ago. 2020.

³⁹⁴ “§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

³⁹⁵ O mesmo tema da indenizabilidade aos presos pelas condições degradantes do cárcere é tratado pelo STF na ADI nº 5.170/DF.

126³⁹⁶ da LEP (numa espécie de remição da pena).

Segundo o Voto-Vista³⁹⁷, que abriu a divergência, mas não teve adesão da maioria dos Ministros, devido ao caráter estrutural e sistêmico das graves disfunções verificadas no sistema penitenciário brasileiro, a entrega de indenização em dinheiro conferiria resposta pouco efetiva aos danos suportados pelos detentos. Além de não resolver o problema de cada preso, poderia acarretar a proliferação de milhares de ações indenizatórias individuais, retirando recursos escassos que poderiam ser empregados na melhoria dos presídios.

Em resumo, o Judiciário brasileiro, inclusive por pronunciamentos de suas cortes superiores (STF e STJ), tem sufragado o entendimento sobre a possibilidade da intervenção judicial nas políticas públicas prisionais, bem como rechaçado a utilização da reserva do possível como óbice à efetivação dos direitos que se busca garantir. Reconheceu, também, ainda que de forma bastante controversa, a indenização pecuniária aos presos que estiveram submetidos a condições degradantes.

Conclui-se que a omissão ou retardamento dos demais poderes públicos, legitima a intervenção judicial nas políticas públicas prestacionais, sobretudo quando estiver em xeque violação aos direitos fundamentais, como acontece no sistema penitenciário, cuja ineficácia das medidas governamentais tem solapado as garantias mais básicas de dignidade dos detentos.

³⁹⁶ “Art. 126. O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena.” (Redação dada pela Lei nº 12.433, de 2011).

³⁹⁷ No Voto-Vista, restou-se consignado: “16. Nesse contexto, me parece que a entrega de uma indenização pecuniária confere uma resposta pouco efetiva aos danos morais suportados pelos presos. Afinal, o detento que postular a indenização continuará submetido às mesmas condições desumanas e degradantes após a condenação do Estado. O dinheiro que lhe será entregue terá pouca serventia para minorar as lesões existenciais sofridas. Ao lado disso, a reparação monetária muito provavelmente acarretará a multiplicação de demandas idênticas e de condenações dos Estados. Assim, **esta solução, além de não eliminar ou minorar as violações à dignidade humana dos presos, tende a agravá-las e perpetuá-las, já que recursos estatais escassos, que poderiam ser utilizados na melhoria do sistema, estariam sendo drenados para as indenizações individuais.**”. Em outro trecho do Voto, o Ministro argumenta: “Portanto, não é nem uma solução de opção filosófica ou ideológica, mas porque não há alternativa: ou daremos uma indenização ridícula, que viola a dignidade do preso, ou daremos uma indenização justa e quebraremos os Estados, ou daremos uma indenização que - penso - deixaria todo mundo feliz - não criaria um problema fiscal, o preso sairia mais rapidamente e desobstruiria o sistema prisional.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 580.252/MS. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 16/02/2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 23 fev. 2017. Disponível em: www.stf.jus.br. Grifo nosso.).

6.2 “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” - ECI. VIOLAÇÃO GENERALIZADA E SISTEMÁTICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. ADPF 347 MC/DF

“Os cárceres brasileiros não servem à ressocialização dos presos. É incontestável que implicam o aumento da criminalidade, transformando pequenos delinquentes em monstros do crime”³⁹⁸

Em julgamento emblemático de setembro de 2015, o Plenário do STF, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, deferiu parcialmente³⁹⁹ medida cautelar (acolheu dois dentre oito pedidos formulados) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), determinando-se:

a) a todos os juízes e tribunais realizem audiências de custódia, procedendo à apresentação de todos os presos perante a autoridade judiciária no prazo de 24 (vinte e quatro) horas a partir da prisão, nos termos do art. 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e art. 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos; e **b) à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual fora criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.** (Grifo nosso).

O principal fundamento da decisão cautelar proferida pela Corte nesta ADPF consiste no reconhecimento do “Estado de Coisas Inconstitucional” em nosso sistema penitenciário, caracterizado pela violação massiva e persistente aos direitos fundamentais, derivada de falhas estruturais e da falência de políticas públicas por todos órgãos e entes

³⁹⁸ Ministro do STF, Marco Aurélio Mello (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347 MC/DF. Relator Min Marco Aurélio. Data de julgamento: 09/09/2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 18 fev. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br).

³⁹⁹ Na decisão cautelar, o Tribunal indeferiu os seguintes pedidos: “a) aos juízes e tribunais – que lancem, em casos de determinação ou manutenção de prisão provisória, a motivação expressa pela qual não aplicam medidas cautelares alternativas à privação de liberdade, estabelecidas no artigo 319 do Código de Processo Penal; c) aos juízes e tribunais – que considerem, fundamentalmente, o quadro dramático do sistema penitenciário brasileiro no momento de implemento de cautelares penais, na aplicação da pena e durante o processo de execução penal; d) aos juízes – que estabeleçam quando possível, penas alternativas à prisão, ante a circunstância de a reclusão ser sistematicamente cumprida em condições muito mais severas do que as admitidas pelo arcabouço normativo; e) ao juiz da execução penal – que venha a abrandar os requisitos temporais para a fruição de benefícios e direitos dos presos, como a progressão de regime, o livramento condicional e a suspensão condicional da pena, quando reveladas as condições de cumprimento da pena mais severas do que as previstas na ordem jurídica em razão do quadro do sistema carcerário, preservando-se, assim, a proporcionalidade da sanção; f) ao juiz da execução penal – que abata, da pena, o tempo de prisão, se constatado que as condições de efetivo cumprimento foram mais severas do que as previstas na ordem jurídica, de forma a compensar o ilícito estatal; e g) ao Conselho Nacional de Justiça – que coordene mutirão carcerário a fim de revisar todos os processos de execução penal, em curso no país, que envolvam a aplicação de pena privativa de liberdade, visando a adequá-los às medidas pleiteadas nas alíneas “e” e “f”.”

responsáveis.

Trata-se de decisão significativa em várias áreas do direito, em especial na constitucional, financeira, processual e penitenciária, e que vem merecendo aprofundada discussão pela comunidade jurídica. Ao final, restou assim ementada:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO.

Cabível é arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil.

SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO.

Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”.

FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO.

Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA.

Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão. (Grifo nosso).

Na decisão em questão, o STF não chega a elaborar ou mesmo definir uma política pública, mas somente coordenar institucionalmente as políticas previstas sobre o assunto, produzindo um efeito “desbloqueador” das diversas amarras.

Segundo essa própria decisão⁴⁰⁰, a intervenção mais assertiva do STF exige “[...] uma interferência nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas”.

Pela primeira vez, importou-se para o controle de constitucionalidade brasileiro a teoria do “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI), de matriz colombiana⁴⁰¹ (já utilizada

⁴⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347 MC/DF*. Relator Min Marco Aurélio. Data de julgamento: 09/09/2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 18 fev. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br.

⁴⁰¹ A Corte Colombiana já havia reconhecido o ECI nos casos: a) docentes municipais de *Maria La Baja e Zambrano*, que tiveram os direitos previdenciários recusados pelas autoridades locais (SU 559, de 1997);

também em outros países, como o Peru), com consequências jus-pedagógicas relevantes. Refletiu, também, o papel contra majoritário das cortes constitucionais na tutela da dignidade de grupos vulneráveis (como já dito, os presos são minorias impopulares e estigmatizadas).

Carlos A. A. Campos⁴⁰² define o ECI como:

[...] técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional.

Segundo orientação da Corte Constitucional da Colômbia, há três pressupostos para reconhecimento do ECI: a) violação generalizada e massiva a direitos fundamentais, atingindo indeterminado número de pessoas (guarda sintonia com a dimensão objetiva dos direitos fundamentais); b) inércia ou incapacidade persistente das autoridades públicas em resolver a questão, implicando um litígio estrutural⁴⁰³; e c) a superação da problemática exigir atuação, não apenas de um órgão, mas de uma pluralidade de instituições – em síntese, mudanças complexas e estruturais que precisam ser implementadas em diversos níveis.

Ao reconhecer o ECI (estágio mais avançado do que a omissão inconstitucional), a Corte Constitucional pode tomar parte em decisões eminentemente políticas sem que se cogite de afronta ao regime democrático ou mesmo à separação dos poderes.

No caso brasileiro, o STF reconheceu que a problemática prisional representava litígio estrutural, de responsabilidade sistêmica dos poderes públicos. Com isso, tentou desempenhar um trabalho de superação do quadro de erosão constitucional, retirando as autoridades responsáveis do estado de sonolência.

Outro ponto de destaque, em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 347 MC/DF), que interessa especialmente ao Direito Financeiro, foi a determinação à União para que fossem liberadas as verbas do FUNPEN, bem como não

b) direito de petição dos aposentados e a ineficiência administrativa da Caixa Nacional de Previdência (*Sentencia T-068*, de 1998); quando então veio reconhecer o ECI para a situação do c) quadro da superlotação do seu sistema carcerário (*Sentencia T-153*, de 1998).

⁴⁰² CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 23.

⁴⁰³ “Litígio estrutural” ou “processo estrutural” (*scrtutural suit*) diz respeito a lides que envolvam grande número de pessoas, várias entidades envolvidas e por implicar ordens complexas de execução, destinadas a impactar serviços governamentais deficientes.

fossem realizados novos contingenciamentos.

Pouco tempo depois, em maio de 2016, veio outra decisão do STF, dessa vez pelo controle difuso de constitucionalidade (Recurso Extraordinário nº 641.320/RS)⁴⁰⁴, na qual se reforçou a determinação para que não fossem contingenciados recursos do FUNPEN.

