

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

GLEIDY BRAGA RIBEIRO

POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXECUÇÃO PENAL:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA
PENITENCIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS

BRASÍLIA/DF
2022

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

GLEIDY BRAGA RIBEIRO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXECUÇÃO PENAL:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA
PENITENCIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da Profa. Dra. Carolina Costa Ferreira e apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito Constitucional.

**BRASÍLIA/DF
2022**

GLEIDY BRAGA RIBEIRO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXECUÇÃO PENAL:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA
PENITENCIÁRIA DO ESTADO DO TOCANTINS**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação da Profa. Dra. Carolina Costa Ferreira e apresentada ao PPGD/IDP como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Direito Constitucional.

Brasília, 20 de dezembro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Carolina Costa Ferreira

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Orientadora

Profa. Dra. Luciana Silva Garcia

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Interno

Profa. Dra. Maria Gabriela Vieira Peixoto

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Membro Externo

Prof. Dr. Antônio Henrique Graciano Suxberger

Centro Universitário de Brasília
Membro Externo

Dedico este trabalho à minha família, principalmente à minha mãe, Adi Braga de Lima, que sempre acreditou no poder revolucionário da educação na vida dos seus filhos. Obrigada, mãe!

AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de agradecer por mais essa conquista. Tantas coisas aconteceram durante esse percurso, que parecia ser algo impossível concluir essa tese de doutorado. Enfrentei além de insegurança e de medos, a pandemia do COVID-19, que infelizmente ainda está em curso. Por muitos meses fiquei isolada e longe dos meus familiares. Por isso, quero, inicialmente, agradecer a Deus por não ter me deixado faltar força e determinação necessárias. Não foi um ou dois momentos em que pensei em desistir. Mas uma força maior sempre me impulsionou a seguir em frente. E aqui estou, escrevendo os agradecimentos.

Confesso, que a emoção toma conta ao me recordar da minha trajetória de vida, desde a infância na cidade de Dianópolis, onde vivia entre a cidade e o campo até ocupar o cargo de Secretária de Estado de Cidadania e Justiça do Tocantins, na qual fui responsável pela política penitenciária, inspiração para a produção deste trabalho. No meio do caminho, me tornei, jornalista, advogada, Professora Universitária, Mestre em Desenvolvimento Regional e agora Doutora em Direito Constitucional.

Por essa razão, quero agradecer aos meus pais, Adi Braga e José Plínio, por inculcar desde criança o papel revolucionário da educação. Dois trabalhadores da agricultura familiar, que embora não possuam o título de doutores são verdadeiros educadores populares. Sempre reitero, em qualquer lugar que eu esteja, que nada substitui os conhecimentos transmitidos a mim pelos meus pais. As universidades formam doutores e nossos pais formam caráter, algo tão essencial para a vida em sociedade.

Agradeço aos meus professores do IDP, em especial à Professora Dra. Carolina Ferreira, pela orientação, pela troca de conhecimento e disposição para ensinar. Foi uma grande honra passar ao lado de vocês esse momento tão importante para minha formação acadêmica. Na oportunidade, estendo os agradecimentos aos meus professores da banca de qualificação e defesa Profa. Dra. Maria Gabriela Vieira Peixoto, Prof. Dr. Antônio Henrique Graciano Suxberger e a Profa. Dra. Luciana Silva Garcia. Com a contribuição de vocês consegui separar o que é de fato importante na complexa política penitenciária, com vista a ser estudado e modificado a fim de

oferecer melhores condições de tratamento às pessoas que estão sob custódia do estado em nosso país. Muito obrigada!

Por fim, agradeço os (as) amigos (as) e meus familiares que sonharam esse sonho ao meu lado e que hoje se torna uma realidade. Que a vida possa nos presentear com muitos e muitos anos juntos na luta pela construção de uma sociedade em que os Direitos Humanos sejam respeitados, sem distinção de qualquer natureza.

Mais uma vez, meus sinceros agradecimentos a todos e todas!

*"Diz-se que ninguém conhece
verdadeiramente uma nação até que tenha
estado dentro das suas prisões. Uma
nação não deve ser julgada pela forma
como trata seus cidadãos mais elevados,
mas como trata os mais rebaixados".*

NELSON MANDELA

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF - Constituição Federal

CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional

ENASEP - Estratégia Nacional do Sistema Humanizado de Execução Penal

ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro

ENASP - A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública

INFOPEN - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

GT - Grupo de Trabalho

GTCSP - Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional

GCEG - Grupo Gestor de Controle e Eficiência do Gasto Público

LEP - Lei de Execução Penal

FUNPEN - Fundo Penitenciário Nacional

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública

PF - Polícia Federal

PP - Polícia Penal

PNSPDS - Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional

SUSP - Sistema Único de Segurança Pública

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal Conta da União

RESUMO

Esta tese parte-se do pressuposto apontado pelo CNPCP, de que para o enfrentamento dos problemas do sistema penitenciário, entre outras medidas, faz-se necessária a institucionalização de um modelo de governança. Isto porque a Lei de Execução Penal (LEP), 7.210 /1984, estabelece em seu artigo 61º oito (8) órgãos gestores que possuem atribuições diferentes no campo da política penitenciária, cujo diálogo interinstitucional se faz necessário. Todavia não é o que acontece ao considerar o que aponta os relatórios oficiais, principalmente do TCU e as decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a caótica situação do sistema penitenciário brasileiro. Assim, busca-se, a partir dos fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas sistematizados por Maria Paula Dallari Bucci, bem como suas contribuições metodológicas, investigar por que a política penitenciária no Brasil não se desdobra em uma agenda de políticas públicas articulada entre os órgãos da execução penal, tendo como referência o estudo de caso do Tocantins, que em 2017, propôs a criação de um Grupo de Crise do Sistema Prisional (GTCSP) para evitar que os massacres que estavam ocorrendo em alguns estabelecimentos penais, em diversos estados do país, não acontecesse no Tocantins. Utiliza-se o quadro-situação problema desenvolvido por Bucci e Ruiz (2019) para investigar a situação da política penitenciária no Tocantins, a partir das atas produzidas pelo GTCSP. Após análise, ciente das limitações que enfrentam uma pesquisa qualitativa em produzir generalizações, apresenta um formato de arranjo jurídico-institucional que permita o diálogo institucional permanente entre os órgãos da execução, com vista a dar maior efetividade à gestão prisional. Tal arranjo vai demandar alterações na LEP e a incorporação de instrumentos de gestão para políticas públicas cujos problemas são multidimensionais, tal como é a política penitenciária.

Palavras-chave: Sistema Penitenciário; Governança; Gestão e Diálogo Interinstitucional

ABSTRACT

This dissertation is based on the assumption pointed out by the CNPCP, that in order to face the problems of the penitentiary system, among other measures, it is necessary to institutionalize a governance model. This is because the Penal Execution Law (LEP), 7,210 / 1984, establishes in its article 61 eight (8) management bodies that have different attributions in the field of penitentiary policy, whose interinstitutional dialogue is necessary. However, this is not what happens when considering what the official reports point out, mainly by the TCU and the judicial decisions of the Federal Supreme Court (STF) on the chaotic situation of the Brazilian penitentiary system. Thus, from the foundations for a legal theory of public policies systematized by Maria Paula Dallari Bucci, as well as her methodological contributions, we seek to investigate why penitentiary policy in Brazil does not unfold into a public policy agenda articulated between the bodies of penal execution, having as reference the case study of Tocantins, which in 2017, proposed the creation of a Crisis Group of the Prison System (GTCSP) to prevent the massacres that were taking place in some penal establishments, in several states of the country, did not happen in Tocantins. The situation-problem framework developed by Bucci and Ruiz (2019) is used to investigate the situation of penitentiary policy in Tocantins, based on the minutes produced by the GTCSP. After analysis, aware of the limitations faced by qualitative research in producing generalizations, it presents a legal-institutional arrangement format that allows permanent institutional dialogue between the enforcement bodies, with a view to making prison management more effective. Such an arrangement will require changes in the LEP and the incorporation of management instruments for public policies whose problems are multidimensional, such as penitentiary policy.

Keywords: Penitentiary System; Governance; Management and Interinstitutional Dialogue

SUMÁRIO

<u>Seção</u>	<u>Página</u>
INTRODUÇÃO	13
1. DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXECUÇÃO PENAL: UMA ABORDAGEM NECESSÁRIA PARA ENTENDER O PROBLEMA DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA	19
1.1 A má formação dos operadores do direito em políticas públicas	20
1.2 Uma abordagem Jurídica das Políticas Públicas: Conceito Jurídico de Políticas Públicas, Arranjos Jurídicos Institucionais e método de pesquisa	29
2. POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO PENAL: LIMITES IMPRECISOS ENTRE O QUE É ADMINISTRATIVO E O QUE É JURISDICIONAL	37
3. A POLÍTICA PENITENCIÁRIA E O DIAGNÓSTICO SITUACIONAL: ENTRE A DESORDEM ADMINISTRATIVA E A ESCOLHA PELA JUDICIALIZAÇÃO	45
3.1 O Sistema de Segurança e Justiça Criminal e seu impacto na Política penitenciária à luz da criminologia crítica	56
3.2 A política penitenciária e o debate de alternativas à pena de prisão	64
4. OS ÓRGÃOS DA EXECUÇÃO PENAL E OS PROBLEMAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA	72
4.1 O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária Penitenciária	72
<i>4.1.1 Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e a sua atuação no Tocantins</i>	76
4.2 Juízo da Execução	79
4.2.1 Atuação do Juízo da Execução Penal no Tocantins	83
4.2.2 Ministério Público	89
4.2.2.1 Ministério Público no Tocantins	92
<i>4.2.2.1.1 Ministério Público, o modelo de cogestão e a contratação precária de agentes administrativos</i>	92
<i>4.2.2.1.2 Ministério Público e o Concurso Público</i>	97
4.3 Conselho Penitenciário	99
<i>4.3.1 Conselho Penitenciário do Tocantins</i>	100
4.4 Departamentos Penitenciários	104
4.5 A criação da Polícia Penal e suas implicações	105
4.6 Os estabelecimentos penais e sua lotação	109
4.7 Alternativas de gestão para Administração Penitenciária: estatização, cogestão e parceria público-privada	111
4.8 Metodologia apaqueana alternativa para gestão da Administração Penitenciária	114
4.9 O Fundo Nacional Penitenciário: principal instrumento de financiamento da política penitenciária	118
4.10 Departamento Penitenciário no Tocantins	121
4.10.1 Fundo Penitenciário do Tocantins	122

4.11 Patronato	124
4.11.1 <i>Patronato no Tocantins</i>	126
4.12 Conselho da Comunidade	127
4.12.1 <i>O conselho da Comunidade no Tocantins</i>	129
4.13 Defensoria Pública	129
4.13.1 <i>Atuação da Defensoria Pública no Tocantins</i>	132
5. O CASO DA EXECUÇÃO PENAL NO TOCANTINS O GRUPO DE TRABALHO DA CRISE DO SISTEMA PRISIONAL: APLICAÇÃO DA FERRAMENTA QUADRO DE PROBLEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	134
5.1 Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional (GTCSP)	136
6. POR UMA ESTRATÉGIA COOPERATIVA INTERINSTITUCIONAL DE GOVERNO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL PARA O ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA	177
	176
6.1 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA	180
6.2 ENASP: Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública	182
6.2.1 <i>Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp)</i>	184
6.3 Estratégia Nacional do Sistema Humanizado de Execução Penal (ENASEP)	187
6.4 Estratégia Nacional de Segurança pública, Justiça Criminal e Execução Penal: Em busca de alternativas	189
CONCLUSÃO	197
REFERÊNCIAS	200

INTRODUÇÃO

A Lei de Execução Penal (LEP), Lei nº 7.210/1984¹ atribuiu a execução da pena no Brasil a oito órgãos: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP); o Juízo da Execução (JE); o Ministério Público (MP); o Conselho Penitenciário (CP); os Departamentos Penitenciários (DP); o Patronato; o Conselho da Comunidade (CC) e a Defensoria Pública (DP). Entre os órgãos, é responsável pela gestão da política penitenciária, em âmbito nacional, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e no âmbito estadual, a referida norma autoriza que a legislação local crie Departamento Penitenciário ou órgão similar, com as atribuições que estabelecer. Destaca-se, ainda, que o Departamento Penitenciário deve, por sua natureza, manter uma constante interação contínua com os demais órgãos da Execução Penal e, também, com a pessoa presa e seus familiares, os profissionais da advocacia e demais órgãos de segurança de diferentes esferas. A depender do modelo de gestão, possui maior ou menor interação com prestadores de serviços.

Apesar desse desenho institucional, a Execução Penal, que tem natureza complexa e híbrida, pois comporta atos administrativos e jurisdicionais² ocupa, constantemente, as páginas dos jornais no Brasil, em função dos problemas encontrados no âmbito da gestão da política penitenciária³. Há decisões judiciais nacionais, incluindo do Supremo Tribunal Federal (STF), que apontam para as sistemáticas violações de direitos humanos que ocorrem nos estabelecimentos

¹ BRASIL. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm>. Acesso em: 10. jan. 2021.

² MIOTTO, A. B. O direito penitenciário: importância e necessidade do seu estudo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 7., nº 28, out./dez., 1970. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 10 nov. 2021.

MARCÃO, Renato Flavio. **Curso de Execução Penal-19ª edição 2022**. Saraiva Educação SA, 2022. NUCCI, Guilherme de Souza. Curso de execução penal. **Rio de Janeiro: Forense**, 2018.

NORBERTO, A. Execução Penal. 6. ed. São Paulo: Método, 2019.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato Nascimento. **Execução penal**. Gen, Atlas, 2020.

³ Folha de São Paulo/Revista Piauí. **Rebeliões com data marcada. Por que motins e fugas nas cadeias brasileiras são comuns em certos meses do ano e ainda mais frequentes em janeiro**. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/rebelioes-com-data-marcada/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

penais⁴. Os relatórios de inspeção produzidos pelo CNPCP e auditorias realizadas pelo Tribunal Contas (TCs) apresentam problemas que vão desde a falta de um modelo eficiente de governança, infraestruturas inadequadas, superlotação, falta de servidores públicos, entre outros⁵. Tais circunstâncias provocam, constantemente, motins e rebeliões em diversos estados. Frente a este cenário, esses mesmos estudos apontam para inexistência de um diálogo interinstitucional entre esses diversos atores, sobretudo os órgãos de execução penal.

Assim, busca-se, a partir dos fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas sistematizados por Maria Paula Dallari Bucci⁶, bem como suas contribuições

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 592581**. Relator: Ricardo Lewandowski Disponível: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863995046/recurso-extraordinario-re-592581-rs-rio-grande-do-sul/inteiro-teor-863995056?ref=serp>>. Acesso em: 10 jan. 2022

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria n. 018.407/2018-1. Assunto: Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC)**. Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). Relator: Ministra Ana Arraes. DOU 03/07/2019. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=18047&p2=2018&p3=1>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério Da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Ouvidoria do Sistema Penitenciário –DEPEN. **Relatório de Inspeção em Estabelecimentos Penais no Estado de Tocantins**. 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/relatorios-de-inspecao/relatorios-de-inspecao-2013>>. Acesso em 12 dez. 2021.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível:

<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humnos_politic_as_publicas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, p. 7-11, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Maria-Paula-Bucci/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica/links/57275b0608aee491cb4141bb/Quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019. Disponível: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, p. 313-340, 2017. Disponível: <https://cesmac.edu.br/admin/wp-content/uploads/2020/02/BUCCI-Arranjos_juridico-institucionais.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, 2019.

metodológicas, investigar por que a política penitenciária no Brasil não se desdobra em uma agenda de políticas públicas articulada entre os órgãos da execução penal.

Parte-se do pressuposto apontado pelo CNPCP (2015;2020), de que, para o enfrentamento dos problemas do sistema penitenciário, entre outras medidas, faz-se necessária a institucionalização de um modelo de governança, por meio de uma norma. Para o órgão é primordial que o Estado passe a reconhecer não somente a política penitenciária, mas também a política criminal, como política pública, com arranjos jurídicos institucionais próprios e bem definidos⁷. O órgão não esclarece que tipo de norma deve ser produzida pelo legislador, ou ainda, se seria suficiente a alteração na LEP, apenas indica a necessidade de normatizar a atuação das diversas esferas de governo e poderes envolvidos com a política criminal e penitenciária, definindo de forma clara as competências, objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos. Indica ainda que, não há a utilização de modernos instrumentos adequados de governança em política pública que sejam capazes de criar espaços de gestão para um sistema complexo que envolve diferentes atores

A necessidade do diálogo interinstitucional reside no fato de que mesmo sendo o foco da maioria dos problemas da gestão da política penitenciária de competência do Poder Executivo, é imperioso reconhecer que questões como o grande número de presos provisórios⁸, a morosidade na conclusão dos processos⁹ os atrasos para conclusão de procedimentos que inclui assegurar benefícios à pessoa presa¹⁰ são

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430> Acesso em: 15 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Saraiva Educação SA, 2021.

⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁸ *Idem*. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Dados estáticos do Sistema Penitenciário**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNWQ0ODM1OTQtMmQ2Ny00M2lyLTk4YmUtMTdhYzI4N2ExMWM3liwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9> >. Acesso em: 12 jul. 2022.

⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plano de Gestão para o Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

¹⁰ CACICEDO, P. **O controle judicial da execução penal no Brasil: ambiguidades e contradições de uma relação perversa**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 4, n. 1, p. 413-432,

questões que dizem respeito ao sistema de justiça e que impactam diretamente na gestão prisional.

Assim, o trabalho foi estruturado em 6 capítulos. No primeiro capítulo, foi realizada revisão bibliográfica sobre a abordagem em políticas públicas e direito, a partir dos estudos desenvolvidos principalmente por Bucci, bem como estudos que a autora desenvolveu em parceria com outros autores, tais como Coutinho, Ruiz e Souza. Tem-se como objetivo aproximar os dois campos de conhecimento: Direito e Políticas Públicas, para uma maior facilitação da compreensão, principalmente dos operadores do Direito, dos problemas relacionados à gestão da política penitenciária.

No segundo capítulo, destaca-se os limites imprecisos entre o que é administrativo e o que é jurisdicional no âmbito da execução penal. No terceiro capítulo problematiza sobre a política penitenciária e o diagnóstico situacional, com foco na desordem administrativa e a escolha pela judicialização. Faz-se também uma análise sobre o Sistema de Segurança e Justiça Criminal e seu impacto na Política penitenciária à luz da Criminologia Crítica¹¹ e os debates contemporâneos sobre alternativas à pena de prisão¹².

No quarto capítulo, apresentam-se os órgãos da execução penal e os principais problemas enfrentados por cada um, com base em estudos, relatórios oficiais, jurisprudência, doutrina, entre outros. Objetivando apresentar sua atuação em âmbito estadual, faz-se ao final da apresentação de cada órgão um recorte com sua atuação no Tocantins para uma melhor compreensão da problemática da gestão da política penitenciária. Sobre este assunto, pesquisas realizadas nos portais Scielo, Google Acadêmico e portal de teses e dissertações da CAPES indicam que não há, ainda, no Brasil, tese de Doutorado que analise as políticas públicas de gestão da execução penal no Estado do Tocantins, o que indica o ineditismo do presente trabalho.

jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/111> >. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹¹ BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

¹² Bitencourt, Cezar R. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 5th ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2017.

No quinto capítulo, a partir da aplicação do quadro-situação problema desenvolvido por Bucci e Ruiz¹³, busca-se investigar a situação da política penitenciária no Tocantins, a partir das atas produzidas pelo Grupo de Trabalho acerca da Crise do Sistema Prisional (GTCSP), constituído em 2017, pelo Poder Judiciário¹⁴. O espaço foi criado pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁵. O espaço contou com a participação de representantes da maioria dos órgãos da execução penal e de segurança e tinha como objetivo resolver os problemas do sistema penitenciário no Tocantins, em um momento em que aconteciam rebeliões em diferentes Unidades da Federação¹⁶. No final de 2016 para início de 2017, aconteceram rebeliões com ocorrência de mortes brutais nos estados do Amazonas, Roraima e Rio Grande do Norte. Ao todo, de acordo com relatório produzido pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) foram vítimas de homicídio 126 pessoas, deixando outras tantas não localizadas. Temia-se que o Tocantins entrasse na rota dos massacres, razão pela qual foi criado o GT¹⁷.

A análise em relação ao grupo centra-se, a partir do levantamento da sistematização das atas, questões relacionadas à origem do GT, o modelo de governança adotado, os atores que o compuseram o grupo, os processos decisórios, os instrumentos utilizados para o levantamento dos problemas e quais os resultados alcançados.

No sexto e último capítulo, mesmo ciente das limitações que enfrenta uma pesquisa qualitativa em produzir generalizações, apresento um formato de arranjo jurídico-institucional que permita o diálogo permanente entre os órgãos da execução,

¹³ RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019. Disponível: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

¹⁴ Grupo de Trabalho acerca da Crise do Sistema Prisional (GTCSP), 2017, Ata 01.

¹⁵ O Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário - GMF, foi criado por determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), seguindo as diretrizes da Resolução 214/2015, alterada pela Resolução 368/2021.

¹⁶ BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), 2018. **Relatório de Missão de Acompanhamento ao Sistema Prisional dos Estados do Amazonas, Rio Grande do Norte e Roraima / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**. Disponível: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatriodemonitoramentoderecomendaes.pdf>>. Acesso: 15 dez. 2021.

¹⁷ RIBEIRO, Gleidy Braga. **O agente penitenciário e a criação da polícia penal: um debate sobre identidade 2020 e reconhecimento social**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020.

com vista a dar maior efetividade à gestão prisional. Tal arranjo vai demandar alterações na LEP e a incorporação de instrumentos de gestão para políticas públicas cujos problemas são multidimensionais, tal como é a política penitenciária.

Por fim, registra-se que o interesse em estudar o tema nasce da experiência pessoal vivenciada pela autora como a primeira mulher a ocupar o cargo de Secretária de Estado de Cidadania e Justiça do Tocantins (2015/2017) e o incômodo em perceber que há pouco diálogo institucional entre os órgãos de execução penal. Apesar das independências institucionais, a autora acredita ser necessário estabelecer sinergia entre os órgãos para a definição conjunta de objetivos, de prioridades e dos meios necessários para alcance da finalidade da política penitenciária. Neste sentido, a abordagem em direito e políticas públicas pode auxiliar, apresentando aportes teórico e metodológico necessários para o estudo em questão.

1. DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E A EXECUÇÃO PENAL: UMA ABORDAGEM NECESSÁRIA PARA ENTENDER O PROBLEMA DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA

Apresenta-se no decorrer do capítulo alguns autores no Brasil, em especial nas últimas décadas, que desenvolvem estudos no sentido de oferecer aos pesquisadores do direito conhecimento científico que seja capaz de estabelecer uma aproximação entre o campo das políticas públicas e o campo do Direito. Destacam nesta tarefa, os estudos desenvolvidos por Bucci¹⁸, Coutinho¹⁹, Ruiz e Souza²⁰. Tais autores afirmam que o tema Políticas Públicas é multidisciplinar, isto é, recebe

¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humnos_politic_as_publicas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, p. 7-11, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Maria-Paula-Bucci/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica/links/57275b0608aee491cb4141bb/Quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas**. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, p. 313-340, 2017. Disponível em: <https://cesmac.edu.br/admin/wp-content/uploads/2020/02/BUCCI-Arranjos_juridico-institucionais.pdf>. Acesso em: 18 de dez de 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas**. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430> Acesso: 15 dez 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Saraiva Educação SA, 2021.

¹⁹ Diogo Coutinho. **O Direito nas Políticas Públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Política Pública como Campo Disciplinar**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013. Disponível em: <<http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/3257/coutinho-o-direito-nas-pol-ticas-p-blicas.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

²⁰ SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. **O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações**. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, 2019.

contribuições analíticas de diversos ramos do conhecimento, principalmente da ciência política. Já o Direito é uma ciência dogmática e pouco afeita à abertura para os debates acadêmicos sobre políticas públicas. Todavia, esse quadro vem se alterando, embora com dificuldades.

No âmbito internacional, Souza e Bucci²¹, na tentativa de apresentar um estado da arte em Direito e Políticas públicas, apontam que desde a década de 1980, surgiram revistas e cursos específicos com esta temática nos Estados Unidos. São referências os autores William Clune, Kreis & Christensen, Kiyong Kim, Barclay & Birkland, Hensler, Sarat & Silbey e Lasswell & McDougal. Em âmbito regional, considerando a bibliografia latinoamericana, os autores citam, como exemplo, Víctor Abramovich, Laura Pautassi e Gorki G. Mantilla, entre outros.

O estudo afirma que existem pontos de contato entre as teorias produzidas em âmbito nacional e internacional, tais como, “o imbricamento entre direito, políticas públicas e instituições, a instrumentalização do direito para a efetivação das políticas públicas, a intersecção entre direito e política e a elaboração de arranjos institucionais”²². Por outro lado, pontua a dificuldade em encontrar pesquisas sobre direitos e políticas públicas. “Essa dificuldade evidencia que a despeito de haver, no âmbito internacional, produção de cerca de trinta anos, trata-se de uma abordagem ainda em construção. Assim como ocorre no Brasil”²³.

Bucci já afirmava, em 2001, a inexistência de estudos sobre a distância no Brasil da aproximação entre Direito e Políticas Públicas, situação que, de lá para cá, pouco se alterou. A autora faz uma comparação entre o estágio em que se encontra o Brasil e o caso do Direito norte-americano. Diferentemente do ordenamento jurídico brasileiro, a ciência política está muito próxima do campo dos estudos jurídicos nos Estados Unidos e as políticas públicas têm uma inserção mais antiga no direito público. Ao citar William Clune, faz uma tradução para Português de seus estudos, na qual o autor afirma que “por definição, todo direito é política pública, e nisso está a vontade coletiva da sociedade expressa em normas obrigatórias; e toda política

²¹ SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, 2019.

²² *Ibidem*, p.835

²³ *Ibidem*, p. 851

pública é direito; nisso ela depende das leis e do processo jurídico para pelo menos algum aspecto da sua existência”²⁴.

De fato, o direito positivado só se efetiva por meio de uma política pública, de nada adiantaria assegurar o direito à saúde na Constituição Federal de 1988, se esse não se transformasse em uma ação governamental, do mesmo modo, a sua execução depende de um/ou de vários arranjos jurídico-institucionais bem definidos.

1.1 A má formação dos operadores do direito em políticas públicas

Coutinho, assim como Bucci, acredita que a fraca abertura do Direito brasileiro às outras ciências que debatem políticas públicas acontece em função da deficiência dos cursos de Direito que negligenciam o estudo conjunto desses dois campos da ciência. Para ele, modificar tal realidade é um grande desafio das faculdades das ciências jurídicas e até mesmo para os cursos de pós-graduação. Como consequência, do não estudo das políticas públicas formam-se operadores do direito com deficiência e que não compreendem os diversos processos que envolvem todo o ciclo de uma política pública²⁵.

Tal distanciamento ocorre, na concepção do autor, porque os estudiosos do direito “são levados a crer que as profissões jurídicas se resumem à advocacia privada ou às carreiras públicas no âmbito do poder Judiciário e do Ministério Público”²⁶. Portanto, não há o preparo dos operadores do direito para serem gestores públicos aptos a lidarem com a complexidade que é a execução de uma política pública. Há, neste sentido, no universo acadêmico, uma falta de interesse em debater a modelagem institucional necessária à implementação destas.

Isto significa, que não existem, durante a formação acadêmica jurídica, debates sobre papéis e tarefas executivas, competências, as conexões existentes

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001, p. 6. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humnos_politicas_publicas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 dez. 2021.

²⁵ Diogo Coutinho. O Direito nas Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Política Pública como Campo Disciplinar**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013. Disponível: <<http://noosfero.ucesal.br/articles/0010/3257/coutinho-o-direito-nas-politicas-p-blicas.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

²⁶ *Ibidem*, p.5

entre diferentes atores que possuem atribuições e que estão envolvidos na execução de uma política pública. O foco do ensino jurídico está nas controvérsias e disputas de interpretação envolvendo o direito positivado. Em outras palavras, estuda-se a lei, mas não os desdobramentos necessários para assegurar que da norma seja implantada uma política pública, a fim de garantir o exercício de um direito fundamental.

O autor, apesar de não negar a importante tarefa que a hermenêutica exerce no debate público e nas pesquisas acadêmicas para a formação dos juristas, chama atenção que o estudo da conexão existente entre políticas públicas e direito é de suma importância, uma vez que os juristas brasileiros têm grande influência no modo como políticas públicas são moldadas, ajustadas e implementadas, seja na qualidade de legisladores, juízes e/ ou burocratas, respectivamente. Por exemplo, se um futuro operador do direito na função de assessor legislativo for assessorar a produção de uma determinada norma, se ele possuir o conhecimento sobre os processos que envolvem a execução de uma política pública, há menos chances de a norma possuir defeitos no desenho institucional.

Neste sentido, sem dúvida, faz-se necessário pensar, então, em uma solução que possa aproximar os dois campos de conhecimento. Bucci²⁷ afirma que não é preciso a criação de um de campo ou subcampo para ensino em Direito e Políticas Públicas, mas incluir a temática nas diversas disciplinas do direito e em trabalhos multidisciplinares desenvolvidos na academia. Em outras palavras, a autora não defende a criação de uma disciplina fechada, mas que as demais disciplinas jurídicas, tais como Direito Financeiro, Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Ambiental, entre outras, bem como os estudos desenvolvidos em diálogo com outros ramos do conhecimento, devem estar abertos a uma abordagem jurídica das Políticas Públicas.

Tal discussão é relevante, pois a execução de políticas públicas pelo Estado envolve diversos profissionais de diferentes áreas do conhecimento, tais como assistentes sociais, sociólogos, médicos, administradores, contadores, entre outros.

²⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, 2019. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>>. Acesso: 15 dez. 2021.

O profissional do direito não atua sozinho no âmbito das políticas públicas, ele terá que dialogar com outros saberes. Portanto, todos, sem exceção, terão que necessariamente lidar com o Direito. Assim, mais do que pensar em campo novo do saber ou um subcampo no âmbito da ciência política, é fundamental que todos adquiram conhecimento de como abordar Direito e Políticas Públicas em um mesmo contexto fático.

No âmbito da Execução Penal, por exemplo, dos oito órgãos responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento da pena, que serão estudados adiante, três, necessariamente, terão representantes com formação em Direito. São eles: o Juízo da Execução Penal, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Além disso, na composição do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e do Conselho Penitenciário (CP), exige-se que entre os seus membros estejam professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e Ciências Correlatas, além de representantes da comunidade.²⁸

Tais profissionais do direito vão lidar em seu cotidiano com normas no sentido amplo que vão prever regras para o processo, procedimentos e rotinas relacionadas à política penitenciária. Desta maneira, é fundamental o conhecimento multidisciplinar por partes desses atores sobre políticas públicas, que vá além do estudo da norma positivada. Não resta dúvida que conhecer a LEP e seus artigos seja importante, mas tem igual importância o conhecimento dos complexos arranjos jurídicos institucionais que darão efetividade a essa norma. Pois só a sua positivação não garante o acesso a determinado direito. E, se assim fosse, a LEP, uma legislação bastante elogiada pelo seu foco na ressocialização, seria capaz, por si só, de resolver todos os problemas enfrentados pela execução penal, em especial atenção à política penitenciária.

Uma das consequências de uma má formação dos operadores do Direito, por exemplo, no âmbito do Judiciário é ter decisões judiciais para implementação de determinado direito, sem considerar a complexidade que é a sua execução. Tutungi Junior²⁹ apresenta um quadro atual de tensão entre o Estado-Administrador e Estado-

²⁸ BRASIL. **Lei nº 7.210**, de julho de 1984. Lei da Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 31 jan. 2022.

²⁹ TUTUNGI JÚNIOR, Nicolai. **Ação civil pública e políticas públicas: implicações na tensão entre o Estado-Administrador e o Estado-Juiz**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Processual)

Juiz, isto porque os julgadores não estão próximos dos problemas de Estado que os gestores públicos precisam enfrentar e, ao julgar, desconsideram a burocracia e trâmites da Administração Pública para execução de uma política pública. Haveria assim um ônus aos operadores do direito no âmbito do controle judicial das políticas públicas que é o de “melhor estudar as demandas sociais, não apenas sob a ótica do litígio atomizado, mas principalmente analisando as estruturas moleculares das questões”³⁰.

Como consequência desta tensão, há hoje uma insegurança jurídica de gestores em ocupar cargo de agente público, como ordenadores de despesas, uma vez que podem ser responsabilizados judicialmente por problemas que são sistêmicos e estruturais. Portanto, não são resultados de um determinado governo, de um único mandato, mas se arrastam há décadas. E diante da insegurança, da constante intervenção do Ministério Público, da Defensoria e do Poder Judiciário, além dos de outros órgãos controladores, aumenta-se cada vez mais o medo de ser gestor de políticas tão complexas, como é o caso da política penitenciária, no âmbito da execução penal³¹.