⁴⁰⁴ Segue ementa desse julgado proferido no RE 641.320/RS: “Constitucional. Direito Penal. Execução penal. Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. 2. Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, § 1º, alíneas “b” e “c”). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado. 5. Apelo ao legislador. A legislação sobre execução penal atende aos direitos fundamentais dos sentenciados. No entanto, o plano legislativo está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável. Apelo ao legislador para que avalie a possibilidade de reformular a execução penal e a legislação correlata, para: (i) reformular a legislação de execução penal, adequando-a à realidade, sem abrir mão de parâmetros rígidos de respeito aos direitos fundamentais; (ii) compatibilizar os estabelecimentos penais à atual realidade; **(iii) impedir o contingenciamento do FUNPEN;** (iv) facilitar a construção de unidades funcionalmente adequadas – pequenas, capilarizadas; (v) permitir o aproveitamento da mão-de-obra dos presos nas obras de civis em estabelecimentos penais; (vi) limitar o número máximo de presos por habitante, em cada unidade da federação, e revisar a escala penal, especialmente para o tráfico de pequenas quantidades de droga, para permitir o planejamento da gestão da massa carcerária e a destinação dos recursos necessários e suficientes para tanto, sob pena de responsabilidade dos administradores públicos; (vii) fomentar o trabalho e estudo do preso, mediante envolvimento de entidades que recebem recursos públicos, notadamente os serviços sociais autônomos; (viii) destinar as verbas decorrentes da prestação pecuniária para criação de postos de trabalho e estudo no sistema prisional. 6. Decisão de caráter aditivo. Determinação que o Conselho Nacional de Justiça apresente: (i) projeto de estruturação do Cadastro Nacional de Presos, com etapas e prazos de implementação, devendo o banco de dados conter informações suficientes para identificar os mais próximos da progressão ou extinção da pena; (ii) relatório sobre a implantação das centrais de monitoração e penas alternativas, acompanhado, se for o caso, de projeto de medidas ulteriores para desenvolvimento dessas estruturas; (iii) projeto para reduzir ou eliminar o tempo de análise de progressões de regime ou outros benefícios que possam levar à liberdade; (iv) relatório deverá avaliar (a) a adoção de estabelecimentos penais alternativos; (b) o fomento à oferta de trabalho e o estudo para os sentenciados; **(c) a facilitação da tarefa das unidades da Federação na obtenção e acompanhamento dos financiamentos com recursos do FUNPEN;** (d) a adoção de melhorias da administração judiciária ligada à execução penal. 7. Estabelecimento de interpretação conforme a Constituição para (a) excluir qualquer interpretação que permita o contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado pela Lei Complementar 79/94; **b) estabelecer que a utilização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para financiar centrais de monitoração eletrônica e penas alternativas é compatível com a interpretação do art. 3º da Lei Complementar 79/94.** 8. Caso concreto: o Tribunal de Justiça reconheceu, em sede de apelação em ação penal, a inexistência de estabelecimento adequado ao cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto e, como consequência, determinou o cumprimento da pena em prisão domiciliar, até que disponibilizada vaga. Recurso extraordinário provido em parte, apenas para determinar que, havendo viabilidade, ao invés da prisão domiciliar, sejam observados (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada do recorrido, enquanto em regime semiaberto; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado após progressão ao regime aberto.” (Grifo nosso).

Tal prática orçamentária, realizada por anos a fio pelo Governo Federal, certamente contribuiu para que nosso sistema penitenciário chegasse ao colapso, com plena frustração aos fins estabelecidos na Lei Complementar nº 79/94, que criou o FUNPEN.

Os recursos do FUNPEN foram alvos de “tesouradas” do Governo Federal, por contingenciamentos, com a finalidade de produzir sucessivos superávits primários. Para registro, em 2014 (véspera do julgamento da ADPF 347 MC/DF), apesar do déficit de 200 mil vagas no sistema penitenciário, a União mantinha em caixa R\$ 1,065 bilhão⁴⁰⁵, que poderiam ter sido aplicados na construção e modernização dos presídios.

Com a decisão da Suprema Corte brasileira aqui mencionada, houve a liberação de tais recursos aos Estados e ao Distrito Federal, sendo promovida alteração na mencionada Lei Complementar inclusive, consignando-se: “É vedado o contingenciamento de recursos do Funpen”.

Saliente-se também que a decisão proferida nessa ADPF não é estática, tendo caráter essencialmente dinâmica, devendo ser constantemente monitorada pela Corte⁴⁰⁶, para que se exija a superação das situações ilícitas nela apontadas. Desse ponto surgem outras indagações de ordem constitucional que são aventadas, consistente em: Qual a efetividade da decisão que reconheceu o ECI? e quando se considera cessado o Estado de Coisas Inconstitucional?

Em síntese, a decisão do STF, que adaptou uma teoria colombiana (ECI) ao nosso sistema de controle de constitucionalidade, tem impactos inegáveis nas searas constitucional, financeira, processual e penitenciária, a merecer constante monitoramento.

6.3 RESERVA DO POSSÍVEL E LIMITAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA QUESTÃO PRISIONAL. RE 592.581/RS

“Os sistemas penitenciários Federal e Estaduais deverão ter como foco o reconhecimento da igual

⁴⁰⁵ FUNDO penitenciário é alvo de contingenciamentos do governo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 fev. 2001.

⁴⁰⁶ Destacando a importância do monitoramento das sentenças estruturais, Carlos A. A. Campos assevera: “[...] de forma que o monitoramento do cumprimento das decisões e a flexibilidade dessas se apresentam como aspectos de alta importância para assegurar a efetividade das decisões estruturais das cortes. Modificar, reduzir ou expandir as decisões estruturais é um importante aspecto de seu sucesso, e a pertinência para tanto só é possível verificar por meio de um processo de acompanhamento da fase de implementação das medidas determinadas.” (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 216.).

dignidade entre os diferentes atores que com eles interagem, promovendo os direitos humanos, a justiça social e a vida.⁴⁰⁷

Na defesa judicial do Estado-Administração, quando cobrado por políticas prestacionais, é comum a alegação de limitações orçamentárias, o que significa falta de disponibilidade financeira para o custeio dos direitos reivindicados, com a corriqueira alegação da “reserva do possível”, ou ainda, falta de razoabilidade do fornecimento pelo Estado da prestação material buscada.

Isso decorre da natureza social da grande maioria dos direitos das pessoas presas, que demandam prestações positivas do poder público, exigindo recursos financeiros e materiais para sua concretização. Sarlet⁴⁰⁸ salienta o cunho prestacional desses direitos:

Diretamente vinculada a esta característica dos direitos fundamentais sociais a prestações está a problemática da efetiva disponibilidade do seu objeto, isto é, se o destinatário da norma se encontra em condições de dispor da prestação reclamada (isto é, de prestar o que a norma lhe impõe seja prestado), encontrando-se, portanto, na dependência da real existência dos meios para cumprir com sua obrigação. Já há tempo se averbou que o Estado dispõe apenas de limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras de direitos fundamentais sociais, de tal sorte que a limitação dos recursos constitui, segundo alguns, em limite fático à efetivação desses direitos. [...] É justamente em virtude desses aspectos que se passou a sustentar a colocação dos direitos sociais a prestações sob o que se denominou de uma “reserva do possível”, que, Alcompreendida, em sentido amplo, abrange tanto a possibilidade, quanto o poder de disposição por parte do destinatário da norma.

Desse modo, em razão da limitação dos recursos disponíveis no orçamento público, surge uma tensão entre a concretização dos direitos sociais e a disponibilidade financeira para alocação nessas específicas finalidades.

Quando a alocação dos recursos em determinada área puder acarretar falta ou insuficiência de verbas para outras áreas de interesse coletivo, o impasse coloca o gestor numa **escolha trágica** a ser feita⁴⁰⁹. Ao tempo em que se legitima a escolha da política “A”,

⁴⁰⁷ Postulado nº 1 (BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback, p. 32.).

⁴⁰⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 303.

⁴⁰⁹ Sobre escassez, escolhas trágicas e decisões alocativas, Gustavo Amaral afirma: “Firmado que há menos recursos do que o necessário para o atendimento das demandas e que a escassez não é acidental, mas essencial, toma vulto a alocação de recursos. As decisões alocativas são, como bem captado por Calabresi e Bobbitt, escolhas trágicas, pois, em última instância, implicam na negação de direitos [...]” (AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha: em busca de critérios Jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 148.).

justifica-se o não atendimento da política “B”, ante a insuficiência dos recursos para ambas.

Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos⁴¹⁰ assevera:

O debate envolvendo a fixação de prioridades para a alocação de recursos públicos sempre será relevante, não apenas no caso de investimentos no sistema prisional, mas em relação a qualquer espécie de gasto público, na medida em que as demandas podem ser ilimitadas, mas os recursos públicos são limitados.

Sobre isso, Rafael Antônio Baldo⁴¹¹ afirma: “[...] os investimentos no sistema carcerário disputam com outras áreas prioritárias, como a saúde, a educação e a segurança pública, de maneira que à escassez de recursos públicos impõe o ônus das “escolhas trágicas”.

De outro giro, a teoria da “reserva do possível” surgiu na Alemanha na década de 1960, num *leading case* que discutia a limitação do número de vagas nas universidades públicas daquele país. Para o Tribunal Constitucional Federal Alemão, o direito à prestação positiva encontra-se submetido à reserva do possível, pois o cidadão só pode exigir do Estado aquilo que razoavelmente se pode esperar (portanto, não seria legítimo conceder vagas nas universidades públicas a todos os alunos que desejassem e reivindicassem o aludido direito).

Segundo Sarlet⁴¹², para que a reserva do possível seja considerada argumento justificador para a omissão estatal, deverá ser imposto o ônus de comprovação, pelo poder público, de que não existam recursos disponíveis para a concretização de direitos essenciais, assim como seja demonstrada a eficiente aplicação dos mesmos.

Entretanto, nas questões prisionais, não se tem admitido que a falta de recursos estatais seja usada como argumento para violações de direitos humanos, devendo-se prevalecer a garantia do mínimo existencial⁴¹³.

⁴¹⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 254, p. 39-65, maio 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8074>. Acesso em: 7 jun. 2019. p. 50.

⁴¹¹ BALDO, Rafael Antônio. Judicialização do orçamento público: o caso do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 145-161, mar./ago. 2017. p. 152.

⁴¹² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 305.

⁴¹³ Quanto à impossibilidade de invocação da “reserva do possível”, tem-se voto memorável do Ministro do STF, Celso de Mello, no julgamento da ADPF 45: “Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.”

Nessa linha também o art. 4º das Regras Penitenciárias Europeias preceitua: “As condições de reclusão que violem os direitos do homem não podem ser justificadas com invocação da falta de recursos”.

Sobre as alegações da “reserva do possível” nas questões prisionais, Roig⁴¹⁴ faz interessante reflexão:

Curioso observar que a reserva do possível, tão lembrada pelas autoridades públicas para se justificar o não investimento prisional, o não fornecimento de medicamentos ou a não realização de internações médicas em benefício das pessoas presas, é ao mesmo tempo tão esquecida no momento de se aceitar a entrada de mais pessoas no sistema penitenciário, superlotando-o.

Em outro destacado julgamento sobre o assunto, o STF se debruçou sobre o tratamento degradante recebido pelos presos e a possibilidade de que fosse determinado judicialmente ao Poder Executivo a reforma de determinada unidade prisional.

No Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, apreciado em agosto de 2015, submetido ao regime da repercussão geral, reformou-se a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, e restabeleceu a sentença de primeiro grau que havia determinado àquele Estado a realização de reforma no Albergue Estadual de Uruguaiana, a fim de assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral. Além disso, sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, aprovou-se a tese:

É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

Como se vê, o STF tem chancelado pronunciamentos judiciais das instâncias inferiores, quando ele mesmo não os pronuncia, quanto à legitimidade da incursão judicial sobre a política pública e o orçamento penitenciário.

Nesse sentido, Baldo⁴¹⁵ assevera:

Superados, argumentativamente, os dois principais obstáculos à intervenção judicial nas “questões políticas”, quais sejam, o déficit democrático do Poder Judiciário e os limites decorrentes da Separação dos Poderes, o Supremo Tribunal Federal afastou a cláusula da reserva do

⁴¹⁴ ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 40.

⁴¹⁵ BALDO, Rafael Antônio. Judicialização do orçamento público: o caso do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 145-161, mar./ago. 2017. p. 159-160.

possível, invocada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, para ordenar a realização de obras emergenciais em unidades prisional gaúcha, reconhecendo o “estado de coisas inconstitucional” com o propósito de liberar o saldo acumulado do FUNPEN e de proibir novos contingenciamentos das verbas atreladas ao fundo. Como pano de fundo, essa judicialização do orçamento reflete as transformações por que tem passado a dinâmica de funcionamento entre os Três Poderes, pois do orçamento público deixou de ser domínio quase absoluto do Poder executivo para se submeter às diversas forças políticas. Além das pressões exógenas do Mercado e da Sociedade, os Poderes Legislativo e Judiciário exercem uma pressão endógena através das emendas parlamentares, principalmente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, e através da judicialização das políticas públicas, principalmente após o avanço do ativismo judicial na concretização dos direitos sociais à saúde e à educação.

Assim, os três julgamentos já mencionados, tanto a ADPF 347 MC/DF quanto os RE's 641.320/RS e 590.582/RS, representam significativa virada jurisprudencial no sentido da incursão judicial sobre as deficitárias políticas públicas prisional e penitenciária. Ao mesmo tempo, afastam-se os argumentos de violação à separação dos poderes⁴¹⁶ e da reserva do possível, considerados pela Corte Suprema “subterfúgios teóricos” para não implementação dos direitos fundamentais das pessoas mais vulneráveis.

6.4 A PESSOA PRESA NA JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

“É preciso encontrar um método de reeducação, que reúna essas duas condições que raramente andam juntas: eficiência e baixo custo.”⁴¹⁷

Os direitos humanos, como conjunto de regras que protegem a pessoa em qualquer situação em que se encontre, apresenta explícito caráter universal. Em vez de representarem mera retórica, mera proclamação, é essencial que sejam efetivados e assegurados pela sociedade. Para Pérez Luno *apud* Campos⁴¹⁸, os direitos humanos são conquistas progressivas das sociedades que giram em torno de valores universalmente

⁴¹⁶ Numa visão mais moderna, o princípio da separação dos poderes tem sido compreendido como a exigência de que as instituições públicas compartilhem autoridades, responsabilidades e poderes.

⁴¹⁷ PIMENTEL, Manoel Pedro Pimentel. Ensaio sobre a pena. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 789.)

⁴¹⁸ PEREZ LUNO, Antônio-Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 9. ed. Madri: Tecnos, 2005. *Apud* CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 71.

aceitos como dignidade, liberdade e igualdade, sendo dever do Estado realizá-los efetivamente.

E para aferir o grau de efetivação e concretização dos direitos humanos, importante analisar e se debruçar sobre as decisões que vem sendo proferidas, além dos tribunais brasileiros, pelas cortes estrangeiras e tribunais internacionais

Dentre as questões prisionais em discussão no nível internacional, destaca-se a superlotação das unidades penitenciárias e a inflação carcerária crescente, problemas também presentes na realidade nacional, como visto.

Primeiramente, a Suprema Corte dos Estados Unidos, em maio de 2011 (*Coleman v. Brown e Plata v. Brown*), confirmou decisão da Corte Federal da Califórnia que, em respeito à Oitava Emenda da Constituição Americana⁴¹⁹ – e diante da verificação de que as graves condições sanitárias e carência de assistência médica nas prisões estaduais da Califórnia possuíam como causa principal a superlotação, determinou-se ao Estado que apresentasse, dentro de 45 dias, um plano de reduzir a população carcerária na ordem de um terço (cerca de 46.000 presos), no espaço de dois anos⁴²⁰.

Em outra relevante causa (*Torreggiani e outros v. Itália*), em janeiro de 2013, a Corte Europeia de Direitos Humanos, em Strasburgo, na França, condenou o Governo Italiano por imposição de tratamento desumano e degradante, em razão da superlotação carcerária. Segundo o relato, o país europeu teria mantido um grupo de presos em celas de dimensões reduzidas, falta de água quente por longos períodos e prisão com ventilação e iluminação inadequadas⁴²¹.

Nesta decisão, o Tribunal Europeu considerou haver grave atentado ao art. 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que preconiza: “Ninguém pode ser submetido a tortura nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes”.

Outro aspecto frisado nesta decisão é que somente a tortura requer intencionalidade por parte do agente. Assim, não se exige dolo para caracterização de tratamento desumano (mais leve que a tortura) ou mesmo para o tratamento degradante (mais leve que o comportamento desumano). Nesse sentido, a superlotação do espaço prisional, por si só, teria o condão de caracterizar tratamento desumano ou degradante,

⁴¹⁹ “Artigo 8º - Não se exigirão fianças exageradas, não se imporão multas excessivas, nem se infligirão penas cruéis e desusadas.”

⁴²⁰ ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 587.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 571.

independentemente de outros fatores a ela associados (tais como, disponibilidade de sanitário, aeração, acesso à luz e condições higiênicas, nas celas).

Num outro caso (*Ordinanza* nº 17, de 09 de junho de 2011), um Magistrado da cidade de Lece, na Itália, decidiu pela primeira vez que a administração penitenciária deveria indenizar um preso pelo dano “existencial” oriundo das condições desumanas do cárcere⁴²².

Já no regime interamericano, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 2002, a implementar uma série de medidas para garantir a vida e a integridade física dos presos de “Urso Branco”, em Rondônia⁴²³ (Vide Fotografia 5 abaixo), considerado um dos maiores presídios da região norte do país. Não tendo cumprido todas as determinações, novamente o Brasil foi instado a dar explicações sobre referida unidade prisional, em 2009.

Fotografia 5 – Presídio Urso Branco, Porto Velho (RO)⁴²⁴



⁴²² ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 587.p. 573.

⁴²³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução de 18 jun. 2002*. Medidas Provisórias Solicitadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso da Penitenciária “Urso Branco”. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_03_portugues.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

⁴²⁴ REBELIÃO em Presídio de RO causou prejuízos de R\$ 120 mil, diz SEJUS. *Portal Espigão*: Notícia a serviço do cidadão, [Porto Velho?], 20 out. 2015. Disponível em: <https://portalespigao.com.br/rebeliao-em-presidio-de-ro-causou-prejuizos-de-r-120-mil-diz-sejus/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

Posteriormente, a mesma CIDH determinou que o Brasil não admitisse o ingresso de novos presidiários, bem como reduzisse a pena (cada dia cumprido fosse contado como dois) no Complexo Penitenciário do Curado, em Recife (PE), e do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho - Complexo “Bangu”, no Rio de Janeiro, ambos superlotados e em condições degradantes⁴²⁵.

Em outro caso, a referida Corte de Direitos Humanos determinou que o país protegesse, de forma urgente, a vida e a integridade física dos presos, familiares e trabalhadores do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em São Luís do Maranhão (Fotografia 6 a seguir), assim como reduzisse o nível de superlotação, tendo em vista o assassinato violento de 44 de seus presos⁴²⁶.

Fotografia 6 – Complexo Prisional Pedrinhas/MA⁴²⁷



⁴²⁵ Respectivamente, Resoluções CIDH, de 28 e 22 de novembro de 2018. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução de 28 nov. 2018*. Medidas Provisórias a Respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf. Acesso em: 25 out. 2019. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução de 22 nov. 2014*. Medidas Provisórias a Respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/resolucao-cidh-placido-de-sa>. Acesso em: 27 out. 2019.).

⁴²⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução de 14 nov. 2014*. Medidas Provisórias a Respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

⁴²⁷ CAOS em presídios do Maranhão é resultado de anos de omissão do poder público. *Rede Brasil Atual*, São Paulo, 30 dez. 2013. Cidadania. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/12/caos-em-penitenciarias-do-maranhao-e-resultado-de-anos-de-omissao-4520>. Acesso em: 25 abr. 2019.

Como se vê, cada vez mais os organismos judiciais (nacionais e internacionais) vem proclamando a efetivação dos direitos das pessoas presas, determinando aos órgãos responsáveis as medidas necessárias à sua correção (construção e reforma de presídios, diminuição de superlotação etc.), bem como assegurando diversos direitos a estes grupos de pessoas (desconto maior da pena cumprida em regime degradante, ou mesmo, indenização pecuniária por esse tipo de tratamento).

Saliente-se que tais decisões demandam, evidentemente, maiores investimentos dos poderes públicos, impactando tanto as despesas de custeio (gastos correntes) como as despesas de capital (investimentos), impondo-se aos poderes públicos certa estratégia gerencial e orçamentária, bem como o acompanhamento da eficiência e da qualidade do gasto público⁴²⁸ no setor penitenciário.