Nesta perspectiva, alguns estudos chamam o medo dos gestores em decidir no exercício do cargo, como fenômeno da atualidade o “apagão das canetas”³². Tal fenômeno vem sendo estudado também como direito administrativo do medo. Conforme aponta Sousa, ocorre quando gestores perplexos e assombrados pelos órgãos de controle que os veem como criminosos ou, no mínimo, inimigo, atuam de forma protocolar, ocasionando um “vácuo decisório onde ninguém quer mais decidir

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <<https://www.btdt.uerj.br:8443/handle/1/9385>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

³⁰ *Ibidem*, p.86

³¹ VÍPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. O Direito Administrativo do medo e os impactos nas Políticas Públicas. **Revista de Direito e Atualidades**, v. 2, n. 4, 2022. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6431>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

³² PEREIRA, Flávio Henrique Unes; MAIA, Raphael Rocha de Souza. **Direito administrativo do medo, apagão das canetas e improbidade administrativa: por uma reflexão acerca da (in)constitucionalidade da 'violação a princípios' como espécie de improbidade administrativa**. Fórum Administrativo [Recurso Eletrônico] : Direito Público. Belo Horizonte, v.19, n.224, out. 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/40942>. Acesso em: 12 dez. 2021.

Mundim, G. A. (2020). **“Apagão das canetas”: gestor público, controle e mídia** (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28808>. Acesso em: 12 dez. 2021

nada por receio de ser responsabilizado, limitando-se a uma atuação protocolar”³³.

É importante destacar que não se nega a existência, infelizmente, de gestores públicos, no âmbito da Administração Pública, que fazem mau uso de recursos públicos. Muito menos a importância da atuação dos órgãos de controle, principalmente do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e do próprio Poder Judiciário. Qualquer prática ilícita deve ser amplamente combatida. Assim, os órgãos de controle da estrutura de Estado, devem agir, preferencialmente, de forma preventiva, isto é, impedindo que o ilícito aconteça.

Entretanto, conforme nos alerta Coutinho, é necessário ao intérprete e aplicador da lei um conhecimento mais qualificado sobre processos que envolvem a execução de uma política pública. Os juristas estariam preparados não somente para decidir uma determinada demanda, mas “como práticos ou como acadêmicos, formular e propor soluções e ajustes que contribuem para executar ou mesmo aperfeiçoar tais políticas, mitigando suas disfunções e aumentando sua efetividade”³⁴. Além disso, tal conhecimento permitiria uma atuação judicial mais próximas dos problemas de Estado, o que não desestimularia os gestores públicos a tomarem decisões que realmente sejam necessárias, pelo medo de responder judicialmente ou a outros órgãos de controle.

Conhecer as particularidades das políticas públicas e seus complexos arranjos jurídico institucional, orientaria as instituições na tomada de decisão. Isto propicia, por exemplo, ao Ministério Público, a Defensoria Pública, no cumprimento de suas atribuições constitucionais, analisar com mais clareza se é o caso de judicializar uma ação ou não para assegurar um determinado direito que se materializa com a execução de uma política pública. O nosso direito está cada vez mais aberto a novas formas de resoluções de conflitos, estando à disposição das autoridades estatais

³³ SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito Administrativo do Medo: O Controle Administrativo da Gestão Pública no Brasil**. 2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. P.13 Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021_dis_fagsousa.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

³⁴ COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). **Política Pública como Campo Disciplinar**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013. p.6. Disponível em: <<http://noosfero.ucs.br/articles/0010/3257/coutinho-o-direito-nas-pol-ticas-p-blicas.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

métodos como a conciliação, a mediação, a arbitragem, justamente por compreender que a judicialização não é o único caminho para resolvê-los.

Por outro lado, se necessário for a judicialização do conflito, o juiz deve saber bem mais do que dispõe a lei seca para se tomar uma decisão, e sem conhecimento sobre o complexo arranjo jurídico institucional que envolve determinada política pública, corre-se o risco de se tomar uma decisão desconexa dos problemas enfrentados pelos gestores públicos em um contexto de escassez de recursos.

As mudanças na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), promovidas pela Lei nº 13.655/18, que acrescentou os arts. 20 a 30, caminha na direção da orientação, em matéria de direito público, aos agentes públicos, tendo como premissa o diálogo na análise dos problemas em matéria de políticas públicas.

Gramstrup, explica que agentes públicos são aqueles que possuem competência decisória e cujas funções exigem a interpretação e aplicação direta da lei, o que exclui os servidores e empregados considerados subalternos, que cumprem diretamente portarias, instruções e ordens de serviço:

Os agentes que nos interessam são, além dos membros de Poderes que integrem a sua administração, os demais integrantes de cargos de direção e assessoramento superior, os magistrados, os dirigentes de autarquias e agências reguladoras, os membros de colegiados recursais, os integrantes dos tribunais de contas, os agentes que presidem licitações e firmam contratos administrativos, os que exercem a competência de expedir normas regulamentares e de serviço e os que emitem pareceres jurídicos e técnicos. Esses são os destinatários óbvios da LINDB na parte em que se refere ao direito público, ou pelo menos se tornam óbvios quando se consideram os arts. 20 a 30 de maneira integrada³⁵.

Como se vê, o autor assevera que todos os agentes vinculados aos três poderes podem ser considerados administradores, incluindo assim, nessa seara, os magistrados, os ministros dos tribunais de contas, os servidores do executivo que têm o poder de decisão e que necessariamente vão interpretar a norma e aplicá-la. De modo que, o art. 20 da LINDB é muito claro no sentido de estabelecer limites no controle de políticas públicas, ao dispor que nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam

³⁵ RAMOS, André.de. C.; GRAMSTRUP, Erik. F. **Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2021, p. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597820/>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

consideradas as consequências práticas da decisão. A nossa CF/88 apresenta uma gama de princípios que trazem na sua definição valores jurídicos abstratos, como por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana, todavia, é fundamental que a interpretação não se afaste da realidade fática.

O artigo 21 reforça ainda a necessidade dos órgãos de controle e do Judiciário observarem, no âmbito administrativo, com “indicação” e de forma “expressa”, quais são as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões quando decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa. O art. 22 dispõe que ao julgador deve-se na interpretação das normas sobre gestão pública observar a realidade, sem que isso signifique prejuízo dos direitos dos administrados:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Nota-se que há claramente uma posição do legislador em impor limites ao controle das políticas públicas. Todavia, a utilização desses dispositivos legais não pode, de nenhuma maneira, ensejar a justificativa de gestores públicos em não cumprir com suas atribuições. O Ministério Público Federal, por exemplo, ainda quando a mudança legislativa era um projeto de lei e tramitava no Congresso, emitiu por meio da nota técnica conjunta de nº01/2018, pedido de veto integral das alterações propostas à LINDB, pois temiam que os artigos fossem utilizados como justificativa para justificar atos ímprobos pelos gestores públicos ou que o judiciário passasse a agir como consultor do administrador. Além disso, para o órgão, as alterações propostas condicionavam a atuação dos órgãos de controle da Administração Pública e do Poder Judiciário, pois impunham condicionantes às decisões deles emanadas.

Parece impensável, do mesmo modo, supor que o magistrado ou o órgão controlador possa analisar o exame das “alternativas possíveis”, como quer o parágrafo único, porque essa atividade é essencialmente do gestor. Resultado dessa situação esdrúxula seria o desvirtuamento da função

judicial, por exemplo, para atividade de consultoria do administrador, perscrutando alternativas e consequências em seu benefício. Umas e outras devem ser buscadas e/ou suportadas pelo gestor, que deixou de adotar as cautelas necessárias para evitar que o ato viesse a ser invalidado³⁶.

Em contraposição, o Legislativo explica, por meio do Parecer nº 22 de 2017, que o art. 21 é necessário, haja vista a necessidade de se estabelecer uma maior prudência na instituição de parâmetros para o controle de comportamento de gestores públicos, evitando abusos de órgãos controladores e protegendo o gestor que atua de boa-fé, bem como construir laços de comunicação e de diálogo, sem, contudo, invadir as competências alheias.

busca trazer uma medida de prudência básica ao instituir parâmetros para o controle do comportamento do gestor público de modo a evitar abusos de órgãos controladores, protegendo o gestor que atua de boa-fé. Trata-se de norma direcionada principalmente aos órgãos de controle, que, por vezes, fazem exigências deslocadas da realidade dos gestores. O dispositivo insere-se, assim, no contexto em que se considera que os órgãos executores e a fiscalização devem estreitar os laços de comunicação e, sem invadir as competências alheias, buscar as soluções que maximizem o bem comum³⁷.

No mesmo contexto, o legislador, também alterou, por meio da lei nº 14.230/21 a Lei de nº 8.429/92, conhecida como a lei de improbidade administrativa. Isso porque as modificações reforçam que a finalidade da lei é responsabilizar o agente público desonesto, ímprobo que agiu de má-fé no âmbito da Administração Pública. De modo que a norma busca punir apenas os atos dolosos, retirando a possibilidade de o agente público responder por improbidade por atos culposos (Art.1º). Atos dolosos são aqueles, de acordo com a norma, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10º e 11º. Neste sentido, ao MP não basta apenas comprovar a existência do dolo, mas que esse dolo é específico, isto é, está direcionado a uma finalidade específica, que consiste no objetivo de esconder ilícitos³⁸. Ou seja, que a vontade do agente está direcionada a praticar um ato de forma

³⁶ BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão pelo veto integral ao PL 7448/2017 (PLS 349/2015)**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%201_2018.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2021.

³⁷ BRASIL. Senado Federal. **Parecer n. 22/2017**. Relatoria SEN. Simone Tebet. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Assunto: Projeto de Lei do Senado nº349, de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&disposition=inline>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

³⁸ BARBOSA, Rafael de Oliveira Costa; RENATO KIM. **Nova Lei de improbidade administrativa: de acordo com a Lei n. 14.230/2021**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022.

desonesta para atingir determinada finalidade ilícita, sem o cumprimento destes requisitos, está descaracterizado o ato de improbidade.

Cabe destacar ainda, o § 3º do Art.1, que dispõe que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. ” Percebe-se que o legislador novamente frisa que a conduta dolosa deve ter como objetivo a prática de um ato ilícito. Além disso, o fato de um agente público praticar ato de sua função não enseja por si só eventual responsabilização por improbidade se não tiver presente o dolo específico. Isto é, o agente deve ter praticado ato sabendo que estava cometendo o ato com a nítida finalidade de permitir danos ao erário.

Apesar dos protestos em relação às alterações legislativas acima, estas estão em vigência, e, percebe-se que há a busca pelo equilíbrio. Se por um lado as dificuldades orçamentárias não podem ser invocadas como defesa para não implementação de políticas públicas que assegurem o mínimo existencial. Por outro, não pode os órgãos de controle provocar aos gestores medo na tomada de decisão.

Nesta perspectiva, há uma maior exigência para que aqueles que exercem o controle no âmbito de políticas públicas conheçam a complexidade que envolve sua execução. Para tanto, é essencial que haja um empenho na formação dos operadores do direito em políticas públicas, seja durante a sua formação ou no exercício de suas atribuições de controle administrativo, legislativo e judicial. Neste último caso, as escolas ou espaços de formação estruturadas internamente em cada órgão devem ter em suas grades de ensino a preocupação em construir um percurso pela qual seja objeto de estudo direito e políticas públicas.

A seguir apresenta-se a partir dos estudos da professora Bucci, uma abordagem jurídica sobre políticas públicas, que pode servir como referência nesse processo formativo tão necessário para o exercício mais qualificado do controle de políticas públicas.

1.2 Uma abordagem Jurídica das Políticas Públicas: Conceito Jurídico de Políticas Públicas, Arranjos Jurídicos Institucionais e método de pesquisa

Ciente de que os operadores do direito devem compreender os complexos processos que envolvem as políticas públicas para um melhor desempenho de suas atribuições, escolhe-se como suporte, entre outras disponíveis, os estudos desenvolvidos pela jurista Bucci, uma vez que seus estudos se mostram adequados para análise do objeto central deste trabalho, além de apresentar uma linguagem compreensível sobre políticas públicas para o campo de estudo do Direito. Entretanto, a autora destaca que é impossível abarcar todas as dimensões das políticas públicas só pela ótica do direito. Por outro lado, não se pode renunciar a ele para se compreender políticas públicas.

A política pública, como se sabe, não se reduz às disposições da Constituição ou da legislação que lhe proveem o suporte e a conformação jurídica. Embora, por outro lado, não dispense, em absoluto, essa dimensão, uma vez que toda política pública se assenta sobre elementos jurídicos³⁹.

Conceitualmente Bucci define política pública como programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos. Seu objetivo é coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Para tanto, uma política pública “precisa possuir objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”⁴⁰.

Em um artigo mais recente, Bucci apresenta como elementos que caracterizam as políticas públicas, como sendo “a ação governamental coordenada e em escala

³⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>>. Acesso em: 15 de dez de 2021.

⁴⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

ampla, para atuar sobre problemas complexos, em estratégias juridicamente informadas, para estender as conquistas civilizatórias a todas as pessoas”⁴¹.

Perceba que existem elementos que vão dizer se determinada iniciativa é uma política pública ou não. Para ser uma política pública de acordo com a autora é necessário ter objetivos definidos que reflitam as prioridades, reserva de meios necessários para alcance dos objetivos, como por exemplo, recursos orçamentários e de pessoal, bem como é importante estabelecer um tempo para alcance dos resultados. Nesse sentido, não é qualquer ação governamental que será necessariamente uma política pública.

Assim, uma política pública possui arranjos jurídicos institucionais definidos, o que acontece à medida que ela é institucionalizada, por meio de normas. De modo que, “a noção de “arranjos jurídico-institucionais” é funcional no sentido de possibilitar a integração de um conjunto complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas”⁴².

Em relação aos arranjos jurídicos institucionais de uma política pública, Bucci destaca que eles são importantes, principalmente, quando estamos diante de uma política pública que pode deixar de existir em virtude de uma sucessão de governos e a possibilidade de meios ou deslocamento de competências. Para ela é fundamental a dimensão jurídica e processualista definidas em legislação própria e que se expressa por meio de modelos-jurídicos-institucionais. Tais modelos não estariam sujeitos às mudanças externas, sobretudo aquelas provocadas pela política, isto porque logrou êxito tanto na arena política quanto no estabelecimento de meios e processo de implementação, alcançando assim o status de políticas “de Estado”⁴³.

Mesmo que um arranjo institucional nasça de uma política de governo, pode-se tornar uma política de Estado. Para tanto, a autora afirma que ela deve ter dois

⁴¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019. p.19. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁴² BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher.2017, p. 314, Disponível em: <https://cesmac.edu.br/admin/wp-content/uploads/2020/02/BUCCI-Arranjos_juridico-institucionais.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

⁴³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Saraiva Educação SA, 2021.

fatores: a institucionalização e a legitimação política. A institucionalização é o fator relacionado aos dispositivos jurídico-institucionais, que se expressa na lei, nas normas de atribuição de competência etc., sendo possível modificá-la somente por procedimento de idêntica natureza. Ou seja, se determinada política pública for institucionalizada por meio de uma lei, sua alteração, modificação ou revogação só será possível fazer por decisão do Poder Legislativo, em obediência às regras do processo legislativo constitucional. Já em relação a legitimação política, funciona como impeditivo à reversão de uma orientação de governo, mesmo quando há substituição de grupos políticos nas eleições, isto porque, a política pública tem em seu favor a opinião pública, e seus efeitos sociais e econômicos são reconhecidos pela coletividade.

Assim, pode-se dizer, que uma política só garante este status de política de Estado quando ela está institucionalizada por meio de arranjos jurídicos, imune às mudanças, mesmo quando elas são de cunho eleitoral, como por exemplo, o fim de um determinado mandato de uma determinada autoridade política. Além disso, possui junto a sociedade relevância, sendo reconhecida a sua importância para o desenvolvimento do país.

A autora bebe na fonte do pensamento do jurista Santi Romano, para caracterizar o termo institucionalização como sendo, no âmbito da ação governamental,

constituir uma instância, um feixe de ações organizadas, que se descola da pessoa que o instituiu e passa a ter vida própria. Além disso, é ordenar, organizar segundo determinada combinação de conceitos e diretrizes racionais. A estruturação da ação é dada pelo direito, em determinado arranjo de disposições, regras e procedimentos previsíveis e definição de autoridades, com os poderes devidos, para o exercício das funções do Poder Público, destinadas à estabilidade, permanência e previsibilidade.⁴⁴

Neste sentido, busca-se estabelecer um determinado padrão de organização, que é permanente e impessoal, que se apoia em normas jurídicas. De tal modo que, não importa quem foram os autores que a criaram, elas permanecem perenes ao longo do tempo. Como exemplo desse processo de institucionalização, a autora cita a criação dos sistemas sociais no Brasil, pós-Constituição de 1988, tais como, o

⁴⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Saraiva Educação SA, 2021. p.155.

Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, o mais recente, Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Um caso notável de aprendizagem institucional é a criação e estruturação dos sistemas de direitos sociais no Brasil, a partir do Sistema Único de Saúde, emulado no Sistema Único da Assistência Social e no tardio Sistema Único de Segurança Pública. Essas experiências, que enfeixam uma multiplicidade de soluções, tais como repasses fundo a fundo aplicados à saúde e à assistência, normas operacionais, participação de gestores estaduais e municipais em instâncias decisórias nacionais (“bipartites” ou “tripartites”), representam uma tecnologia jurídica e de gestão que viabiliza autênticas políticas de Estado, na medida em que institucionaliza práticas – racionais, democráticas e garantidoras de direitos – que perduram para além das gestões governamentais. O que não significa, evidentemente, que tais práticas não possam ser alvo de ataques ou esvaziamento por governos que não prezam seu caráter civilizatório⁴⁵

Por outro lado, seus estudos revelam que para se compreender uma política pública e seus arranjos jurídicos institucionais faz-se necessário buscar a sua gênese. Isto é, não basta apenas compreender o direito posto, mas é preciso considerar o que nos ensina a autora, a partir do pensamento de Santi Romano, de que o direito não é redutível à norma e envolve elementos que são anteriores a esta. O direito de um país não é apenas a coleção de normas editadas, mas deve-se ser entendido sempre em um momento anterior, porque a objetivação deste, pressupõe debates que acontecem e que são anteriores à própria produção da norma.

Essa política pública se expressará por disposições constitucionais e infralegais, leis, decretos, recursos orçamentários, e meios estatais, e, se houver legitimidade social, tem grandes chances de continuar a existir por tempo indeterminado. Em outras palavras, uma política pública bem estruturada necessariamente terá um arcabouço legal como parte de seu arranjo jurídico institucional capaz de dar conta de seus objetivos e a sobreviver às intempéries do mundo político. Assim, pode-se afirmar que é dos arranjos jurídicos institucionais que nascem as políticas públicas que devem ser, em regra, de competência do Poder Executivo, ao menos como atividade típica.

Uma vez a política pública estruturada do ponto de vista jurídico, é preciso partir para o próximo passo que é executá-la. Nesse aspecto, Bucci destaca que, na fase

⁴⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas**. Revista Estudos Institucionais, vol. 5, n. 3, 2019. p.30. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>>. Acesso: 15 dez. 2021.

de execução, tem-se como referência modelos de governança que estão voltados para o resultado da ação, por meio dos chamados indicadores de desempenho. Trata-se de elementos quantitativos, que tem como parâmetros uma base qualitativa. Assim, o gestor público e seus auxiliares precisam ter informações sobre o quantitativo de beneficiários, qual o perfil social, o custo e o prazo. “São informações absolutamente relevantes para qualificar a ação administrativa. Essas informações também são importantes para valorar a conduta do gestor público no que diz respeito ao significado político e social de suas ações e para informar o estabelecimento de prioridades”⁴⁶.

Para análise jurídica da política pública, com vista a conhecer o arranjo jurídico institucional e sua complexidade, observando as definições conceituais e objetivando uma linguagem simples e compreensível ao campo do direito, a autora apresentou dois quadros referenciais. O primeiro, em 2015⁴⁷, e o segundo em parceria com Ruiz⁴⁸. O primeiro intitulado de Quadro Referencial de Políticas Públicas e o segundo que nasce para complementar o primeiro de Quadro de Problemas de Políticas Públicas. O quadro de referência, de acordo com a autora, possibilita estabelecer uma demarcação mais clara dos limites do programa de ação, compreender sua organização interna, a partir da base jurídica, bem como permite identificar as ligações com aspectos políticos, econômicos e de gestão que são mais importantes.

Antes de utilizar a ferramenta metodológica o Quadro Referencial de Políticas Públicas, a autora recomenda que inicialmente seja feito um levantamento das seguintes questões para se ter uma visão jurídico-institucional de uma política públicas, quais sejam: a) a organização do programa de ação; b) os papéis institucionais; c) o movimento, a finalidade pretendida.

⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Saraiva Educação SA, 2021.p.180

⁴⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, p. 7-11, 2015. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Maria-Paula-](https://www.researchgate.net/profile/Maria-Paula-Bucci/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica/links/57275b0608aee491cb4141bb/Quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica.pdf)

[Bucci/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica/links/57275b0608aee491cb4141bb/Quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Maria-Paula-Bucci/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica/links/57275b0608aee491cb4141bb/Quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁴⁸ RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

Em seguida, passa-se a identificar os seguintes elementos: 1) Nome oficial do programa de ação; 2) Gestão governamental 3) Base normativa; 4) Desenho jurídico-institucional; 5) Agentes governamentais; 6) Agentes não governamentais; 7) Mecanismos jurídicos de articulação; 8) Escala e público-alvo; 9) Dimensão econômico-financeira do programa; 10) Estratégia de implantação; 11) Funcionamento efetivo do programa; 12) Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Malheiros e Duarte que utilizam o quadro para análise de política pública, no âmbito do direito, destaca que a ferramenta está organizada em três componentes. O primeiro, organização, abrangendo os elementos políticos do programa de ação e como se interrelacionam. O segundo, os papéis institucionais, o “quem faz o quê”, despersonalizando a iniciativa. E por fim, o terceiro, que está focado na finalidade, em seus sentidos político e social, atinente ao sucesso, ou não, da agregação de interesses fundantes do programa.⁴⁹

O outro quadro intitulado de Quadro de Problemas de Políticas Públicas como já exposto, acrescentou uma ferramenta complementar ao quadro de referência para análise de programas não estruturados ou em fase de estruturação, ou que sequer tenha entrado na agenda governamental. Neste novo estudo reafirmam que o quadro de referência desenvolvido em 2015 é útil como ferramenta para auxiliar pesquisadores a descrever políticas públicas já estruturadas e institucionalizadas, mas não é suficiente para explicar problemas de políticas públicas.

Assim, as autoras apresentam como complemento metodológico, inspirado no ciclo de formação de políticas públicas, no modelo das múltiplas correntes, de Kingdon e na perspectiva teórica que problematiza a não-tomada de decisão, o Quadro de Problemas de Políticas Públicas. Tal escolha pelos modelos teóricos se justifica, segundo as autoras, uma vez que há um foco maior para o momento da tomada de decisão governamental, fase importante para elaboração de uma política pública. Esse modelo complementar dá ênfase às análises jurídico-institucionais que privilegiam a institucionalidade jurídica. Ou seja, está no centro do debate acadêmico

⁴⁹ MALHEIROS, Rafael Taranto et al. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. 2019. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3924>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

as normas, os atos e os processos que dão corpo às decisões, bem como suas conexões com os agentes nas arenas de disputa política.

Destacam ainda que o novo quadro problema permite ao pesquisador a compreender porque há a não -tomada de decisão, partindo do pressuposto de que em certas situações as relações de poder existentes entre os grupos e os instrumentos de força, isoladamente ou combinados, podem, efetivamente, impedir que certos problemas se transformem em questões de pleno direito que demandam decisões, mantendo-as submersas e excluídas da agenda decisória.

[...] o pesquisador que se debruça sobre um problema de política pública pode se deparar com uma situação de inexistência de normas jurídicas, justamente pela não-tomada de decisão sobre determinada questão (ainda que latente no contexto político, econômico ou social de determinada comunidade). Essa é uma situação típica em que o Quadro de Referência (BUCCI, 2015) se revela limitado para auxiliar o trabalho do pesquisador⁵⁰.

No quadro situação-problema as autoras apresentam os seguintes elementos no contexto das políticas públicas: 1. Situação-problema; 2. Diagnóstico Situacional; 3) Solução hipotética; 4) Contexto normativo; 5) Processo decisório; 6) Etapa atual do processo decisório; 7) Arena institucional; 8) Protagonistas; 9) Antagonistas; 10) Decisores e 11) Recursos de barganha.

Tanto o quadro referencial quanto o quadro situação-problema podem auxiliar de forma complementar no estudo da atual situação da política pública penitenciária, no âmbito da Execução Penal, e seus complexos arranjos jurídicos institucionais. Entretanto, para o trabalho em desenvolvimento o Quadro de Problemas de Políticas Públicas parece ser mais adequado para análise dos problemas enfrentados pelo sistema penitenciário, razão pela qual será utilizado quando será analisado o estudo de caso dos arranjos jurídicos institucionais da política de Execução Penal no âmbito do Tocantins, com ênfase na política penitenciária.

⁵⁰ RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019, p.3. Disponível: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

2. POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO PENAL: LIMITES IMPRECISOS ENTRE O QUE É ADMINISTRATIVO E O QUE É JURISDICIONAL

A partir do que foi exposto anteriormente e antes da aplicação da ferramenta quadro situação-problema, faz-se necessário compreender o objeto de estudo desta pesquisa que é a política penitenciária e seus complexos arranjos jurídicos institucionais. Olha-se, fundamentalmente, para o papel do Poder Executivo, na sua função típica de executar a política pública penitenciária, mas não somente, porque embora seja de competência do Poder Executivo, trata-se de uma gestão híbrida, que faz parte da execução penal, que por sua vez, faz parte do sistema de segurança e justiça criminal. Assim, além dos órgãos da execução penal, tem-se a incidência de outros atores vinculados a poderes diferentes e até mesmo da própria sociedade⁵¹.

No aspecto jurídico, inicialmente, é importante destacar que há um debate sobre a existência de autonomia ou não de um Direito Penitenciário e um Direito da Execução Penal. Isto porque, apesar da Constituição Federal de 1988 apresentar o direito penitenciário como uma ciência jurídica autônoma, pois confere, em seu artigo 24, a competência da União para legislar sobre as suas normas gerais, há divergência quanto à correta interpretação da carta constitucional quanto a existência desse ramo e qual o grau de autonomia frente a execução penal.

Miotto antes mesmo da Constituição de 1988, defendia que o Direito Penitenciário abarca o Direito de Execução Penal, e que este não se reduzia a designar estabelecimentos de execução de pena restritiva de liberdade. Para ela, esse ramo, pouco estudado, mas há tempo na agenda de estudiosos do direito, era responsável pelas relações jurídicas entre Estado e o condenado. Sua importância é tamanha, que não pode, ser entregue, totalmente a Administração Penitenciária,

⁵¹ RIBEIRO, Gleidy Braga. **O ativismo judiciário frente à Gestão Híbrida do Sistema Penitenciário.** *IDP Law Review*, v. 1, n. 1, p. 192-211, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5392>. Acesso em: 15 dez. 2021.

devendo, com seu desenvolvimento, ocorrer a jurisdicionalização da execução penal⁵².

Neto e Goulart citado por Renato Marcão, fazem uma diferenciação entre Direito da Execução Penal, Direito Penitenciário e Penologia. Todavia, diferente de Miotto, defendem que o Direito Penitenciário é mais restrito, tendo como finalidade o tratamento do preso nos estabelecimentos penitenciários. Para eles existe uma sensível distinção entre esses ramos do direito. Apesar de admitirem que são áreas do conhecimento que possuem pontos comuns e que estão interligadas sob certos enfoques, o objeto da discussão central possui diferenças.

O direito da Execução Penal tem maior amplitude em relação ao Direito Penitenciário, não se confundindo com este. Direito da Execução das Penas: é o conjunto das normas jurídicas referente à execução de todas as penas. Direito Penitenciário: Preocupa-se unicamente com o tratamento dos presos, buscando o aperfeiçoamento das leis que ordenam a convivência na prisão, para melhorar a vida interna dos reclusos⁵³

Norberto Avena também reconhece que houve um esforço doutrinário internacional para consagrar a expressão Direito Penitenciário, todavia não prevaleceu no Brasil. Sua afirmação se sustenta na interpretação que faz do art. 1º da LEP, na qual a ideia de que a execução penal, vai além das questões relacionadas ao cárcere, “mas também o estabelecimento de medidas que visem à reabilitação do condenado. Daí o surgimento da expressão Direito de Execução Penal para denominar a disciplina que rege o processo de cumprimento da sentença penal e seus objetivos”⁵⁴.

Mirabete e Fabrini, por sua vez, afirmam que o direito penitenciário faz parte do Direito de Execução Penal. Todavia, destacam que existem autores que o consideram na verdade como parte do direito administrativo. Assim como no Brasil, existem diversos países na qual as legislações buscam autonomizar o Direito de Execução Penal. Isto é, dando-lhe, estrutura e conteúdo de maneira a liberá-lo de situação parte ou mero apêndice do direito processual penal. No ordenamento jurídico brasileiro,

⁵² MIOTTO, Armida Bergamini. O Direito Penitenciário: importância e necessidade do seu estudo. **Revista de informação legislativa**, v. 7, n. 28, p. 93-106, out./dez. 1970 | Revista do Conselho Penitenciário Federal, v. 8, n. 26, p. 31-46, jan./mar. 1971. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180530>>. Acesso em: 31 jan. 2022. MARCÃO, Renato Flavio. **Curso de Execução Penal-19ª edição 2022**. Saraiva Educação SA, 2022., p.31.

⁵⁴ NORBERTO, A. **Execução Penal**. 6. ed. São Paulo: Método, 2019, p. 1.

além de apontar para sua autonomia, destacam que ele possui um caráter híbrido e que existem limites imprecisos entre o que é administrativo e o que é jurisdicional. Há atividades da execução que se refere especificamente providências administrativas e que fica a cargo das autoridades penitenciárias e, ao lado disso, desenvolve-se a atividade do juízo da execução ou atividade de execução⁵⁵. Assim, o Direito Penitenciário existiria, mas como parte do denominado Direito da Execução Penal, que comportaria, desta forma, atos, que ora são de natureza administrativa, praticados pelo Poder Executivo e atos jurisdicionais, praticados pelo Poder Judiciário.

Os autores explicam atividade jurisdicional como aquela que tem como objetivo resolver um conflito jurídico de interesses, cujo objetivo é verificar qual das pretensões em oposição está, efetivamente, protegida pelo direito para ser coativamente realizada. No caso da execução Penal, havendo uma sentença condenatória transitada em julgado, o Estado exerce o seu *jus puniendi*, por meio de uma pena ou mesmo medida de segurança, o que ocorre quando há uma decisão absolutória imprópria. É neste contexto, que surge uma relação entre o Estado e o autor do crime e dá-se início a uma complexa relação jurídica.

Assim, em que pese o esforço de Miotto, e a própria Constituição Federal, utilizar o termo direito penitenciário, prevalece o entendimento doutrinário de que o Direito de Execução Penal é mais amplo do que o denominado Direito Penitenciário. Todavia, tal discussão não parece surtir efeito no âmbito da política educacional no campo do estudo dos ramos do direito, uma vez que o Conselho Nacional de Educação, em sua Resolução CNE/CES nº 5/2018, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, não inclui como conceito básico, o Direito Penitenciário e nem o Direito de Execução Penal, sendo provavelmente tratados no âmbito do direito penal e/ou processual penal.

Entretanto, há o reconhecimento dos doutrinadores, alguns aqui citados, de que o Direito de Execução Penal é autônomo, mas inegavelmente, possui forte relação com outros ramos do direito, principalmente, o direito constitucional, no que tange os direitos e garantias individuais, que limita à pretensão punitiva do Estado; com o direito penal, uma vez que existem diversos institutos relacionados à execução da pena, bem

⁵⁵ MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato Nascimento. **Execução penal**. Gen, Atlas, 2020, p. 30.

como o direito processual penal, que trata do processo executório e a importância de se observar os princípios do contraditório, da ampla defesa, do duplo grau de jurisdição etc.

Assim, o Direito Penitenciário não possui autonomia, faz parte do Direito de Execução Penal, e sua finalidade é executar as atividades administrativas vinculadas aos estabelecimentos penitenciários, mas não somente. Em um debate nacional recente sobre identidade e reconhecimento profissional que culminou com a mudança legislativa da nomenclatura de agente penitenciário para agente de execução penal é possível perceber na justificativa do projeto, que a mudança se deu em função de que as atividades realizadas pelos profissionais que laboram na política penitenciária, não se resume às atividades intramuros, mas, também no auxílio do acompanhamento dos demais incidentes da execução, tais como o livramento condicional, a progressão de regime, o indulto, a comutação de pena, entre outros⁵⁶. Cabe destacar que, a partir de 2019, com aprovação da EC nº 104, tais profissionais passaram a ser considerados Policiais Penais⁵⁷.