Também, há que se destacar que o Brasil tem sérias barreiras culturais na implementação das políticas de direitos humanos aos presos. Tal como sugere Ana Paula Barcellos⁴²⁹, e levando-se em conta essa dificuldade em fazer prevalecer a dignidade da pessoa presa, deve-se despertar a consciência coletiva de que as péssimas condições do sistema penitenciário se voltam contra a própria sociedade, haja vista que os altos níveis de reincidência dos seus egressos representam mais violência e criminalidade nas ruas.

Para arremate, o despertar de consciência da sociedade brasileira há que pairar também sobre o quanto de recursos públicos tem sido gasto no setor penitenciário, os custos dos presos, e qual a qualidade do gasto público da gestão prisional.

⁴²⁸ “[...] a **eficiência do gasto público** depende fundamentalmente de planejamento. O servidor público deve adotar práticas que elevem a qualidade do gasto e aperfeiçoem a gestão dos processos, sempre tendo em vista a necessidade de melhorar a prestação de bens e serviços ao cidadão.” (BRASIL. Secretaria de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. *Integridade nas compras públicas*. Brasília, DF: Secretaria ENCCLA, [2009]. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2019/cartilha-integridade-compras-publicas>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 8, grifo nosso.).

⁴²⁹ Segundo Ana Paula Barcellos: “Por fim, e já que o recurso ao argumento da dignidade não tem produzido efeito na realidade brasileira e nem mesmo o direito já editado sobre o assunto tem sido capaz de transformar a situação prisional nas últimas décadas, **talvez seja útil, para suscitar algum debate sobre o tema, a percepção de que aquilo que a sociedade mais teme – a violência – pode acabar por ser incrementada pela forma como os presos são tratados pelo sistema prisional. Dois exemplos dessa relação entre as condições do sistema prisional e o incremento da violência são os níveis de reincidência e a frequente prática de novos crimes pelos suspeitos na tentativa de evitarem a prisão.**” (BARCELLOS, Ana Paula de. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 254, p. 39-65, maio 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8074>. Acesso em: 7 jun. 2019. p. 59-60, grifo nosso).

7 CONCLUSÃO

“É lugar-comum a referência à situação caótica do sistema prisional brasileiro. Trata-se de fato amplamente notório e já difundido há muitos anos, tanto em meio acadêmico, como, especialmente, na atuação diária dos órgãos da execução penal. O que não pode ser comum é que essas circunstâncias permaneçam inalteradas, esquecidas, como se fossem estranhas à atuação estatal.”⁴³⁰

Para que se tenha uma dimensão real acerca do impacto dos estudos e ações sobre o sistema penitenciário, destaca-se que os problemas carcerários não são resolvidos em si e por si, haja vista a influência que recebe das questões atinentes à segurança pública, criminalidade, educação etc. Assim, sob qualquer viés que se analise a questão prisional (constitucional, administrativa, financeira, penal, execução penal ou mesmo criminológica), não se terá o condão de resolver definitivamente a questão prisional brasileira, mas somente contribuir para o seu avanço.

Também se rechaça a ideia simplista de que, para solução destes problemas, bastaria a construção de novos presídios⁴³¹, conforme lúcida advertência de Manoel Pedro Pimentel⁴³²:

Se todo o orçamento do Brasil fosse colocado a serviços dessas construções, como solução tradicional do problema do crime, nós ainda não o teríamos resolvido, porque os mandos de prisão crescem à razão de mil por mês, demandando ainda a construção de duas penitenciárias por mês, o que, se fosse possível, em termos econômicos, não seria possível em termos de construção, em termos de engenharia.

⁴³⁰ CARVALHO NETO, Ruy Reis. Indiferença estatal e social: a situação e abandono das mulheres no cumprimento da pena. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_1_2_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_1_2_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019. p. 31.

⁴³¹ Renato Campos Pinto de Vitto, então Diretor-Geral do DEPEN, ouvido em audiência pública na Câmara dos Deputados, em 28 de abril de 2015, disse: “[...] não basta criar mais vagas para resolver o problema do sistema carcerário brasileiro (pois a criação de vagas é acompanhada pelo crescimento da população prisional), sendo necessário pensar em meios de reduzir a prisão e promover o desencarceramento responsável, até mesmo para evitar que jovens primários e sem conexão com as redes de crime organizado acabem sendo recrutados, na prisão, por essas redes.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Sistema Carcerário Brasileiro. Relatório final* [da CPI do Sistema Carcerário de 2015]. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2015. p. 98). p. 66).

⁴³² PIMENTEL, Manoel Pedro. *Brasil Rotário*. Junho de 1978. p. 30-31. *Apud*. THOMPSON, Augusto. *A questão penitenciária*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 108.

Além disso, por envolver questões estruturais e multisetoriais em vários níveis do Estado Brasileiro, necessariamente passa-se pela análise da engenharia institucional e da responsabilidade dos distintos entes federativos na questão penitenciária (“federalismo penitenciário”), inclusive dos instrumentos financeiros previstos (federalismo fiscal)⁴³³.

Como analisado, outro importante instrumento para melhoria das condições prisionais no Brasil consiste no levantamento preciso e na divulgação periódica dos gastos com a manutenção dos presos, ou seja, o custo do encarceramento. Com ele, possibilita-se um diagnóstico mais apropriado sobre a qualidade do gasto público e a eficiência da gestão penitenciária.

Além disso, conforme se extrai do julgamento da ADPF 347 MC/DF, demais julgados analisados e a bibliografia e documentação utilizadas neste trabalho, os problemas e possíveis saídas para o sistema penitenciário brasileiro não são simples, e referem-se a medidas de diversas ordens: normativa, gerencial, orçamentária, judicial e cultural.

Em síntese, a partir dos delineamentos trazidos nesta pesquisa, as propostas para melhoria no sistema penitenciário brasileiro podem ser erigidas, pelo menos em três níveis: **1. comprometimento federativo e interinstitucional; 2. adequada alocação de recursos financeiros; e 3. gestão eficiente.**

Tendo o presente trabalho se desenvolvido na perspectiva do adequado financiamento e da boa gestão do sistema penitenciário brasileiro em níveis federativos, pontua-se algumas sugestões que visam esse desenvolvimento:

A) PROPOSTAS FEDERATIVAS⁴³⁴:

⁴³³ Para Beto Ferreira Martins Vasconcelos e outros: “**Se o êxito de uma política pública reclama vontade política, planejamento adequado e financiamento suficiente**, não causa espanto que a política penal e penitenciária brasileira se veja numa situação tão delicada.” (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018. p. 40, grifo nosso.).

⁴³⁴ Sobre saídas federativas para a crise penitenciária, consigne-se avaliação do TCU: “235. No Brasil, onde se adota o federalismo, a cooperação entre os órgãos e entidades da União, estados, DF e municípios, bem como entre estes e aqueles posicionados fora da estrutura dos Poderes, apresenta-se como fator determinante para o êxito das políticas públicas. 236. No âmbito local, considerando-se cada cédula federativa, os mecanismos de coordenação também devem estar fortemente presentes, sob pena de não atingimento dos fins públicos. 237 Conforme definido acima, as políticas públicas para o sistema prisional são as ações articuladas e estruturadas que buscam resolver os problemas do sistema, a exemplo da superpopulação dos presídios, da alta proporção de prisões provisórias -ante o total de prisões, da violação de direitos dos presos e do não cumprimento do papel ressocializador da pena. [...]. 239. Para o alcance desses propósitos, é necessário que a política pública do sistema prisional envolva todas as instituições atuantes na execução penal e que o trabalho se desenvolva compartilhada e harmonicamente. A opção de o legislador inserir em um mesmo capítulo os órgãos da execução, inclusive, sugere e realça a busca pela atuação conjugada dos órgãos da execução. 240. Partindo dessa base, e considerando a diversidade de atores das diferentes esferas governamentais, reclama-se a disposição ordenada entre as ações locais e entre estas

A.1 - repactuação das responsabilidades (constitucionais e legais) dos diferentes níveis federativos no custeio e na gestão do sistema penitenciário brasileiro, com destaque ao papel da União, na coordenação, integração e cooperação dessa política pública, bem como na sua capacidade de indução aos governos locais e municipais⁴³⁵;

A.2- expansão do Sistema Penitenciário Federal, com o incremento de outras unidades prisionais federais pelo país⁴³⁶, calculando-se os riscos/cauteladas para se evitar a precarização do SPF;

A.3- ampliação da participação dos Municípios na questão penitenciária⁴³⁷, notadamente, maiores atribuições e recursos no que diz respeito à oferta de trabalho para pessoas presas e egressos do sistema penitenciário, programas para cumprimento de penas restritivas de direitos ⁴³⁸ (alternativas penais à prisão⁴³⁹), e o fomento no processo de criação das APAC's.

e as orientações federais. 241. É preciso, portanto, estabelecer um ambiente de boa governança para que o Estado brasileiro detenha a capacidade de implementar políticas públicas e de atingir metas coletivas, aperfeiçoando-se a interação entre seus múltiplos agentes, considerando, em especial, que cada um tem seus próprios objetivos dentro do arcabouço maior.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 018.047/2018-1*. Rel. Min^a. Ana Arraes. Julgado em: 03/07/2019. Disponível em: portal.tcu.gov.br.).

⁴³⁵ Para Beto Ferreira Martins Vasconcelos e outros: “[...] o trinômio integração, cooperação e coordenação, característico do sistema federativo, não opera adequadamente nas políticas penitenciárias, reclamando o redesenho das relações intergovernamentais para o aprimoramento da política;” (VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins *et. al.* Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr., 2018, p. 41.).

⁴³⁶ Em sentido próximo, tem-se proposta contida no Relatório Final da CPI de 2015, p. 195: “A edição de lei obrigando o governo federal a instituição de presídio federal em todas as unidades da federação para cumprir pena por crime federal e para estrangeiros, pois só em São Paulo, em Itaí, temos 2350 presos estrangeiros.”

⁴³⁷ Nesse sentido também se tem proposta no Relatório Final da CPI de 2015, p. 195: “A edição de lei obrigando o município a participar do apoio ao sistema prisional.”

⁴³⁸ Neste exato sentido duas das Propostas para melhoria do Sistema Penitenciário Brasileiro sugeridas pelo MPD: “**II – ALTERAÇÕES ADMINISTRATIVAS – FOCO NA GESTÃO** [...] 2 – O problema da reincidência. É preciso que as PREFEITURAS assumam a responsabilidade de olhar para o egresso (arts. 25/27 da LEP). Criar mecanismos de aproveitamento dessa mão de obra, dando oportunidade de atividade lícita para essas pessoas. [...] **X – MEDIDAS A CARGO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL** [...] 3. Organizar e administrar o trabalho de egressos do sistema penitenciário e de condenados a penas alternativas, aproveitando essa mão de obra para o trabalho de conservação e manutenção da cidade, dentre outras funções.” (PROPOSTA para a melhoria do sistema prisional brasileiro. *Dialógico. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, São Paulo, v. 14, n. 52, p. 41-44, 2017. Disponível em: <https://mpd.org.br/wp-content/uploads/2018/01/revista52.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 41 e 44).

⁴³⁹ Segundo Manoel Pedro Pimentel: “A prisão, portanto, deveria ser reservada para recolher sentenciados portadores de acentuada periculosidade. Os de escassa ou nenhuma periculosidade permaneceriam nos regimes de prisão-albergue, prisão domiciliar, ou em liberdade fiscalizada, com obrigações.” (grifo nosso). (PIMENTEL, Manoel Pedro Pimentel. Ensaio sobre a pena. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais*: processo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 777, grifo nosso.).

B) PROPOSTAS FINANCEIRAS:

B.1 - acompanhamento permanente da sociedade (fomento ao controle social) e dos órgãos de controle acerca da aplicação eficiente dos recursos do FUNPEN e demais fundos penitenciários (por todos os entes envolvidos)^{440 441};

B.2 - maior transparência ao custo mensal do preso por unidade federativa (informação que constitui direito fundamental do cidadão), com o efetivo cumprimento da Resolução CNPCP nº 06/2012, e o estabelecimento de sanções aos entes que a descumpram^{442 443};

B.3 - maior controle sobre a execução orçamentário-financeira e a qualidade do gasto público naquelas unidades federativas com elevada população carcerária e níveis de violência acentuados; e

B.4 - planos de expansão dos sistemas penitenciários, estaduais e distrital, a partir de um diagnóstico de riscos, carências e recursos disponíveis, possibilitando-se um planejamento orçamentário-financeiro do setor, inclusive como diretriz de responsabilidade fiscal (art. 16, I, da LRF).

C) PROPOSTAS GERENCIAIS:

C.1 - incremento e capacitação do pessoal técnico do DEPEN e das secretarias estaduais, visando elevar a interlocução entre os diversos entes federativos e prestar

⁴⁴⁰ Outra proposta do MPD nessa linha: “V- DA FISCALIZAÇÃO 1. É preciso fortalecer a transparência no setor penitenciário. Há bilhões em recursos públicos sendo distribuídos para a construção de presídios, mas esses valores precisam ser empregados com eficiência. Há notícias de que a construção em sistema de emergência costuma elevar o custo da obra de forma exagerada: de R\$ 30 mil por vaga passa para R\$ 75 mil.” (PROPOSTA para a melhoria do sistema prisional brasileiro. *Dialógico. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, São Paulo, v. 14, n. 52, p. 41-44, 2017. Disponível em: <https://mpd.org.br/wp-content/uploads/2018/01/revista52.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 44.).

⁴⁴¹ A adoção de penas alternativas também está em conformidade com as “Regras de Tóquio” - Regras Mínimas das Nações Unidas sobre as Medidas não-privativas de liberdades, de 1990.

⁴⁴² Mais uma proposta do MPD na linha sugerida neste trabalho: “V- DA FISCALIZAÇÃO [...] 3. **É preciso fiscalizar não apenas o custo de construção dos presídios; mas, também, o custo de gestão do estabelecimento.** Notícias divulgadas apontam para R\$ 2.200, por detento ao mês em SP, e R\$ 4.500, no AM, uma desproporção significativa.” (*Ibid.*, p. 43, grifo nosso.).

⁴⁴³ Na linha da proposta defendida, o TCU, no Acórdão nº 2643/2017 deliberou também: “9.1. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que: 9.1.1. **institua controle periódico da remessa, por parte dos estados e do Distrito Federal, de planilhas que contenham dados referentes ao custo mensal do preso por estabelecimento prisional, nos termos do art. 6º da Resolução CNPCP 6/2012**, e elabore tabela específica dessas despesas, oferecendo-as por meio eletrônico às secretarias de estado de administração penitenciária ou órgãos equivalentes, na forma do art. 7º da referida Resolução;”. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 003.673/2017-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 21 jan. 2019.).

adequada assistência técnica e financeira no que diz respeito aos projetos e execução de obras das unidades prisionais financiadas pelo FUNPEN;

C.2 - fomento estatal a outras formas de gestão das unidades prisionais, como a utilização das APAC's (cujo incentivo à criação poderia ser incumbido aos Municípios), bem como a replicação de boas práticas havidas nas unidades prisionais, como a utilização das artes e da leitura para recuperação social dos detentos;

C.3 - incremento da vigilância eletrônica dos apenados (de *lege lata* e de *lege ferenda*), sobretudo àqueles em regime semiaberto, aberto, saídas temporárias, livramento condicional, suspensão da pena, etc., em períodos de curta duração e mediante aceitação prévia e documentada do usuário; e

C.4 - capacitação da estrutura de gestão e profissionalização dos servidores penitenciários estaduais, com quadro próprio de profissionais, planos de carreira e de salários, visando a adequada formação.^{444 445}

Além disso, deve-se ser estimulada a percepção social dos brasileiros no sentido de que as precárias condições do sistema penitenciário, além de prejudicarem as pessoas presas, implicam numa escalada da violência, em detrimento de todos⁴⁴⁶. Nesse esforço de transformação cultural, deve-se ampliar a transparência do quanto de dinheiro público tem

⁴⁴⁴ Nessa linha, consta o Princípio nº 10 do BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback. p. 50: “A efetiva implantação de um Modelo de Gestão para a Política Prisional brasileira passa, necessariamente, pela profissionalização da estrutura de gestão e dos quadros de servidores dos sistemas penitenciários dos estados. A abrangência destes sistemas, seja no tocante ao quantitativo da população encarcerada, seja com relação ao papel que as prisões ocupam nas políticas de segurança pública e justiça criminal, exige que cada ente federativo componha uma estrutura específica para tratamento da questão prisional. Por outro lado, como já afirmado anteriormente, nenhuma mudança no modo de funcionamento das prisões será operada sem que se alterem os conceitos e saberes que são transferidos à gestão prisional a partir de outros campos da justiça penal. Nesse sentido, as Diretrizes para o Modelo de Gestão sustentarão a importância de que cada estado estruture um órgão específico para a gestão prisional, com quadro profissional próprio, planos de carreiras e salários e garantia de processos de formação e monitoramento dos servidores, a fim de garantir a efetiva execução dos postulados e princípios aqui apresentados.”

⁴⁴⁵ Recente passo na alteração do regime jurídico de parte dos servidores penitenciários foi dado pela Emenda Constitucional 104/2019, que inseriu dentre os órgãos encarregados constitucionalmente pela segurança pública o art. 144, inciso VI: “[...] polícias penais federal, estaduais e distrital”, que “vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.”

⁴⁴⁶ Carlos A. A. Campos assevera: “**No caso do sistema carcerário, por exemplo, a sociedade não enxerga que as condições desumanas das prisões se voltam contra ela mesmo na forma de mais violência.** Não ressocializando os presos, mas, ao contrário, fazendo-os conviver com mais violência nos presídios, nosso sistema prisional produz reincidência penal em larga escala, vindo os presos a cometer crimes ainda mais graves. Esse aspecto precisa ser compreendido pela sociedade, mas antes deve entrar na agenda de discussão social e política.” (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 321, grifo nosso.).

sido gasto nesse setor⁴⁴⁷, os “custos do preso”, e o quanto precisa ser melhor gerido, aplicado e fiscalizado.

Ainda, cumpre reforçar a advertência já lançada no Cap. 5 deste trabalho no sentido de que as propostas de desencarceramento e medidas alternativas à prisão não podem enfraquecer o sistema de justiça criminal no enfrentamento à criminalidade que mais lesa o tecido social brasileiro, como são os casos de crimes: hediondos; praticados por organização criminosa; lavagem de dinheiro e capitais; crimes contra a Administração Pública, etc. Dada a histórica impunidade do colarinho branco no Brasil, muitas vezes a prisão (cautelar ou pena) é a única e mais eficiente resposta estatal para fazer cessar a prática criminosa e punir os envolvidos⁴⁴⁸.

São essas as considerações da presente pesquisa que pretende contribuir para o avanço do sistema penitenciário e o convívio em uma sociedade mais justa, menos violenta e com racionalidade na aplicação dos recursos públicos.

Parafraseando Dostoiévski, pretende-se aqui transformar a “Casas dos Mortos” em locais de efetiva reintegração das pessoas presas, com racionalidade na utilização dos recursos públicos e eficiência na gestão penitenciária.

⁴⁴⁷ Nessa mesma linha, Carlos Lélío Lauria Ferreira e Nestor Eduardo Araruna Santiago asseveram: “Há um longo caminho a trilhar para que o custo do encarceramento se aproxime da realidade econômica do país, porém, só será possível com atitudes corajosas e transparentes dos órgãos dos governos, apuração e divulgação dos critérios de formação dos custos em seus detalhes, discriminadamente, em respeito à Lei da Transparência (Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009) e à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011). A sociedade deveria conhecer o que e a quem paga para ter política de encarceramento condizente com seu direito fundamental à segurança. Se os dados forem fornecidos honestamente à população, esta passará a encarar com respeito a atividade governamental.” (FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O Custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do Direito. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Rio Grande do Norte, v. 11, n. 1, p. 201-216, 2018. p. 212).

⁴⁴⁸ Registre-se que, bem lentamente, como se viu nos casos do Mensalão e da Lava Jato, as prisões brasileiras passaram a ser ocupadas (ainda em quantidade irrisória) por réus e condenados engravatados, que saquearam os cofres públicos.