Nesta perspectiva, o direito penitenciário é parte do Direito das Execuções Penais. Este é complexo e híbrido e, mesmo com imprecisões dos limites entre as questões administrativas e jurisdicionais, prevalece o entendimento que é uma atividade jurisdicional. Portanto, a execução da política penitenciária que é de responsabilidade do Poder Executivo, tem a participação direta do Poder Judiciário e, porque não dizer, do Poder Legislativo.

O Direito Penitenciário brasileiro abarca as atividades administrativas penitenciárias desenvolvidas tanto intramuros como extramuros, não se resumindo, assim, às atividades realizadas dentro dos estabelecimentos penitenciários. No âmbito federal, é regulado, principalmente, pela Constituição Federal e a Lei de

⁵⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei N. __ de 2011** (Do Sr. Fabio Trad) Dispõe sobre a denominação e as atribuições da Carreira e cargo de Agente Penitenciário Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=962953>. Acesso em: 11 out. 2021.

⁵⁷ BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº14**, de 2016. Objetiva dar nova redação o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, que passariam a vigorar com a inclusão da criação da polícia penitenciária no sistema de segurança federal, estadual e distrital. Requerimento n. 98 de Senador Cássio Cunha Linha. Congresso Nacional. Senado. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=1395079&ts=1540475024521&disposition=inlin>>. Acesso em: 11 out. 2021.

Execução Penal, com complementação de outros ramos do direito, em particular o direito processual penal e direito penal.

Nucci⁵⁸ apresenta uma importante crítica sobre o Direito Penitenciário ao afirmar que é uma atividade estatal, de competência do Poder Executivo, de promover a execução da pena, sob variados prismas, de acordo com as ordens judiciais e sob fiscalização permanente do Poder Judiciário. Para ele, essas características não podem ser esquecidas, sob pena de se descaracterizar a execução penal. Como exemplo, cita que o Poder Executivo, por meio de normas administrativas tem usurpado a competência complementar do Poder Legislativo, em âmbito estadual, ao tratar o cometimento de faltas leves e médias, tendo em vista que a LEP só disciplina as faltas graves.

Para ele, tais atos administrativos têm sido aceitos pelo Judiciário, entretanto, ferem o princípio da legalidade, com reflexos diretos na individualização executória da pena, uma vez que, o cometimento de faltas pode impedir, por exemplo, à progressão de regimes, obtenção de livramento condicional, dentre outras consequências. Crítico da postura do Poder Executivo assevera que se corre o risco de ocorrer a administrativização da execução penal, o que retira indevidamente, sua natureza jurisdicional. No bojo desse debate, cabe também a indagação quanto a constitucionalidade dos estados trazerem de forma distintas conformação legislativa no âmbito do Direito Penitenciário, isso em função de ser matéria concorrente com a União. Temos diversos estados atualmente legislando sobre a matéria, como é o caso do Estado de Pernambuco, que instituiu o Código Penitenciário, por meio da Lei nº 15.755 de 04 de abril de 2016.

Superada essa parte é fundamental destacar que o Brasil, de acordo com a legislação brasileira, adota o sistema de Progressão de Regime. Conforme consta no art. 33 do Código Penal Brasileiro (CPB), os regimes de cumprimento de pena são: fechado, semiaberto e aberto. Em regra, o condenado a pena privativa de liberdade será transferido para regime menos rigoroso, a ser determinada pelo Juiz, quando o preso tiver cumprido determinado prazos estabelecidos no art.112 da LEP, que foi profundamente alterado pelo pacote anticrime, Lei nº 13.964/2019.

⁵⁸ NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Execução Penal**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2021.

Já em relação à pena, Prado destaca que a pena de privação de liberdade antes de se tornar a pena criminal por excelência, era tão somente o procedimento processual para assegurar a presença do acusado durante todo processo para evitar que a fuga do acusado. O encarceramento não ocorria em estabelecimentos penais como os de agora, “era feito sobretudo em masmorras, mosteiros e poços, como uma espécie de “etapa preliminar” da aplicação das penas corporais ou simplesmente como fruto do arbítrio dos governantes”⁵⁹.

A justa transição entre as penas cruéis para a pena restritiva de liberdade, ocorreu com amadurecimento da sociedade ocidental que passou a questionar a crueldade das penas que afligia o próprio corpo do apenado. Para Rogério Greco, foi o italiano Cesare Beccaria, célebre jurista e economista, um dos principais responsáveis por essa mudança⁶⁰. Em sua obra “Dos Delitos e das Penas”, Beccaria apresenta o princípio da proporcionalidade como medida necessária ao julgador na aplicação da pena, frente a existência da desproporcionalidade entre o delito praticado e a pena cruel que era aplicada. Para ele, a finalidade da pena era impedir que o réu praticasse novamente novos danos, bem como demover outros de agir da mesma maneira. “É, pois, necessário selecionar quais penas e quais os modos de aplicá-las, de tal modo que, conservadas as proporções, causem impressão mais eficaz e mais duradoura no espírito dos homens, e a menos tormentosa no corpo do réu”.⁶¹

A Constituição Federal de 1988, inclusive, veda expressamente no inciso XLVII de seu art.5º, a aplicação de penas consideradas desumanas e cruéis. Está vedada ao magistrado a aplicação das seguintes penas: de morte, permitido apenas em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, de caráter perpétuo; de trabalho forçado; de banimento e penas cruéis. De acordo com Greco, “a proibição de tais penas atende a um dos fundamentos de nosso Estado Democrático de Direito, previsto no inciso III do art.1º da Constituição Brasileira, que é a dignidade da pessoa humana”.⁶²

A LEP, em seu artigo 1º, aduz de forma clara o caráter punitivo e humanizador da execução penal, ao afirmar que esta tem “por objetivo efetivar as disposições de

⁵⁹ PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2002, p.448.

⁶⁰ GRECO, R. **Curso de Direito Penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p.39.

⁶¹ BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Martin Claret, 2006, p.52.

⁶² GRECO, R. **Curso de Direito Penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p.39.

sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Na visão do jurista Júlio Mirabete e Fabrini este artigo contém duas ordens de finalidades,

A primeira é a correta efetivação dos mandamentos existentes na sentença ou outra decisão criminal, destinados a reprimir e prevenir os delitos. O dispositivo registra formalmente o objetivo de realização penal concreta do título executivo constituídos por tais decisões. A segunda é a de proporcionar condições para a harmônica integral social do condenado e do internado, baseando-se por meio da oferta de meios pelos quais os apenados e os submetidos as medidas de segurança possam participar da comunhão social⁶³.

Na mesma seara, Fernando Capez, nos ensina que a pena tem como objetivo aplicar a

a sanção penal de caráter aflagrante, imposto pelo Estado, em execução de uma sentença, ao culpado pela prática de uma infração penal, consistente na restrição ou privação de um bem jurídico, cujas finalidades são aplicar a retribuição punitiva ao delinquent, promover a sua readaptação social e prevenir novas transgressões pela intimidação dirigida à coletividade⁶⁴.

Desta forma, pode-se afirmar que a pena quanto a sua finalidade, tem o caráter retributivo, ou seja, busca compensar o bem jurídico lesionado, uma vez que aquele que provocou o dano pagará com a restrição ou a privação de outro bem jurídico, a exemplo, da pena de privação de liberdade. Tendo também o caráter ressocializador, uma vez que com aplicação da pena, se pretende readaptar o transgressor ao convívio social. E por fim, tem o caráter educativo, uma vez que a sanção estatal, também visa desencorajar a prática do mesmo crime por outro membro da sociedade.

O comando do artigo 3º da LEP é bem importante, dado ao fato de dizer que a pena não pode atingir demais direitos dos acusados que não foram restritos na sentença condenatória. Dispõe que “ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei.” Reforçando em seu parágrafo único a vedação contra a prática de discriminação, seja de “natureza racial, social, religiosa ou política”. Embora a lei faça menção apenas ao preso condenado, e ao internado, deve-se considerar os presos provisórios, cujo aprisionamento se dá

⁶³ MIRABETE, J. F.; FABBRINI, R. N. **Manual de Direito Penal Parte Geral**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 28.

⁶⁴ CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, Parte Geral**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 344.

em razão de prisão em flagrante, prisão temporária ou preventiva. Sobre a aplicação da Lei de Execução Penal ao preso provisório, Nucci assim argumenta,

Se o reu é cauteramente detido (prisão preventiva, prisão em flagrante, prisão para recorrer etc.), antes do transitado em julgado de sentença condenatória, ficando recolhido em estabelecimento penitenciário – ainda que separado dos demais presos condenados – deve submeter-se as mesmas regras que regem a execução penal, quando compatíveis com a natureza de sua prisão (art.2º, parágrafo único, LEP). Tem direito, pois de ter asseguradas as suas integridades física e moral, bem como a mesma assistência que o sentenciado definitivo possui (alimentação, vestuário, auxílio médico etc.)⁶⁵.

Desta forma, não resta dúvida que são assegurados à pessoa que se encontra sob a custódia do Estado os direitos fundamentais não atingidos pela sentença ou pela medida cautelar, assim como veda qualquer preconceito existente, seja este de natureza racial, social, religiosa ou política. Interessante seria se o legislador tivesse incluído o preconceito em razão da orientação sexual, pois estudos comprovam que a população LGBT sofre no cárcere inúmeras violações de seus direitos⁶⁶.

Para o cumprimento da pena no que tange aos estabelecimentos penais, a LEP preocupou-se em classificá-los em razão do regime: (a) a penitenciária, destinada ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado; (b) a colônia agrícola, industrial ou similar, destinada ao cumprimento da pena em regime semiaberto; (c) a casa de albergado, destinada ao cumprimento de pena privativa de liberdade em regime aberto e da pena de limitação de fim de semana; (d) o centro de observação, destinado à realização de exames gerais e criminológicos, assim como a pesquisa criminologias; hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, destinado aos inimputáveis e semi-imputáveis e, por último, (e) a cadeia pública, destinada ao recolhimento de presos provisórios, que ainda não foram julgadas definitivamente.

Cabe destacar, como se verá a seguir, que embora a LEP traga as prescrições de estabelecimentos de forma bem-organizada e em consonância com a progressão de regime, quando se analisa os dados da efetiva realidade, são absolutamente frustradas, não alcançado a sua finalidade.

⁶⁵ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 992

⁶⁶ LIMA, Heloisa Bezerra; NASCIMENTO, Raul Victor Rodrigues do. Transgeneridade e cárcere: diálogos sobre uma criminologia transfeminista. **Revista Transgressões**, v. 2, n. 2, p. 75-89, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/6444>. Acesso em: 11 out. 2021.

3. A POLÍTICA PENITENCIÁRIA E O DIAGNÓSTICO SITUACIONAL: ENTRE A DESORDEM ADMINISTRATIVA E A ESCOLHA PELA JUDICIALIZAÇÃO

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atualmente existem três fontes principais alimentadas periodicamente sobre estrutura do sistema prisional e que deveriam permitir estabelecer um diagnóstico situacional preciso sobre as condições de cumprimento de penas. São eles: Sistema de Acompanhamento da Execução das Penas do DEPEN/MJSP (Sisdepen/INFOPEN); Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais, CNIEP do CNJ; e Sistema Prisional em Números do CNMP. No entanto, o órgão aponta que eles possuem metodologias diferentes tanto em sua concepção e operação, o que provoca discrepância de informações no cruzamento de dados, o que naturalmente impede uma leitura precisa sobre a situação prisional do país⁶⁷.

Por essa razão, neste trabalho, utilizar-se-ão os dados oficiais do SISDEPEN/INFOPEN (2022) como a principal base de referência. No mais recente levantamento disponibilizado com data de junho de 2022, considerando diferentes tipos de privação de liberdade, o país possui hoje 837.443 mil pessoas sob a custódia do estado. Deste total, 654.704 mil pessoas estão em privação de liberdade nos estabelecimentos penais estaduais. Outras 190.771 são presos provisórios. De 654.704 mil, apenas 28.699 mil são mulheres, contra 626.005 mil homens. Há 1.391 estabelecimentos penais estaduais, com 469.076 vagas, possuindo um déficit de 191.799 mil vagas. Destaca-se, ainda, que 88.080 pessoas estão com uso de tornozeleira eletrônica em prisão domiciliar e 87.448 mil também estão em prisão domiciliar, mas sem o uso do equipamento. Já no sistema penal federal, há 5 (cinco) unidades penitenciárias federais, com 1.040 vagas para uma população de 482 pessoas em privação de liberdade⁶⁸.

⁶⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347**. [S.l.]: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2022.

⁶⁸ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Dados estáticos do Sistema Penitenciário**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNWQ0ODM1OTQtMmQ2Ny00M2lyLTk4YmUtMTdhYzI4N2ExMWM3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

Em relação ao perfil das pessoas privadas de liberdade, a maioria é preto, 56.3%, 42% têm menos de 30 anos, 57,4% com ensino médio incompleto, sendo que mais de 70% aprisionados estão em função de crimes contra o patrimônio e/ou tráfico de drogas. O mesmo fenômeno pode ser observado entre as mulheres encarceradas.

Para Oliveira⁶⁹, a relação quantitativa, dentre os encarcerados, entre os do tipo réu provisório e os do tipo réu condenado, aponta que o sistema judiciário, não consegue dar vazão satisfatória às demandas criminais, o que faz, por consequência, a ocupação de vagas do sistema prisional por réus que ainda não foram condenados. Considerando toda a população carcerária, o Brasil hoje ocupa o 3º lugar no ranking de países com maior número de pessoas presas no mundo, atrás somente dos Estados Unidos e da China⁷⁰.

Diante de tal quadro, o país já foi acionado em tribunais internacionais e nacionais. Em âmbito internacional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos analisou e julgou casos envolvendo o país, e tem expedido resoluções, condenando o Estado brasileiro a cumprir medidas para prevenir situações de risco e ao mesmo tempo proteger à vida e à integridade pessoal, psíquica e moral de pessoas privadas de liberdade em vários estabelecimentos penitenciários do país⁷¹.

Já em âmbito nacional, há cada vez mais, uma posição ativa do Judiciário brasileiro, que tem por meio de decisões judiciais obrigando gestores públicos a executarem ações que tragam melhorias à gestão penitenciária. A situação é tão precária que o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou tese orientadora em 2011, no julgamento do RE 592.581/RS, de que é lícita a imposição do Poder Judiciário ao Poder Executivo determinar obrigação de fazer reparos emergenciais nos presídios,

⁶⁹ OLIVEIRA, Marcondes Pereira de. **Execução da pena privativa de liberdade: ressocialização, neutralização e possibilidades**. CARVALHO, Amanda Sanches Daltro de et al. A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro — Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2020 (Vol. V). P 41-60. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/banner_cidadao/Revista_do_Sistema_Prisional_-_Edi%C3%A7%C3%A3o_2020.pdf Acesso em: 20 dez. 2021.

⁷⁰ Esta informação é confirmada pelos relatórios do *World Prison Brief* (WPB), organizado e mantido pelo *Institute for Criminal Policy Research* (ICPR) e citados em relatórios e estudo sobre o tema.

⁷¹ SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; PESSOA, Manoela Fleck de Paula. **O sistema interamericano de direitos humanos e as medidas de urgência no sistema prisional brasileiro: a perspectiva garantista na proteção dos direitos humanos**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 13, n. 2, p. 227-244, 2021. Disponível em: <http://index.php/RECHTD/article/view/18772>. Acesso em: 20 dez. 2021.

na defesa da integridade do preso e de sua dignidade humana⁷².

Em 2015, a Corte confirmou em plenário, a Liminar conferida pelo Ministro Marco Aurélio, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), número 347, declarando que o estado do Sistema Penitenciário Brasileiro é calamitoso e que decorre de problemas estruturais e sistêmicos de grande complexidade e magnitude. Desta forma pode o Judiciário intervir no assunto, determinando a atuação eficiente do Executivo, sem que isso signifique infringir o princípio constitucional da separação dos poderes. A Corte, diante das violações sistêmicas dos direitos fundamentais da pessoa humana, aplicou a teoria de origem colombiana e declarou que o sistema penitenciário vive um “estado de coisas inconstitucional”⁷³. Segue a ementa da referida decisão.

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. Fundo Penitenciário Nacional – Verbas – Contingenciamento. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão.⁷⁴

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 592581**. Relator: Ricardo Lewandowski Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863995046/recurso-extraordinario-re-592581-rs-rio-grande-do-sul/inteiro-teor-863995056?ref=serp>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 19 fev. 2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁷⁴ *Ibidem*.