REFERÊNCIAS

Livros, artigos de periódicos, documentários e outros documentos

ADONO, Luís. Marcola e mais 21 integrantes do PCC são levados para presídios federais. *UOL Notícias*, São Paulo, 12 fev. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/02/13/marcola-pcc-transferir-presidio-federal.htm>. Acesso em: 16 dez. 2019.

AGAMBEN, Giorgio. *Profanações*. São Paulo: Boitempo, 2007.

AMARAL, Cláudio do Prado. *Teoria da devida execução da pena privativa de liberdade*. 2013. Tese (Livre-docência) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha: em busca de critérios Jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANISTIA Internacional. O estado dos direitos humanos no mundo: informe 2017/2018. [Rio de Janeiro: Grafitto], 2018. Disponível em: <https://anistia.org.br/entre-em-acao/carta/informe-anual-20172018-o-estado-dos-direitos-humanos-mundo/>. Acesso em: 17 set. 2020.

ANTONELI JUNIOR, Hugo. *Drama turco “Milagre na Cella 7”, da Netflix, vai te fazer chorar*. Disponível em: <https://comandonoticia.com.br/drama-turco-milagre-na-cella-7-da-netflix-vai-te-fazer-chorar/>. Acesso em: 24 set. 2020.

ARAÚJO, Glaucio. Transferência de presos do sistema federal pode custar até R\$ 22 mil. *GI*, São Paulo, 28 ago. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1283303-5598,00-TRANSFERENCIA+DE+PRESOS+DO+SISTEMA+FEDERAL+PODE+CUSTAR+ATE+R+MIL.html>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BALDO, Rafael Antônio. Judicialização do orçamento público: o caso do sistema penitenciário brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 145-161, mar./ago. 2017.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 56, n. 4, p. 377-401, out./dez. 2005. Disponível em: <http://oaji.net/articles/2015/1978-1432645841.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2016.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Os custos do crime e da violência: novas tendências e constatações na América Latina e Caribe*. Washington, D.C.: BIB, 2017. (Monografia do BID; 510).

BARCELLOS, Ana Paula de. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 254, p. 39-65, maio 2010. Disponível

em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8074>. Acesso em: 7 jun. 2019.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao Direito Penal Brasileiro*. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução: Vicente Sabino Júnior. São Paulo: Pillares, 2013.

BENÍCIO, Alex Pereira; RONDOPOULOS, Fabiana; BARDELLA, Felipe Palmeira. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. In: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RONDOPOULOS, Fabiana (org.). *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.p. 19-51.

BENTHAM, Jeremy. *O panóptico*. Tradução Guacira Lopes Louro, M. D. Magno, Tomaz Tadeu. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. Organização: Tomaz Tadeu

BHULLER, Manudeep *et al.* *Incarceration can be rehabilitative*. 24 Mar. 2019 Disponível em: <https://voxeu.org/article/incarceration-can-be-rehabilitative>. Acesso em: 9 set. 2020.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 787-812.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Calculadora do cidadão*. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso: 15 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. *CPI sistema carcerário*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2009. (Série ação parlamentar, n. 384).

_____. *CPI – Sistema Carcerário*: relatório final. Brasília: DF: [Edições Câmara], 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. *Declaração dos princípios básicos de justiça relativos às vítimas da criminalidade e de abuso de poder*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecPrincBasJustVitCriAbuPod.html>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Recomendação nº 6, de 7 de novembro de 2018*. Dispõe sobre o posicionamento do Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH contra a privatização do sistema prisional. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendaon6sobreoposicionamentodoConselhoNacionaldosDireitosHumanoscontraaprivatizaodosistemaprisional.pdf/view>. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Carmem Lúcia diz que preso custa 13 vezes mais do que um estudante no Brasil*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. *Relatório de gestão. Supervisão do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF)*. Brasília, DF: CNJ, 2017. Organização: Conselheiro Bruno Ronchetti de Castro.

_____. *Registros de Contágios e Óbitos*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/covid-19/registros-de-contagios-obitos/>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. *Ressocializar presos é mais barato que mantê-los em presídios*. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84606-apac-onde-ressocializar-presos-custa-menos-do-que-nos-presidios>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília, DF: CNMP, 2016.

_____. *Sistema prisional: estabelecimentos penais*. Disponíveis em: https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. *Nota técnica conjunta nº 01/2020 CNJ/CNMP, de 28.04.2020*. Referente à destinação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional em face da decretação de emergência de saúde pública de importância nacional para o Novo Coronavírus – Covid-19. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/NotaTecnica-CNJ_CNMP-Funpen-28042020.pdf. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Resolução CNPCP nº 06/2012*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=242842>. Acesso em 23 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. Brasília: DF, DEPEN, 2015. INFOPEN Atualização – Junho/2014. Organização: Renato Campos Pinto de Vitto *et al.*

_____. *Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN Atualização – Junho/2017*. Brasília, DF: DEPEN, 2019. Organização: Marcos Vinícius Moura Silva

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Modelo de gestão para a política prisional*. Brasília, DF: DEPEN, 2016. Coordenação: Valdirene Daufemback.

_____. *Nota Técnica 27/2019/GAB-DEPEN/DEPEN-MJ*. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/RelatriodeExecuoOramentriaFUNPEN.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. *Nota Técnica n.º 21/2020/COMAP/DIRPP/DEPEN/MJ*. Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/copy_of_NotaTcnica212020monitoraoeletronica.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Fundo Penitenciário Nacional. *Funpen em números*. 6. ed. Brasília, DF, Ministério da Justiça, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Plano nacional de política criminal e penitenciária (2020-2023)*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Presos em unidades prisionais no Brasil: período de julho a dezembro de 2019*. [Painel online do INFOPEN 2019]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZWl2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. *Relatório temático sobre mulheres privadas de liberdade*. Junho/2017. Org. Marcos Vinícius Moura Silva. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopenmulheres-junho2017.pdf/view>. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/copy_of_Infopenmulheresjunho2017.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. *MPF e MPRR conseguem liminar para bloqueio de 17 milhões do Fundo Penitenciário*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rr/sala-de-imprensa/noticias-rr/mprr-e-mpf-conseguem-liminar-para-bloqueio-de-17-milhoes-do-fundo-penitenciario>. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. *Portaria nº 3, em 19 de setembro de 2014*. Cria Grupo de Trabalho sobre o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para apresentação de propostas para seu melhor aproveitamento e fiscalização por parte do Ministério Público Federal, e designa seus integrantes. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/5222/PORTARIA%207CR-MPF%20N%3f%203-2014.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. 7ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Relatório final do grupo de trabalho sobre o fundo penitenciário*. Brasília, DF: MPF, 2015.

BRASIL. Secretaria de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. *Integridade nas compras públicas*. Brasília, DF: Secretaria ENCCLA, [2019]. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2019/cartilha-integridade-compras-publicas>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. *Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL tem maior carga tributária da América Latina. Disponível em: <https://crcgo.org.br/novo/?p=12600>. Acesso em: 27 ago. 2020.

BRUME, Bruno André. Sistemas prisionais em outros países: como o Brasil se compara ao resto do mundo? *Politize: educação política sem complicação*, [S. l.]10 fev. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sistemas-penitenciarios-outros-paises/>. Acesso em: 13 jul. 2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019.

CAOS em presídios do Maranhão é resultado de anos de omissão do poder público. *Rede Brasil Atual*, São Paulo, 30 dez. 2013. Cidadania. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/12/caos-em-penitenciarias-do-maranhao-e-resultado-de-anos-de-omissao-4520>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CNJ: Trabalho prisional em Campo Grande (MS) gera economia aos cofres públicos. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/noticias/cnj-trabalho-prisional-em-campo-grande-ms-gera-economia-aos-cofres-publicos/>. Acesso em: 16 set. 2020.

CARVALHO NETO, Ruy Reis. Indiferença estatal e social: a situação e abandono das mulheres no cumprimento da pena. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. p. 31-33. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

CHEMIM, Vera Lúcia. *Agora ressuscitado, Funpen foi marginalizado desde sua criação*. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 25 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-25/vera-chemim-ressuscitado-funpen-foi-marginalizado-criacao>. Acesso em: 15 out. 2019.

COLARES, Samuel Miranda. O método APAC de Execução Penal. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. p. 24-25. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

CONHEÇA o Sistema Penitenciário Federal. 8 set. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2019/12/conheca-o-sistema-penitenciario-federal>. Acesso em: 2 fev. 2020.

CONGRESSO investiga situação do sistema prisional no Brasil há 40 anos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 jan. 2017. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1849239-congresso-investiga-situacao-do-sistema-prisional-no-brasil-ha-40-anos.shtml>. Acesso em: 9 maio 2020.

CONTI, José Maurício. *Levando direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016.

_____. Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 25 ago. 2015. Contas à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-25/contas-vista-solucao-situacao-carceraria-significativos-reflexos-orcamentarios>. Acesso em: 5 jan. 2019.

CORDEIRO, Grecianny Carvalho. *Privatização do Sistema Prisional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2006.

CUESTA 70 pesos alimentar a un preso. *El Herald*, México, 6 nov. 2018. Disponível em: <https://heraldodemexico.com.mx/estados/cuesta-70-pesos-alimentar-a-un-preso/>. Acesso em: 18 ago. 2020.

DANTAS, Fernanda Priscila Ferreira; RIBEIRO, Janiny Karla Pereira da Câmara. *A Administração pública e as escolhas trágicas na efetivação dos direitos fundamentais sociais*. Disponível em: publicadireito.com.br. Acesso em: 29 abr. 2019.

DAVIS, Angela. *Estarão as prisões obsoletas?* Tradução Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difei, 2018.

FRIAS, Andrea Simone. Ressocialização, do preconceito à eficácia da pena. *Dialógico. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, v. 14, n. 52, 2017.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. *Memória da casa dos mortos*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

DREISINGER, Baz. A Noruega prova que tratar presos como seres humanos realmente funciona. *Huffpost Brasil*, 28 mar. 2017. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/2017/03/28/a-noruega-prova-que-tratar-presos-como-seres-humanos-realmente-f_a_22016014/. Acesso em: 14 jul. 2020.

DUARTE, Antônio Pereira. Apresentação. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília, DF: CNMP, 2016. p. 19-20. Disponível em: https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019

DUMAS, Alexandre. *O Conde de Monte Cristo*. Tradução André Telles e Rodrigo Lacerda. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2012.

DUTRA, Walkiria Zambrivicky. *O Sistema Penitenciário Brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., Caxambú. *Anais* [...]. Caxambú, 2018.

ESTADO de São Paulo celebra os 20 anos do Programa de Alternativas Penais. Portal do Governo de SP, 2017. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/noticias/not1059.html>. Acesso em: 7 dez. 2020.

FARIA, Ana Paula. APAC: Um modelo de humanização do sistema penitenciário. *Âmbito Jurídico*, São Paulo, v. 14, n. 87, abr. 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9296. Acesso em: 14, jun. 2018.

FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O Custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do Direito. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Rio Grande do Norte, v. 11, n. 1, p. 201-216, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15359/10781>. Acesso em: 16 set. 2020.

FERREIRA, Marta. Condenado a 100 anos, traficante foge 8h depois de conseguir prisão domiciliar. *Campo Grande News*, Campo Grande, 23 abr. 2020. Ferreira, Marta. Condenado a 100 anos, traficante foge 8h depois de conseguir prisão domiciliar. *Campo Grande News*, Campo Grande, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/condenado-a-100-anos-traficante-foge-8h-depois-de-conseguir-prisao-domiciliar>. Acesso em: 16 jul. 2020.

FIorentino, Luiz Carlos Fróes del, *As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal Brasileiro*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH. WALMSLEY, Roy. *World Prison Population List*. 12th ed. [2018]. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wpp1_12.pdf. Acesso em: 17 mar. 2019.

JESUS FILHO, José de. *Prisões brasileiras e colombianas: na mesma margem*. Disponível em: https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/SEGURANCA_PUBLICA_PAISES_AMERICA-LATINA.pdf. Acesso em: 17 set. 2020.

FONSECA, Cibele Benevides Guedes da. Ausência de Investimentos no Sistema Prisional: Uma hipótese de Improbidade Administrativa no Brasil. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2016. p. 27-28. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/Livro_sistema_prisional_web_7_12_2016.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Eduardo Jardim e Roberto Machado. Rio de Janeiro: Ed. Nau, 2002.

_____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Limonad, 2000.

GUIMARÃES, Juca. Número de condenados por corrupção no Brasil aumenta 116% em quatro anos. *Portal R7*, 2016. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/numero-de-condenados-por-corrupcao-no-brasil-aumenta-116-em-quatro-anos-03072016>. Acesso em: 7 dez. 2020.

CONTAS abertas. Fundo penitenciário completa 20 anos sem atingir suas finalidades. Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/7530>. Acesso em: 13 nov. 2016.

GALEANO, Eduardo H. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2012.

GASTOS públicos com presos no Brasil em 2017. Disponível em: <https://www.jornalnh.com.br>. Acesso em: 15 jul. 2019.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

GUIMARÃES, Raquel Lamboglia; PIGNATARI, Leonardo Thomaz. O fundo penitenciário nacional e os desafios da administração carcerária. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 195-207, mar./ago. 2017.

HOLANDA enfrenta 'crise penitenciária': sobram celas, faltam condenados. *BBC News Brasil*, 19 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37966875>. Acesso em: 13 jul. 2019.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

HUMAN RIGHTS WACHT. *O Brasil atrás das grades: uma análise do sistema penitenciário*. Disponível em: <https://www.hrw.org/legacy/portuguese/reports/presos/sistema.htm>. Acesso em: 8 abr. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o CNJ e o IPEA (001/2012) e respectivo Plano de Trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

_____. Fórum Brasileiro De Segurança Pública. *Atlas da violência 2018*. Rio de Janeiro: Ipea: FBSP, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/9/atlas-2018>. Acesso em 24 jan. 2020.

_____. *Atlas da violência 2019*. Rio de Janeiro: Ipea: FBSP, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas_2019_infografico_FINAL.pdf. Acesso em: 24 set. 2020

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *Egressos do sistema prisional: o que o Município tem a ver com isso?* [S. l: s. n.], 2018. 1 vídeo (6 min.). Disponível em: <http://itcc.org.br/egressos-do-sistema-prisional-o-que-o-municipio-tem-a-ver/>. Acesso em: 5 jan. 2019.

_____. *15 Propostas de Atuação dos Municípios na Justiça Criminal*. Disponível em: http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2017/06/18MAI_15propostas.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

JESUS, Damásio E. de. *Direito Penal: parte geral, de acordo com a Lei nº 7.209, de 11.7-1984*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 1.

JULIOTTI, Pedro de Jesus. *Terceirização dos estabelecimentos prisionais*. 2017. Tese (Doutorado em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

KAFKA, Franz. *O veredicto e na colônia penal*. Tradução e posfácio Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

KROEZEN, Thijs. *Dit kost één gevangene de Nederlandse staat per dag: vijf keer het gemiddelde*. 20 Mar. 2018. Disponível em: <https://wnl.tv/2018/03/20/dit-kost-eeengevangene-de-nederlandse-staat-per-dag-vijf-keer-het-gemiddelde/>. Acesso em: 18 ago. 2020.

LEAL, César Barros. *Vigilância eletrônica à distância: instrumento de controle e alternativa à prisão na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2011.

LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais e Estado Constitucional: estudo em homenagem a J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2009.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Por um sistema carcerário eficiente. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 de maio, p. A3, 2015.

LOBO, Rogerio Leite. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LIMA, Adriana Monteiro Sanches de; LIMA, Fernando Antônio de. *Hermenêutica tributária: a proteção constitucional dos contribuintes: questões atuais e relevantes de ISS, ICMS, IR, isenção, contribuições sociais e planejamento tributário*. Jales: F.A. Lima, 2019.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1964.

MANDELA, Nelson. *Cartas da prisão de Nelson Mandela*. Edição Venter Sahn. São Paulo: Ed. Todavia, 2018.

MASMORRA. In: [Dicionário de significados]. Disponível em: <https://www.significados.com.br/?s=masmorra>. Acesso em: 13 set. 2020.

MELO, João Ozorio de. Grande parte das prisões dos EUA tem padrão de terceiro mundo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 7 abr. 2019. Reforma do Sistema Prisional. Disponíveis em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-07/grande-parte-prisoas-eua-padrao-terceiro-mundo>. Acesso em: 16 se. 2019.

_____. Noruega consegue reabilitar 80% de seus criminosos. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 27 de junho de 2012. Crime e Castigo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jun-27/noruega-reabilitar-80-criminosos-prisoas>. Acesso em: 16 set. 2019.

MINISTRO da Justiça volta a dizer que presídios brasileiros são ‘masmorras medievais’. 5 nov. 2015. Disponível em: <https://www.bonde.com.br/bondenews/nacional/ministro-da-justica-volta-a-dizer-que-presidios-brasileiros-sao-masmorras-medievais-391313.html>.

Acesso em: 2 jul. 2019.

MODZELESKI, Alessandra; MAZUI, Guilherme. Tornozeleiras eletrônicas monitoram mais de 24 mil presos no país, diz levantamento. *GI*, [Rio de Janeiro?], 21 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/tornozeleiras-eletronicas-monitoram-mais-de-24-mil-presos-no-pais-diz-levantamento.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MONTENEGRO, Manuel Carlos. Grupo do CNJ apresenta primeiro relato sobre situação carcerária do Amazonas. *Agência CNJ de Notícias*, Brasília, DF, 14 mar. 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/grupo-do-cnj-apresenta-primeiro-relato-sobre-situacao-carceraria-do-amazonas/>. Acesso em: 16 set. 2020.

MORTES em presídios do país em 2017 já superam o massacre do Carandiru. *GI*, [Rio de Janeiro?], 16 jan. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2017/01/mortes-em-presidios-do-pais-em-2017-ja-superam-o-massacre-do-carandiru.html>. Acesso em: 26 jun. 2019.

MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Execução penal e falência do Sistema Carcerário. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais: processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7.

MPF ajuíza ação contra Governo do Estado para combater crise nos presídios do Piauí. *Portal AZ: informação de verdade*, Teresina, 22 set. 2018. Disponível em: <http://www.portalaz.com.br/noticia/justica/2924/mpf-ajuiza-acao-contra-governo-do-estado-para-combater-crise-nos-presidios-do-piaui>. Acesso em: 12 set. 2020.

MURARO, Célia Cristina. *As parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro*. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12136. Acesso em: 11 out. 2017.

NATIONAL ARCHIVES. Federal Register. *Annual Determination of Average Cost of Incarceration*. [2018]. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/04/30/2018-09062/annual-determination-of-average-cost-of-incarceration>. Acesso em: 11 mar. 2020.

NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. *Judiciário 5.0: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica*. São Paulo: Blucher, 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

_____. *Direito e arte*. São Paulo: Malheiros, 2017.

O PANÓPTICO. In: SABEDORIA Política: um site dedicado ao estudo da política. Disponível em: <https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/o-panoptico/>. Acesso em: 13 set. 2020.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes. *Regras mínimas das Nações Unidas para tratamento dos reclusos*: (regras de Mandela). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf. Acesso em: 13 set. 2020.

PAGNAN, Rogério; GENTILE, Rogério. Autoridades de São Paulo não queriam Marcola, chefe do PCC, na fronteira. *Portal Folha São Paulo/UOL*, [São Paulo?]. 15 fev. 2019.

PIMENTEL, Manoel Pedro Pimentel. Ensaio sobre a pena. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais*: processo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 759-793.

_____. *Sistemas penitenciários*. In: NUCCI, Guilherme de Souza; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis (org.). *Doutrinas essenciais*: processo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. v. 7. p. 809-837.

PLATES, José Rubens. *O Ministério Público como agente transformador dos valores socioculturais: corrupção e ação penal nº 470 (Mensalão)*. Monografia (Especialização em Direito Aplicado ao Ministério Público) – Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, DF, 2014.

PREFEITURA de Charqueadas e União acertam detalhes para transferência da área. Portal de Notícias, Portal de Notícias, São Jerônimo, 3 nov. 2017. Disponível em: <https://www.portaldenoticias.com.br/noticia/2882/prefeitura-de-charqueadas-e-uniao-acertam-detalhes-para-transferencia-da-area.html>. Acesso em: 4 jan. 2019.