No debate estabelecido pelos julgadores, é possível extrair que o Poder Judiciário é tão responsável quanto o Poder Executivo pelo caos vivenciado na política penitenciária. Isso ficou explícito no voto do Ministro Gilmar Mendes:

A situação de penúria do sistema prisional do país é tão notória, o que quer se diga, será expletivo e, claro, vergonhoso para todos nós. E como tenho destacado, nós não temos, no âmbito do Judiciário, sequer a desculpa de dizer que isso é culpa da Administração, porque somos administradores do sistema. Como destacou há pouco o ministro Celso, temos grande responsabilidade na manutenção desse quadro caótico.⁷⁵

O argumento de Mendes foi acompanhado por sete dos ministros da Corte, entretanto dos sete pedidos diretamente relacionados à atuação do Poder Judiciário, houve o deferimento favorável pela realização somente de uma: a da realização das audiências de custódia e no que tange ao Poder Executivo somente a determinação para descontingenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. Por muito tempo, a União usou os recursos do fundo como reserva de contingência para alcance dos resultados fiscais. Havia à época do julgamento R\$ 2,2 bilhões contingenciados no orçamento da União⁷⁶.

Ainda sobre decisões do STF, em 2016, a corte, em função da falta de vagas no sistema penitenciário, editou a Súmula Vinculante n.56⁷⁷, estabelecendo que a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. Assim, não pode o Juiz de execução penal determinar que certo condenado, embora tendo direito à progressão de regime menos gravoso (semiaberto), seja mantido em regime mais gravoso (fechado). Não havendo vaga,

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 19 fev. 2016, p. 37. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁷⁶ MAIA, Isabelly Cysne Augusto; FERREIRA, Pedro Henrique Lopes. **Do contingenciamento ao Estado de Coisas Inconstitucionais: A intervenção do Judiciário na execução da política penitenciária**. Revistas Teorias do Direito e Realismo Jurídico. 2018 (no prelo). Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210566731.pdf> Acesso em: 20 dez. 2021.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 56**, de 8 de ago. de 2016. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 56**, de 8 de ago. de 2016. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352>. Acesso em: 20 dez. 2021.

deve o magistrado adotar o cumprimento de medidas alternativas. São elas.

Havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado⁷⁸.

É certo que o ativismo por parte do Poder Judiciário em matéria penitenciária guarda relação com a incapacidade de gestão do Poder Executivo e, não resta dúvida, que deixou como legado a importância de se considerar a corresponsabilidade de cada um dos atores que atuam no âmbito da execução penal. Todavia, a opção pela judicialização das políticas públicas e, conseqüentemente, o ativismo judicial, é bastante questionada quanto a sua efetividade. Andrade⁷⁹, ao analisar as Ações Cíveis Públicas relacionadas à gestão do sistema penitenciário no Paraná, verificou que o resultado das ações não alcançou melhorias significativas. Trata-se de processos judiciais morosos, dispendiosos para o Estado e de pouca resolutividade. Para ele, o melhor caminho ainda, que seja difícil, é o do diálogo entre os poderes até mesmo com meio de concretizar o importante papel do Ministério Público frente à Política do Sistema Penitenciário.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou importante auditoria em 2019 e identificou que, mesmo com a decisão do STF que descontingenciou os recursos do FUNPEN, não houve significativas melhoras no diagnóstico situacional da política penitenciária. Isto porque os estados apresentam “baixos índices, com atrasos sistemáticos na execução de obras e faltam ações articuladas por parte dos atores estatais em direção a maior eficiência na gestão dos recursos públicos”⁸⁰. Na perspectiva do TCU, as ações não são articuladas e falta ao Estado brasileiro, o

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 423**. Relator: Gilmar Mendes. Decisão em: 11 mai. 2016. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁷⁹ ANDRADE, Felipe Texeira. A fiscalização do sistema penitenciário pelo Ministério Público: falência da judicialização das políticas públicas. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, ano 4, n. 6, 2013, p. 417-461. Disponível: <<https://www.revistadomprr.org.br/edicoes/6/417-465.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria nº 018.407/2018-1**. Relator: Ministra Ana Arraes. DOU 03/07/2019, p. 56. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729227607/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1804720181/relatorio-729227894>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

devido grau de profissionalismo e eficiência em se tratando de política criminal e outras políticas públicas afetas ao sistema prisional.

Em recente relatório produzido pelo CNJ, há também um balanço quanto à distribuição e considerações sobre a capacidade dos gestores públicos executarem os recursos descontingenciados. De acordo com o documento, houve transferência fundo a fundo; voluntárias e contrato de repasse. Na modalidade fundo a fundo (2015 - 2019) foram liberados R\$ 1,9 bilhão, sendo executados somente R\$ 753,7 milhões, o que representa apenas 38,5% do montante de recursos liberados. Na modalidade de transferência voluntária, foram empenhados por convênios entre 2015 e 2020, R\$ 334,5 milhões. Porém, só foram executados R\$ 88,9 milhões, o que representa apenas 26% dos valores liberados. Já na modalidade na qual a União é representada pela intermediação de uma instituição ou agente financeiro público federal, na execução e fiscalização da transferência, entre 2015 e 2020, foram empenhados R\$ 315,3 milhões em contratos de repasse, e outros R\$ 485,5 milhões inscritos em restos a pagar. Entretanto, apenas R\$ 4,8 milhões foram liquidados nesse período⁸¹.

Assim, percebe-se que, em todas as modalidades de repasse, há um histórico de baixa execução dos valores repassados. O simples descontingenciamento de recursos do FUNPEN por decisão judicial não alterou a realidade do sistema penitenciário. Mesmo os estados fazendo a opção majoritária pela construção de novos estabelecimentos penais para ampliação de novas vagas, estes foram incapazes de gerá-las, por incapacidade de execução dos recursos.

A dificuldade de aplicação dos recursos para a criação de vagas pode ser observada no número de vagas informado no Sisdepen: em 2016, eram 446,8 mil. Em 2020, o número de vagas teve uma ligeira redução: 446,7 mil. Até o final de 2019, apenas 36,05% dos valores repassados haviam sido executados, o que equivale ao montante de R\$ 671 milhões, dos respectivos exercícios de 2016 a 2018⁸².

O quadro apresentado demonstra que o Poder Judiciário decide, mas o Poder Executivo não consegue executar e ainda faz a escolha equivocada de apostar na construção de novos presídios como forma de solucionar os problemas da política

⁸¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347**. [S.l.]: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf>.

Acesso em:
⁸² *Ibidem*, p. 36.

penitenciária. Pouco se investiu em políticas de saúde, trabalho, alternativas penais, entre outras. De todo modo, tais decisões evidenciam um Judiciário cada vez mais administrador atuando com seu poder jurisdicional para determinar diretrizes de caráter nacional a política penitenciária, com capacidade de influenciar no âmbito estadual em atribuições que são próprias do Poder Executivo. Ou seja, tem-se cada vez mais um judiciário atuando com um perfil de gestores públicos.

Ao problematizar esta postura ativa do judiciário, Tate e Vallinder *apud* Ballesteros⁸³, afirmam que há um alargamento do Poder Judiciário, que consiste, assim, tanto na diversificação de temas e áreas sobre as quais os órgãos judiciais têm jurisdição, como na expansão dos procedimentos, linguagem e corpo técnico do Judiciário para dentro dos espaços dos Poderes Legislativo e Executivo. O descrédito das instituições, acaba por abrir espaço para que o Judiciário faça a disputa com os demais poderes a vocalização das demandas cidadãs.

Tal postura fica evidente, quando se estuda o papel do CNJ, que em sua função administrativa vem atuando em parceria com DEPEN, PNUD e outros órgãos desenvolvendo estratégias de gestão para enfrentar as constantes violações de direitos fundamentais da população carcerária. O órgão assinou na última década, acordos, termos de cooperação, memorando de entendimento com diversos órgãos, de diferentes poderes.

Além disso, criou espaços de gestão permanentes, como por exemplo, os Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ), em âmbito nacional, e Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMFs em âmbitos locais⁸⁴.

O órgão também tem publicações produzidas sobre execução penal e política penitenciária, tais documentos são produzidos em grande parte em cooperação técnica com o DEPEN e com o PNUD. No âmbito da gestão prisional, destaca-se a série Justiça Presente com três cadernos sobre política prisional, produzidos no

⁸³ BALLESTEROS, Paula Karina Rodrigues. **O conselho Nacional de Justiça e Gerencialismo Penal no Brasil. O Poder Punitivo sob a lógica da administração da Justiça**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/782/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=Ballesteros%2C+Paula+Karina+Rodriguez>>. Acesso em: 07 dez. 2021.

⁸⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas**. Brasília: CNJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/>>. Acesso: 15 dez. 2021.

âmbito dos Projetos BRA/14/011 e o BRA/18/019. O primeiro caderno trata de fundamentos conceituais e principiológicos; o segundo sobre arquitetura organizacional e funcionalidades e o terceiro sobre competências e práticas específicas da administração penitenciária.

Pode-se afirmar que há uma produção significativa no site do CNJ sobre diretrizes para execução penal e política penitenciária, entretanto, quando o Poder Judiciário, por meio do CNJ puxa para si a responsabilidade de produzir orientações de cunho administrativo, é preciso levar em consideração, o modelo de gestão híbrido, e que as ações propostas não saem do coletivo dos órgãos da execução penal. Ainda que sejam documentos importantes, estes não nasceram da pactuação entre os 8 órgãos da execução penal, mas de uma perspectiva individual do Poder Judiciário quando muito com a participação do Poder Executivo, por meio do DEPEN. Pelo papel hierárquico, centralizador, dotado de jurisdição que o Poder Judiciário tem, não há espaço para o Poder Executivo questionar determinada ação proposta pelo CNJ, mesmo sendo esse apenas um órgão administrativo, vinculado ao Poder Judiciário.

Suxberger et al, ao comentar as medidas cautelares deferidas pelo STF sobre a situação caótica do sistema penitenciário afirmam que elas não se mostram efetivas. Na compreensão dos autores, falta diálogo interinstitucional entre Judiciário e Executivo. Enquanto o Judiciário se ausenta do diálogo interinstitucional necessário para a ampliação das vagas e dos serviços penais ofertados aos presos provisórios e aos condenados, o Executivo se furta de atuar com mais proximidade no debate com o Poder Legislativo. Assim, “os atores do sistema de justiça não se orientam, em que pese a esperada diversidade de agendas, em consonância com uma política de Estado”⁸⁵.

Os autores, ao comentarem a aprovação do Pacote Anticrime, Lei 13.964/2019, afirmam que os legisladores durante a tramitação do projeto de lei, não existia sequer um estudo de prévio impacto legislativo que indicasse o reflexo das inúmeras alterações promovidas pela proposição na temática prisional. Medida que deveria ter

⁸⁵ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.* Números da Questão prisional: Problema Estrutura e Estruturante. **Revista A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro/ Conselho Nacional do Ministério Público**. – Vol. IV. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/Revista_do_Sistema_Prisonal_-_Edi%C3%A7%C3%A3o_2020.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

sido considerada em qualquer tramitação legislativa depois de o STF expressar o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro.

Algumas referências doutrinárias mais recentes falam, no Brasil, no princípio da realidade como elemento de controle da eficácia do Direito que é produzido em nosso país. Para Moreira e Figueiredo, o Direito deveria partir do pressuposto de que os fatos que sustentam suas normas e demarcam seus objetivos são verdadeiros. E, só excepcionalmente, e por disposição expressa, a ordem jurídica poderia acolher ficções ou presunções⁸⁶.

Por outro lado, alguns, alegam que o Judiciário, uma vez provocado, precisa assegurar a força normativa a Constituição Federal de 1988, principalmente em relação aos direitos fundamentais⁸⁷. Para eles, o princípio da dignidade da pessoa humana positivado na Constituição de 1988, deixou de ter natureza meramente filosófica para ter força normativa, de tal modo, que justifica o controle judicial das políticas públicas.

Já outros autores, demonstram preocupação e alerta para necessidade do respeito ao princípio da separação dos poderes, da falta de legitimidade do Judiciário, além de se questionar a incapacidade deste em proferir decisões cientes de todos os processos que envolvem a gestão de uma política pública⁸⁸. Neste contexto, Bucci⁸⁹ alerta que é o ativismo judicial precisa estabelecer critérios dentro dos quais o exercício do controle é legítimo, isto porque não pode o Judiciário ter uma ação revisora dos atos do Poder Executivo ou do Legislativo, à toda evidência, pois estaria usurpando as atribuições próprias daqueles Poderes, que são investidos pela

⁸⁶ MOREIRA, Neto; FIGUEIREDO, Diego. **Legitimidade e Discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

⁸⁷ BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (*Syn*) *Thesis*, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁸⁸ SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLyrPJ7VfWLFpYc/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁸⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. Público-FA. Belo Horizonte, ano, v. 9, 2009.** Disponível em: <<https://www.researchgate.net/profile/Maria-Paula-Bucci/publication/45236948/Controle-judicial-de-politicas-publicas-possibilidades-e-limites/links/572753eb08aef9c00b8b43f7/Controle-judicial-de-politicas-publicas-possibilidades-e-limites.pdf>>. Acesso em: 21 de dez de 2021.

soberania do voto.

A autora destaca o sentido do termo irresponsabilidade política do Judiciário, que estaria intrinsicamente ligado à ideia de que o juiz não é conhecedor do ônus subjacentes em relação às escolhas que resultaram em um determinado arranjo complexo de uma política pública, nem a composição de interesses que sustenta a decisão política, tampouco assume as consequências pela interferência sobre a estratégia que orientou a adoção de um ato ou outro. Em outras palavras, o juiz não conhece a complexidade que significa executar uma política pública e a sua interpretação está no campo do direito positivado, da análise do desenho institucional da norma, mas não do seu desdobramento até que efetivamente se transforme em uma ação governamental.

Além disso, faz-se necessário problematizar se é possível estabelecer diretrizes nacionais para diferentes entes da federação. É bem verdade que os problemas vivenciados no âmbito da política penitenciária possuem similitudes, independente do estado, mas cada federação tem suas peculiaridades, o que demanda a observação de um diagnóstico prévio dos problemas regionais e locais e sua relação com os problemas nacionais. Assim, é importante questionar se é possível adotar um caminho único de normatividade seja ela por meio de decisões judiciais, como tem feito o STF, seja na esfera administrativa, como está sendo feito pelo CNJ em parceria com o DEPEN e outras instituições.

Mais do que garantir recursos aos estados, deve haver uma estratégia de gestão que permita o diálogo interinstitucional permanente entre os órgãos da execução para elaboração conjunta do diagnóstico situacional e estabelecimento, de forma consensual, do que é preciso fazer em matéria de política penitenciária para se resolver os problemas sistêmicos que se arrastam por décadas.

Esse arranjo jurídico-institucional, de caráter nacional, embora aberto à incorporação das especificidades de cada federação, deve ser capaz de promover um modelo de governança que priorize o diálogo entre diferentes atores, principalmente entre os órgãos da execução penal. Permitindo assim, não a ineficiente resposta da judicialização, mas uma ação administrativa conjunta frente aos problemas da política penitenciária. É essencial superar a falta de transparência e clareza sobre as etapas

decisórias dos problemas que afetam a gestão prisional; o ambiente de desconfiança, de desordem, de baixo nível de profissionalismo e de ineficiência. Assim, a opção pela judicialização em matéria de política penitenciária deve ser medida excepcional, já que todos são, como bem expôs o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, administradores da gestão prisional.

3.1 O Sistema de Segurança e Justiça Criminal e seu impacto na Política penitenciária à luz da criminologia crítica

Diante do diagnóstico situacional apresentado anteriormente faz-se necessário compreender o impacto das instituições que compõem o sistema de segurança e justiça criminal na gestão da política penitenciária, uma vez que esta faz parte da execução penal. Do ponto de vista da posituação jurídica, a estrutura do sistema de segurança pública está na Constituição Federal (CF) de 1988 que traz as diretrizes gerais. No texto constitucional, encontra-se a definição das atribuições dos órgãos policiais. Atualmente, segundo artigo 144, são órgãos de segurança: a Polícia Federal as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais; as Polícias Civis; as Polícias Militares; os Corpos de Bombeiros Militares e as Policiais Penais.

De acordo com Filocre, a palavra segurança tem origem no Latim e significa ausência de preocupações. Segurança é o ato ou efeito de tornar livre do perigo, protegido, livre do risco. Já o público também tem origem na palavra latim *publicus*, significa algo que predestina ao povo, à coletividade⁹⁰. Assim, segurança pública é para o autor um conjunto de princípios, normas e valores jurídicos que orientam as ações preventivas e reativas voltadas à manutenção da ordem pública, além de permitir que os indivíduos possam agir em convivência social pautadas no direito básico de liberdade, devendo ter respeito aos limites da legalidade. Em outras palavras, há uma dupla certeza de que nenhuma autoridade pública poderá aplicá-lo uma sanção, se o indivíduo exerce suas liberdades, em conformidade com os limites impostos pelo princípio da legalidade.