PROJETO na Holanda quer cobrar dos detentos os custos da prisão. Disponível em: <https://recordtv.r7.com/fala-brasil/videos/projeto-na-holanda-quer-cobrar-dos-detentos-os-custos-da-prisao-06102018>. Acesso: 15 jun. 2020.

PROPOSTA para a melhoria do sistema prisional brasileiro. *Dialógico. Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*, São Paulo, v. 14, n. 52, p. 41-44, 2017. Disponível em: <https://mpd.org.br/wp-content/uploads/2018/01/revista52.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

REBELIÃO em Presídio de RO causou prejuízos de R\$ 120 mil, diz SEJUS. *Portal Espigão*: Notícia a serviço do cidadão, [Porto Velho?], 20 out. 2015. Disponível em: <https://portalespigao.com.br/rebeliao-em-presidio-de-ro-causou-prejuizos-de-r-120-mil-diz-sejus/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

RELATÓRIO mundial 2015: México. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2015/country-chapters/268104>. Acesso em: 13 set. 2019.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal*: teoria crítica. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

QUEIROZ, Nana. *Presos que menstruam*. Rio de Janeiro: Record, 2015.

PAPATERRA, Mário. Inércia do estado resulta em crise de gestão e constantes massacres nos presídios. [Entrevista concedida a] Paulo Ferreira. *Dialógico. Revista do Movimento do*

Ministério Público Democrático, São Paulo, v. 14, n. 52, p. 8-13, 2017. Disponível em: <https://mpd.org.br/wp-content/uploads/2018/01/revista52.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

PRESOS são algemados em lixeira após horas dentro de viatura no RS. *GI*, Porto Alegre, 9 nov. 2016 Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/11/presos-sao-algemados-em-lixreira-apos-horas-dentro-de-viatura-no-rs.html>. Acesso em: 26 jun. 2019.

POR QUE a Noruega é o melhor país do mundo para ser preso. *GI*, [Rio de Janeiro?], 17 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/por-que-a-noruega-e-o-melhor-pais-do-mundo-para-ser-preso.html>. Acesso em: 13 jul. 2019.

SACHETTA, Paula. *Quanto mais presos, maior o lucro*. Disponível em <http://apublica.org/2014/05/quanto-mais-presos-maior-o-lucro/>. Acesso em: 9 jan. 2016.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002.

SANTOS, Isabela Santana dos. *Os custos do sistema prisional brasileiro: uma análise acerca dos custos do direito de punir do estado e da garantia dos direitos individuais dos presos*. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/os-custos-do-sistema-prisional-brasileiro-uma-analise-acerca-dos-custos-do-direito-de-punir-do-estado-e-da-garantia-dos-direitos-individuais-dos-presos/>. Acesso em: 25 abr. 2020.

SANTOS, Ricart César Coelho dos. *Financiamento da saúde pública no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Administração Penitenciária. Penitenciárias paulistas usam arte em ressocialização de presos. *Portal do Governo*, São Paulo, 31 dez. 2018. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/penitenciarias-paulistas-usam-arte-em-ressocializacao-de-presos/>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, Evandro Lins e. De Beccaria a Fillipo Gramática. In: ARAÚJO JÚNIOR, João Marcelo de (org.). *Sistema penal para o terceiro milênio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

_____. Privatização das prisões. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 de abr. 1992.

SIMÕES, Fabíola. Detentos se formam na universidade com programa de baixo custo e só 2% voltam ao crime. *A Soma de Todos os Afetos*, 14 fev. 2020. Disponível em: <https://www.asomadetodosafetos.com/2020/02/detentos-se-formam-na-universidade-com-programa-de-baixo-custo-e-so-2-voltam-ao-crime.html>. Acesso em: 17 fev. 2020.

SOUZA, Izabela. Quanto custa um preso no Brasil? *Politize*, [S. l.], 14 fev. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/quanto-custa-preso-no-brasil/>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SOUZA, Renato. Rebeliões, mortes e fugas em presídios marcam o início de 2018. *Correio Brasiliense*, [Brasília, DF,] 15 jan. 2018. Brasil. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/01/15/interna-brasil,653290/rebelioes-mortes-e-fugas-em-presidios-marcam-o-inicio-de-2018.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2019.

TEMER anuncia repasse de R\$ 1,2 bi para o sistema penitenciário dos Estados. *Brasília: Portal R7*. 28 dez. 2016. Disponível em: <https://noticias.r7.com/distrito-federal/temer-anuncia-repasse-de-r-12-bi-para-sistema-penitenciario-dos-estados-28122016>. Acesso em 27 out. 2016.

THOMPSON, Augusto. *A questão penitenciária*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. *Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo divulga pesquisa sobre o custo mensal e anual de uma pessoa presa no Brasil*. Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/grupo-de-estudos-carcerarios-aplicados-da-universidade-de-sao-paulo-gecap-usp-divulga-pesquisa-sobre-o-custo-mensal-e-anual-de-uma-pessoa-presa-no-brasil/>, 2016. p. 18. Acesso em: 8 jul. 2019.

VARELLA, Drauzio. *Estação Carandiru*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. Cadeias e demagogia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/drauziovarella/2019/02/cadeias-e-demagogia.shtml>. Acesso em: 6 fev. 2019.

_____. *Prisioneiras*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

VASCONCELOS, Beto Ferreira Martins. *et. al. Questão federativa, sistema penitenciário e intervenção federal*. *Revista Culturas Jurídicas*, Santa Maria, v. 5, n.10, jan./abr. 2018.

VASCONCELOS, Caê. Por conta da Covid-19, líder do PCC no Paraná é solto pela Justiça e foge. *Ponte*, [S. l.], 24 abr. 2020. Disponível em: <https://ponte.org/por-conta-da-covid-19-lider-do-pcc-no-parana-e-solto-pela-justica/>. Acesso em: 13 set. 2020

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a posição do Município no Estado Federal Brasileiro. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, v. 17, n. 3107, jan. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20774>. Acesso em: 15 jul. 2019.

VIANA, Thamires. *O poço: entenda o final e as referências do longa*. UOL, [São Paulo], 7 abr. 2020. Notícias. Disponível em: <https://www.cineclick.com.br/noticias/o-poco-entenda-o-final-e-as-referencias-do-longa>. Acesso em: 24 set. 2020.

VOCÊ sabe a diferença entre Revolução 4.0 e Sociedade 5.0? Disponível: <https://www.digisystem.com.br/voce-sabe-a-diferenca-entre-revolucao-4-0-e-sociedade-5-0/>: Acesso em: 11 set. 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal brasileiro: parte geral*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. v. 1.

Julgados

BRASIL. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Seção Judiciária de Natal. *Autos nº 0804264-12.2016.4.05.8400*. Disponível em: <https://pje.jfrn.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>

BRASIL. Justiça Federal de São Paulo. Subseção Judiciária de Jales. *Autos nº 5001005-10.2020.403.6124*. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (6ª Turma). *RHC 111.715/RS*. Relator: Minª. Laurita Vaz. DJE, 10 de outubro de 2019. Disponível em: www.stj.jus.br.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2ª Turma). *Resp. 1.537.530/SP*. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-04-27_17-48_Estado-de-Sao-Paulo-devera-fornecer-banho-quente-a-presidiarios.aspx.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 208 STJ*. Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [1998]. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_15_capSumula208.pdf. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula 209 STJ*. Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [1998]. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_15_capSumula209.pdf. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2ª Turma). *Habeas Corpus 143.641/SP*. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em: www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental 45 MC/DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Data de julgamento: 29/04/2004. Publicação DJU: 04/05/2004. Disponível em: www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental 347 MC/DF. Relator Min Marco Aurélio. Data de julgamento: 09/09/2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 18 fev. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 592.581/RS. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 12/08/2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 18 fev. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 580.252/MS. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 16/02/2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 23 fev. 2017. Disponível em: www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 641.320/RS. Relator. Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 11/05/2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 1 ago. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 56*. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nesta hipótese, os parâmetros observados no RE 641.320/RS. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2016]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 022.118/2015-2*. Rel. Min. Bruno Dantas. Julgado em: 24/05/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 020.748/2014-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 02/08/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 003.673/2017-0*. Rel. Min. Vital do Rego. Julgado em: 29/11/2017. Disponível em: portal.tcu.gov.br.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 026.096/2017-0*. Rel. Min^a. Ana Arraes. Julgado em: 02/05/2018. Disponível em: portal.tcu.gov.br.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 018.047/2018-1*. Rel. Min^a. Ana Arraes. Julgado em: 03/07/2019. Disponível em: portal.tcu.gov.br.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução de 18 jun. 2002*. Medidas Provisórias Solicitadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Caso da Penitenciária “Urso Branco”. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_03_portugues.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução de 14 nov. 2014*. Medidas Provisórias a Respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Pedrinhas. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01_por.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução de 22 nov. 2014*. Medidas Provisórias a Respeito do Brasil. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/resolucao-cidh-placido-de-sa>. Acesso em: 27 out. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Resolução de 28 nov. 2018*. Medidas Provisórias a Respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

SÃO PAULO (ESTADO). Tribunal de Contas do Estado. *TC-021773.989.19-9*. Exame Prévio de Edital, Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo (Acórdão TCE nº TC-21773.989.19-9, julgado em 11.12.2019).

Normas

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e regulamenta o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o disposto no inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 2018. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, de 31 dez. 1940. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei 12.258/2010. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para prever a possibilidade de utilização de equipamento de vigilância indireta pelo condenado nos casos em que especifica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jun. 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei 12.403/2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei 13.190/2015. Altera as Leis nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 nov. 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei 13.500, de 26 de outubro de 2017. Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 out. 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13. dez. 2018. Disponível em: www.planalto.com.

BRASIL. Lei 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jan. 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31906110/publicacao/31906202>.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. *Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31906110/publicacao/31906202>. Acesso em: 27 set. 2020.).

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 jul. 1984. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Senado Federal. *PLS 580/2015*. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para estabelecer a obrigação de o preso ressarcir o Estado das despesas com a sua manutenção. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3715615&ts=1597084241870&disposition=inline>. Acesso em: 27 set. 2020.