⁹⁰ FILOCRE, Lincoln D. **Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Grupo Almedina (Portugal), 2017.

Neste sentido, a Segurança pública constitui na proteção avançada de todas as liberdades, visando o exercício tranquilo delas.

Segurança pública é o conjunto de princípios, normas e valores jurídicos que orientam ações preventivas e reativas, de natureza pública, voltadas ao alcance ou à manutenção da ordem pública e que tem como fim último proporcionar aos indivíduos, na convivência social, a fruição de relações pautadas no direito básico de liberdade, garantidas a segurança jurídica – proteção contra repressão autoritária do Estado.– e a segurança material – proteção contra agressões de todo tipo. A liberdade está contemplada entre os direitos fundamentais e é tida como direito de defesa frente ao Estado e ao indivíduo infrator⁹¹.

Para Nucci (2016), segurança pública é “a sensação de bem-estar de uma comunidade, certos os seus moradores de que terão uma vida tranquila e pacífica. Livre de aborrecimentos trazidos justamente pela convivência com outras pessoas, por isso, publica”.⁹² Para o alcance desse objetivo, expõe que segurança pública não é atividade ou responsabilidade exclusiva da polícia civil ou militar. Além de ser um dever de todos, envolve também os órgãos vinculados à Justiça Criminal, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Privada e o Poder Judiciário, órgãos cujas atribuições estão dispostas no próprio texto constitucional. Assim, o sistema de justiça é tão responsável pela efetivação da política pública de segurança quanto os órgãos propriamente do sistema de segurança.

Ocorre, que diferente de outras políticas públicas, a Constituição não estabeleceu um arranjo jurídico institucional que prestigiasse a execução das atribuições em rede, já que segurança e sistema de justiça criminal são políticas públicas imbricadas. Ferreira dispõe que a Constituição Federal não aponta expressamente um modelo político-criminal a ser adotado, ficando a cargo da legislação penal ordinária criminalizar ou descriminalizar determinada conduta⁹³.

⁹¹ FILOCRE, Lincoln D. **Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Grupo Almedina (Portugal), 2017, p.52.

⁹² NUCCI, Guilherme de Souza. **Direitos Humanos versus Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.47.

⁹³ FERREIRA, Carolina Costa. **O Estado de Impacto Legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal**. Tese de Doutorado em Direito, Estado e Constituição. Brasília, Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf. Acesso em: 16 de Dez. de 2021.

Neste contexto, cabe ao legislador infraconstitucional o poder de normatizar com mais profundidade tais políticas públicas no âmbito da segurança pública e Justiça Criminal, razão pela qual fundamental se faz apresentar ainda que brevemente os movimentos político-criminais para compreender quais as correntes de pensamento influenciam a produção legislativa em matéria criminal e como isso impacta a política penitenciária.

Tais movimentos políticos-criminais no Brasil podem ser explicados por meio dos estudos de Enguéléguélé⁹⁴ sobre comunidades epistêmicas penais. O autor explica que são redes de profissionais com experiência em um campo particular e que reivindicam com autoridade o seu conhecimento político sobre determinado tema. Eles se colocam como conselheiros dos governantes e são capazes de influenciar a tomada de decisão a partir de um mesmo paradigma, que possui um mesmo sistema de valores estabelecidos como referências normativas para aquilo que se considera estratégia penal, bem como adoção do mesmo tipo de representações de ação para fazer face à criminalidade.

As comunidades epistêmicas criminais indicam as redes de conhecimento e de ação caracterizadas pela adesão comum dos seus membros a um mesmo paradigma, isto é, a uma mesma explicação causal dos problemas criminais (nível cognitivo) ou o mesmo sistema de valores estabelecidos como referências normativas para a estratégia penal (nível normativo) e para a adoção do mesmo tipo de representações de ação para fazer face à criminalidade (nível instrumental). Estes são grupos muitas vezes informais, em que os membros estão unidos pela participação comum no mesmo sistema de referências conceituais e normativas que inspiram as soluções que eles preconizam a problemas criminais⁹⁵.

Nesta perspectiva, de que existem grupos de especialistas que se reúnem em torno de paradigmas em matéria penal, passa-se a apresentar as principais correntes em matéria de políticos-criminais. Alves e Machado⁹⁶, realizam um exercício de simplificar os estudos criminológicos no Brasil, embora reconheça que essa não seja uma tarefa difícil. Ainda assim, os autores apresentam como referência três tipologias: Abolicionismos, Minimalismos e Eficientismos. Ferreira também alerta para a

⁹⁴ ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane Bobé. As comunidades epistêmicas penais ea produção legislativa em matéria criminal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 960-978, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5612> Acesso em: 16 dez. de 2021.

⁹⁵ Ibidem, p. 965.

⁹⁶ MACHADO, Bruno Amaral; ALVES, Reinaldo Rossano. **Comunidades epistêmicas e a produção dos decretos de indulto no Brasil**. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 15, n. 21, p. 50-76, 2017. Disponível em: <http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/view/1465/585>. Acesso em: 16 jun. 2021.

importância do uso no plural dessas chamadas “ciências” ou os “movimentos”, a fim de demonstrar que o próprio conceito possui, em si, múltiplas distinções.⁹⁷ Assim, faz-se uma breve e simplificada apresentação dos paradigmas político-criminais, e adota-se na sequência os ideários do minimalismo derivados das tradições criminológicas críticas para problematizar a política penitenciária brasileira.

Para os pensadores abolicionistas o sistema penal é caro, ineficaz e não satisfaz os fins a que se destina. Assim, a corrente defende até mesmo o fim do sistema penal. Estão entre seus principais expoentes LOUK HULSMAN (Holanda), THOMAS MATHIESEN e NILS CHRISTIE (Noruega) e SEBASTIAN SCHEERER (Alemanha). Passetti (2006) afirma que o abolicionismo questiona o princípio da punição no direito penal, “problematiza e contesta a lógica e a seletividade sócio-política do sistema penal moderno, os efeitos da naturalização do castigo, a universalidade do direito penal, e a ineficácia das prisões.”⁹⁸ Para os abolicionistas deve-se atuar pela via da conciliação entre as partes, assim como ocorre no direito civil, pois eles acreditam que cada infrator está inserido em um caso singular e o tratamento deve acontecer em liberdade e não em prisões. Além disso, traria grandes econômicas aos cofres públicos.

Segundo os estudiosos do assunto, a expansão dos costumes abolicionistas levaria a uma drástica redução dos gastos governamentais com o sistema penal e também dos lucros da indústria do controle do crime. Este duplo movimento antirreformista estabelece um novo e diferente âmbito do querer político e explicita que o abolicionismo penal, com o fim da punição, da prisão e do direito penal, não desconhece o aparecimento de novos problemas, que exigirão das partes envolvidas inventivas maneiras de lidar com cada evento⁹⁹.

Já a corrente dos pensadores minimalistas não defende o fim do direito penal, porém orienta-se por uma filosofia humanista e defende a “descriminalização de condutas que deveriam ser objeto de regulação por outros ramos do direito”¹⁰⁰. Com

⁹⁷ FERREIRA, Carolina Costa. **O Estado de Impacto Legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal**. Tese de Doutorado em Direito, Estado e Constituição. Brasília, Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁹⁸ PASSETTI, Edson. **Ensaio sobre um abolicionismo penal**. In: SOUZA NETO, João Clemente; NASCIMENTO, Maria Letícia (Orgs). *Infância: violência, instituições e políticas públicas*. São Paulo: Expressão e Arte, 2006. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/verve/article/view/5131>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁹⁹ *Ibidem*, p.84

¹⁰⁰ MACHADO, Bruno Amaral; ALVES, Reinaldo Rossano. **Comunidades epistêmicas e a produção dos decretos de indulto no Brasil**. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, v. 15, n. 21, p. 50-76, 2017.

efeito, acredita-se que uma das vertentes para resolver os problemas penitenciários é encarar o Direito Penal de fato como *última ratio*, ampliando métodos de soluções alternativas para os conflitos sociais e evitando o encarceramento.

Por outro lado, há aqueles que divergem dessa posição e defendem a expansão do alcance do direito penal. Estes estão ligados ao pensamento desenvolvido pela corrente doutrinária Eficientistas Penal, ou Direito Penal Máximo.

A expansão do Direito Penal foi objeto de análise no Brasil, naquilo que pode ser descrito como manifestações dos Eficientismos. Critica-se que as demandas por mais direito penal estão associadas à sensação de medo e insegurança, difundidas pelos meios de comunicação e pelas formas de comunicação política, no que se apresenta como populismo penal¹⁰¹.

Entretanto, autores alertam para o lado negativo do expansionismo, entre os quais, Sanchez, se destaca. Para ele, em nome da expansão do controle penal, tem-se criado “pilares estruturantes a criação de novos bens jurídico-penais, a ampliação dos espaços de risco jurídico penalmente relevantes, a flexibilização das regras de imputação e a relativização dos princípios políticos criminais de garantia”¹⁰².

De acordo com diagnóstico situacional da política apresentado no capítulo anterior, percebe-se que são as comunidades epistêmicas penais defensoras dos ideários do direito penal máximo que tem influenciado os tomadores de decisão do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. O jurista Alessandro Baratta¹⁰³, grande expoente da criminologia crítica, cujo conhecimento se mantém atual, demonstraram que é um mito a definição de que o direito penal é igual para todos. Pelo contrário, na prática, não defende a todos e nem somente os bens essenciais, e quando pune as ofensas o faz de forma desigual e de modo fragmentário.

Além disso, confere status de criminoso de modo desigual entre os indivíduos. Em seus estudos, identifica que o Direito Penal tende a dirigir o processo de criminalização, principalmente, para formas de desvio típicas das classes subalternas e por consequência, o status de criminoso tem mais chance de ser emplacado nos

Disponível em: <http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/view/1465/585>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰¹ Ibidem, p. 55

¹⁰² SÁNCHEZ, Jesús Maria Silva. **La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales**. Madrid: Edisofer, 2011. p. 20.

¹⁰³ BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

níveis mais baixos da escala social. Por outro lado, o direito penal, há uma condescendência com os indivíduos que pertencem à classe dominante, uma vez que existe uma espécie de imunização do processo de criminalização de comportamentos socialmente danosos típicos praticados por esses indivíduos, e, ligados funcionalmente à existência da acumulação capitalista.

Neste contexto, na prática, o encarceramento tem uma função na produção de indivíduos desiguais,

representa, em suma, a ponta do iceberg que é o sistema penal burguês, o momento culminante de um processo de seleção que começa ainda antes da intervenção do sistema penal, com a discriminação social e escolar, com a intervenção dos institutos de controle do desvio de menores, da assistência social etc. O cárcere representa, geralmente, a consolidação definitiva de uma carreira criminosa. O cárcere é um instrumento de formação de uma população criminosa¹⁰⁴.

O processo de criminalização segundo autor começaria antes mesmo da entrada no cárcere, que apenas consolidaria a carreira definitiva de alguém que já sofria descriminalização social e escolar no âmbito da sociedade. Nesse sentido, pode-se inferir, na perspectiva de Baratta, que experimentam os efeitos do cárcere, aquelas pessoas de classes pobres, que vivem em ambiente desajustados, que desde cedo, ainda quando menores, experimentam a intervenção de institutos de controle, sejam eles estatais ou não.

Maia destaca a seletividade escancarada do sistema penal, destacando que o superencarceramento não é um acidente, não é uma crise, e sim um projeto que surge no bojo do capitalismo, que tem como características opressões estruturais e estruturantes de nossa sociedade, marcadamente racista e sexista. A prisão é, neste contexto, algo inevitável, e ao mesmo tempo algo que não funciona. "A prisão se tornou um buraco negro no qual são depositados os detritos do capitalismo contemporâneo"¹⁰⁵. O autor continua a explicar que a tática mais potente, está na estratégia de estabelecer "guerra às drogas", que é uma das principais responsáveis pelo encarceramento em massa no país.

Juliana Borges também apresenta o quão é perversa essa estratégia que

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.167.

¹⁰⁵ MAIA, E. D. F.; GOMES, M. V. M. L. **Execução penal e criminologia**. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*, p.28.

legítima a ação genocida do Estado e que atinge de diferentes formas a população preta.

A guerra às drogas, na verdade, abre uma era de criminalização, militarização e punitivismo sem precedentes. É fundamental desmistificar o mercado das drogas e discutir que este mercado, na ilegalidade, vulnerabiliza vidas, estabelece uma dinâmica policial e de maior insegurança nas comunidades afetadas e, inclusive, ameaça instituições e a própria democracia, já que para funcionar demandam um amplo nível de corrupção. A guerra às drogas é central no genocídio da população negra brasileira¹⁰⁶.

Para a autora, há no Brasil, atualmente, o encarceramento em massa ou superencarceramento da população jovem, preta e oriunda das periferias, público este alcançado pelo sistema penal seletivo. Tal processo, se acelerou desde 2006, com a vigência da nova Lei de Drogas, aumentando o número de aprisionados com esse perfil nos estabelecimentos penais brasileiros. De fato, quando se olha para os dados do INFOPEN/SISDEPEN (2022), percebe-se o quão significativo é discutir a política de drogas e o sistema de segurança e justiça criminal de forma imbricada, uma vez que mais de 200 mil estão encarcerados por algum tipo de ilícito previsto na referida norma.

Costa, Marcelino ao analisar a lei de drogas asseveram que o aumento ocorre em função da subjetividade existente na definição legal da conduta que caracteriza o que é tráfico de drogas e o que é consumo, atribuindo esse esforço hermenêutico ao juiz¹⁰⁷. De acordo com o parágrafo segundo da lei de drogas, para determinar se a droga se destinava a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente.

Todavia, os autores explicam que embora caiba ao juiz diferenciar o usuário de traficante, na prática este acaba se valendo da atividade policial para tal definição, uma vez que quem efetuará a prisão ou o encaminhamento à Delegacia será o Delegado de Polícia que conduzirá o inquérito no caso do tráfico ou lavrará o Termo Circunstanciado no caso de consumo. Portanto, a diferenciação inicia-se com a

¹⁰⁶ BORGES, J. **O que é encarceramento em massa?** Belo Horizonte - MG: Letramento: Justificando, 2018, p.66.

¹⁰⁷ COSTA, Raphael; MARCELINO, Heitor. Estudo sobre as obscuridades presentes nos critérios de distinção entre usuário e traficante drogas a luz da lei 11.343/06. **Encontro de Iniciação Científica**, v.13, n. 13, 2017.

atividade policial.

Jesus analisou também a subjetividade da lei de drogas e em sua pesquisa apontou, que de fato tanto o juiz quanto o promotor de justiça têm dificuldades em definir os casos envolvendo drogas e que confiam na experiência policial para tal definição. Segundo ela, os problemas relacionados à definição do delito na legislação, permitem um elevado grau de participação dos policiais na classificação do acusado como “usuário”, ou como “traficante”.

No limite, é a polícia que define quem é “usuário” e quem é “traficante”. É esse agente que vai narrar os fatos como crime e oferecer à justiça criminal os “indícios” de “materialidade” e “autoria” considerados fundamentais para o início de uma ação penal¹⁰⁸.

Ocorre que, na prática, existe um perfil das pessoas presas por tráfico de drogas e que de acordo com Machado, pouco vai importar se ele é ou não é usuário, e sim se ele se encaixa no estereótipo de traficante criado pelo Estado e apoiado pela mídia. Ela lembra que o país, por muito tempo, não distinguiu as figuras dos usuários e traficantes de drogas e que por essa razão a nova lei de drogas de 2006 traz uma aparente conquista, pois o consumo de drogas não pode mais conduzir ninguém ao cárcere. Entretanto, pelo grau de subjetividade da norma, poucas pessoas serão consideradas simples consumidoras de drogas, principalmente se ele for um jovem, pobre, preso com pequena quantidade de droga¹⁰⁹.

Sobral Junior exemplifica o quão seletivo é o tratamento dado pelo sistema de segurança e justiça criminal no Brasil quando o assunto é a estratégia de “guerra as drogas”,

O cotidiano mostra a grande diferença com que são tratados os ricos dos pobres. Se um garoto rico (circunstâncias sociais e pessoais) é pego por um policial na praia do Leblon (local) com um cigarro de maconha (natureza e quantidade), esse adolescente dificilmente chegará a ir para uma delegacia de polícia. Agora se esse garoto for pobre (circunstâncias sociais e pessoais), e estiver com a mesma quantidade de droga (natureza e quantidade), nas mediações de uma favela (local), possivelmente será levado a uma delegacia,

¹⁰⁸ JESUS, Maria Gorete Marques de. Verdade policial como verdade jurídica: narrativas do tráfico de drogas no sistema de justiça. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, 2019, p.2

¹⁰⁹ MACHADO, Nara Borgo Cypriano. **Usuário ou traficante? A seletividade penal na nova lei de drogas**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3836.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

e possivelmente será enquadrado como traficante.¹¹⁰

Assim, percebe-se que, no Brasil, pela seletividade do sistema de segurança e justiça criminal, encarcera-se cada vez mais determinado público, expondo uma população jovem aos efeitos nocivos do cárcere. Isto porque uma vez em um estabelecimento penal, diante das mazelas e das violações de direitos, o que se pretende é sobreviver, obrigando muitas vezes a pessoa presa assumir um papel de subordinado ou de liderança entre os demais presos ou de mediação com as autoridades do Estado. Haveria, conforme assevera Baratta, alteração no próprio comportamento da pessoa, uma vez que a ser condenada a cumprir determinada pena, durante a execução, assume o papel de "bom preso", com atitudes de conformismo e oportunismo, ou assume o papel criminoso que exerce forte influência e prestígio.

Porto (2008), em seus estudos sobre sistema penitenciário e organização criminosa, afirma que, quanto aos efeitos do cárcere, há uma perda da subjetividade, que consistiria na desprogramação do indivíduo, isto porque, ele perde a sua identidade original, de modo a torná-lo apto a um novo mecanismo de reprogramação, agora baseado em regras de enquadramento, adestramento e de padronização. Ao assumir uma nova identidade, as prisões brasileiras perderiam então o seu papel exigido, de aparelho transformador do indivíduo preso, uma vez que, no ambiente carcerário, o sentenciado passa incorporar e a obedecer, nesse processo de desprogramação e reprogramação, normas estabelecidas pelos próprios detentos, baseadas na rebeldia, na resistência, na rejeição social¹¹¹.

Com efeito, os problemas da política penitenciária, como se viu, não são de uma única ordem e não é possível desassociá-la da política de segurança e criminal, esta que está por opção legislativa em franco processo de expansão, optando cada vez mais pelo Direito Penal para resolução de conflitos na sociedade¹¹². Além disso, tem-se um sistema de segurança e de justiça criminal seletivo que alcança somente

¹¹⁰ SOBRAL JUNIOR, Roberto Jose de Goes. **O usuário e o traficante de acordo com a Lei 11.343/2006**. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2012/trabalhos_22012/RobertoJGoesSobralJR.pdf>. Acesso em: Acesso: 12 jun de 2022.

¹¹¹ PORTO, Roberto. **Crime organizado e o sistema prisional**. São Paulo: Atlas, 2008

¹¹² SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. 2. ed. São Paulo, 2011.

determinado público associado a estereótipos construídos pelo Estado e difundido pela sociedade por meio da mídia. Ainda assim, não se defende a abolição da pena de privação de liberdade, parte do pressuposto que ela é necessária, mas que se discuta, com olhar nos dados disponíveis, medidas que sejam alternativas à pena de prisão. Essa tem que ser encarada de fato como medida excepcional. Não resta dúvida de que é preciso buscar soluções ao encarceramento por meios alternativos de sanção, sendo o caminho da aplicação de institutos despenalizadores e a descriminalização de condutas um caminho viável para uma política de desencarceramento.

3.2 A política penitenciária e o debate de alternativas à pena de prisão

Diante do quadro de total desordem, é preciso aprofundar o debate sobre medidas descarcerizantes, ou seja, aplicação de alternativas à pena privativa de liberdade. Como nos mostram os dados do INFOPEN/SISDEPEN, a prisão é medida que é constantemente utilizada na fase pré-processual penal (na investigação), na fase processual penal (denúncia e julgamento), e na execução penal, quando já se tem a condenação em definitivo.

Inicialmente, destaca-se que a opção pela pena privação de liberdade precisa ser observada pelos órgãos que compõem o sistema de segurança e justiça criminal sob o prisma da realidade atual da política penitenciária, sobretudo no que tange a realidade dos estabelecimentos penais. Bitencourt¹¹³ afirma que se um dia a principal resposta penológica foi a prisão, no sentido de ser um meio idôneo para realizar todas as finalidades da pena, bem como reabilitar quem delinuiu, hoje já não mais. Impera-se, atualmente, na verdade, a compreensão de que ela é incapaz de alcançar o objetivo ressocializador da pena privativa de liberdade, diante da realidade posta dos estabelecimentos penais.

Para o autor, a prisão é cada vez mais criminógena, ou seja, favorece o crime e incita a criminalidade. Para exemplificar o dano que a prisão pode fazer em um indivíduo, o autor compara uma pessoa que é condenada a pena de cinco anos no

¹¹³ Bitencourt, Cezar R. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. Disponível em: Minha Biblioteca, (5th edição). Editora Saraiva, 2017, p. 62

início do século XX e na atualidade. Assim, na sociedade moderna, a imposição de uma pena de cinco anos a uma pessoa pode ter efeitos tão negativos em termos ressocializadores quanto os que existiam quando se impunha uma pena de vinte anos na primeira metade do século XX. Isto devido aos graves problemas que se encontra no regime penitenciário, que ele descreve da seguinte forma:

A imensa maioria dos protestos reivindicatórios massivos produzidos na prisão tem sua origem nas deficiências efetivas do regime penitenciário. As deficiências são tão graves que qualquer pessoa que conheça certos detalhes da vida carcerária fica profundamente comovida.

Na maior parte dos sistemas penitenciários podem ser encontradas as seguintes deficiências:

1^a) Falta de orçamento. Infelizmente, nos orçamentos públicos, o financiamento do sistema penitenciário não é considerado necessidade prioritária, salvo quando acabam de ocorrer graves motins carcerários.

2^a) Pessoal técnico despreparado. Em muitos países a situação se agrava porque o pessoal não tem garantia de emprego ou não tem uma carreira organizada, predominando a improvisação e o empirismo. Nessas condições é impossível desenvolver um bom relacionamento com os internos.

3^a) Nas prisões predomina a ociosidade e não há um programa de tratamento que permita pensar na possibilidade de o interno ser efetivamente ressocializado¹¹⁴.

Diante do quadro, o autor considera relevante que, ao abordar a aplicação da pena privativa de liberdade, é fundamental considerar a atual realidade como ela se apresenta, observando, entre outros aspectos, a dotação orçamentária que se dispõe para gestão penitenciária.

a questão da privação de liberdade deve ser abordada em função da pena tal como hoje se cumpre e se executa, com os estabelecimentos penitenciários que temos, com a infraestrutura e dotação orçamentária de que dispomos, nas circunstâncias atuais e na sociedade atual. Definitivamente, deve-se mergulhar na realidade e abandonar, de uma vez por todas, o terreno dos dogmas, das teorias, do deve-ser e da interpretação das normas¹¹⁵.

Ocorre que não se observa a atual realidade do sistema penitenciário, tem-se um sistema de justiça criminal punitivista, que tem na prisão a pena por excelência, pouco importando a realidade da política penitenciária, em especial atenção à gestão dos estabelecimentos penais, as condições humanas e materiais disponíveis e, principalmente, se a prisão será eficaz como prevenção da criminalidade e ressocialização do indivíduo. Não importa se tem vaga disponível ou não, prevalece a cultura de que só há reparação do dano causado ao bem jurídico protegido, se for

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 230.

¹¹⁵ Bitencourt, Cezar R. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 5th ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2017, p.154.

aplicado a pena de prisão. O Poder Executivo que se organize o suficiente para gerar novas vagas. O que não deixa dúvida de que são de fato os ideários do direito penal máximo que orientam os tomadores de decisão no âmbito da política de segurança e justiça criminal.

Outro dado importante é a taxa de reincidência criminal no Brasil. Todavia, conforme apontam estudos desenvolvidos por Sallas não existem dados precisos sobre a reincidência no Brasil, o que torna impossível tratar do tema de forma científica com o rigor necessário¹¹⁶. Ainda assim, apresenta-se como destaque, considerando seu uso constante, a informação repassada em 2011, pelo então Presidente do CNJ e do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Cezar Peluso, que afirmou que a taxa de reincidência no Brasil era de 70%. E a segunda, produzida pelo relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema carcerário, que divulgou em 2008 que a taxa de reincidência dos detentos em relação ao crime chegava a 70% ou 80%, dependendo da Federação (UF).

Imprecisões à parte, sabe-se que considerar a reincidência é fundamental para análise da eficácia da prisão, portanto, faz-se necessário a apuração desse tipo de informação pelos órgãos competentes para construção de uma política penitenciária eficiente.

No campo de medidas descarcerizantes, Bitencourt (2013)¹¹⁷ apresenta as medidas já previstas no nosso ordenamento jurídico que se aplicada, poderia diminuir a privação de liberdade como pena ou transformá-la em simples restrição, tais como a “multa, a suspensão condicional, o livramento condicional, o arresto de fim de semana, o trabalho em proveito da comunidade, as interdições para o exercício de determinadas atividades, a proibição do exercício de certos direitos, e, mais recentemente, a transação penal e a suspensão do processo”. Tem-se também, em outras leis, novas alternativas, como a colaboração premiada, em que ocorre a troca de informações entre os réus e autoridades, podendo chegar a reduzir a pena que lhe

¹¹⁶ SALLA, F. **Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil**. Revista Lusotopie, Paris, v. 10, p. 419-435, 2003. Disponível em: <https://www.persee.fr/doc/luso_1257-0273_2003_num_10_1_1570>. Acesso em: 15 de ago de 2022.

¹¹⁷ Bitencourt, Cezar R. **Penas alternativas**. Disponível em: Minha Biblioteca, (4th edição). Editora Saraiva, 2013.

será imposta. Tal instituto tem respaldo na “lei de lavagem de capitais”¹¹⁸ ou até mesmo na “lei de organizações criminosas”¹¹⁹.

Mais recentemente, o Pacote Anticrime, lei nº 13.694 de 2019, introduziu no Código de Processo Penal (CPP) o artigo 28-A, que traz outra medida despenalizadora, o acordo de não persecução penal (ANPP). Com a alteração, o Ministério Público (MP), titular da Ação Penal Pública (APP), pode propor ao investigado/indiciado de uma prática de infração penal, praticado sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o ANPP. Caso seja aceito, fará com que o MP renuncie ao seu poder-dever de denunciar, e, desde que os termos ajustados sejam plenamente cumpridos pelo investigado/indiciado, entre outros benefícios, não terá a infração penal anotada em sua certidão de antecedentes criminais. Em outra palavra, ele não será reincidente, logo, não terá nenhum embaraço e não sofrerá nenhuma consequência a que estão sujeitos os condenados¹²⁰. O beneficiário do ANPP não sofrerá o exercício do *jus puniendi* do Estado, sequer será processado, não haverá persecução penal, quando muito ele se encerrar ainda na fase de investigação, na fase do inquérito policial ou civil.

A transação penal, a suspensão do processo e a delação premiada e ANPP estão, conforme nos ensina Aury Lopes Jr¹²¹, no bojo da justiça negocial no Brasil, que tem, entre suas características, mitigar os princípios orientadores da Ação Penal. De tal modo, que o obriga o ordenamento jurídico brasileiro a necessidade de reposicionar o papel do MP na persecução penal.

Também é preciso que o processo penal brasileiro reposicione o Ministério Público na persecução penal, pois, a vingar um modelo negocial, já não há espaço para os princípios da obrigatoriedade e indisponibilidade da acusação, e a indisponibilidade do objeto do processo penal. São questões que não podem coexistir com a concepção tradicional ainda vigente

Para Vasconcellos e Giacomolli, é uma justiça mais célere, simplificada em relação aos procedimentos, “que almejam abreviar o caminho necessário à imposição de uma sanção penal, cujo maior expoente é a justiça negocial, essencialmente

¹¹⁸ Lei nº 9.613/1998.

¹¹⁹ Lei nº 12.850/2013.

¹²⁰ LOPES JR. Aury. **Fundamentos do processo penal: introdução crítica**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 165.

¹²¹ LOPES JR. Aury. **Fundamentos do processo penal: introdução crítica**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

representada pela barganha”.¹²² Eles argumentam ainda que está entre as finalidades desse novo modelo de justiça, inspirado no modelo norte americano, o não aumento do encarceramento no país, já que o investigado não cumpriria pena de restrição de liberdade no sistema penitenciário brasileiro.

Tais institutos certamente se apresentam como uma alternativa de política criminal escolhida pelo legislador frente à superlotação e as crescentes violações que ocorrem nos estabelecimentos penitenciários. Todavia, é imperioso que haja o cuidado na regulamentação desses institutos da justiça negocial criminal para que não haja violação de direitos fundamentais da pessoa humana. ANPP, por exemplo, exige para a sua celebração a confissão que outrora era relativa no CPP agora passa, ao menos para este instituto, ter caráter absoluto. Retomando a um passado distante do direito processual penal, na qual a confissão era considerada a rainha das provas.

Além disso, há no ANPP a mitigação dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, e, principalmente, da presunção da inocência do investigado/indiciado, haja vista que confissão formal e circunstanciada ocorre em uma fase pré-processual a suposta infração penal.

Cabe destacar ainda que outra medida fundamental passa pela alteração da lei de drogas. Embora o art. 28, tenha despenalizado a posse de droga para consumo pessoal, há como se viu anteriormente, muita subjetividade para diferenciar o usuário, do traficante, pois não se tem critérios objetivos para orientar o magistrado. Por essa razão, é imperioso modificar a lei, estabelecendo o quantitativo específico de drogas para retirar esse caráter subjetivo e de fato desencarcerar aquele que é usuário, e, que por ser pobre, preto, periférico, têm sido encaminhados às unidades prisionais brasileiras, o mesmo não ocorre com o jovem branco e rico.

Outras medidas descaracterizadas têm a ver com o número significativo de presos provisórios em estabelecimentos penais. Para tanto, é preciso mudar a cultura punitivista do Judiciário e incentivar que este aplique outras medidas cautelares,

¹²² VASCONCELLOS, Vinicius Gomes. Análise da proposta de “acordo penal” (art. 395-A) do Pacote Anticrime: risco de generalização e necessidade de limitação da justiça criminal negocial. **Boletim IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. N. 318** - Maio/2019. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6339-Analise-da-proposta-de-acordo-penal-art-395-A-do-Pacote-Anticrime-risco-de-generalizacao-e-necessidade-de-limitacao-da-justica-criminal-negocial>. Acesso em: 10 dez. 2021

previstas no artigo 319 do CPP, evitando encaminhar pessoas aos estabelecimentos penais de forma desnecessária. Mudar essa realidade é estratégico, porque primeiro vai contribuir para desafogar o sistema que sofre com a superlotação, e segundo, porque evita que os presos de crime de menor potencial ofensivo tenham contatos com os de maior periculosidade.

No que tange ao preso provisório, certamente a inclusão no CPP, Art. 310, que prevê a realização da Audiência de Custódia, que obriga a apresentação do preso em flagrante em 24 horas ao juiz foi uma importante medida do legislador. Isto porque a apresentação do autuado permite ao magistrado o contato pessoal de modo direto, permitindo uma avaliação mais criteriosa, o que evita o ingresso desnecessário do indivíduo ao sistema penitenciário.

Já no que tange a própria produção legislativa, e a necessidade de qualificá-la, como forma de descriminalizar determinadas condutas criadas sem que haja fundamentação legal, a alternativa apresentada por Ferreira¹²³ é bastante adequada. A pesquisadora ao analisar 16 Projetos de Lei que alteraram a Lei de Execução Penal, entre os anos de 1984 e 2015, chegou à conclusão de que o Congresso Nacional não atua como base em dados, informações e evidências sobre o sistema prisional para subsidiar alterações na legislação penal e processual penal. E sugeriu que para que haja alterações em leis desta natureza, fosse realizado, antes, um Estudo de Impacto Legislativo (EIL).

A autora assevera que o Legislativo, além de não basear sua atuação em dados, em pesquisas realizadas pelo Poder Executivo, por universidades ou por associações civis interessadas em intervir no processo, tem sua atuação marcada pela influência das mídias, da opinião pública. São elas que definirão se há tramitação ou a interrupção de determinados projetos de lei. Isto porque, os parlamentares atuam considerando o apelo midiático. Trata-se, conforme ensina Ferrajoli, de um direito penal meramente de emergência, que põe de lado o modelo garantista, dando guarida aos anseios imediatistas, oferecendo respostas e atuando conforme as pressões

¹²³ FERREIRA, Carolina Costa. **O Estado de Impacto Legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal**. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022

sociais, sem se preocupar, se as escolhas legislativas, levam a eficácia na prevenção do delito¹²⁴.

De acordo com a autora, EIL, pode frear a sanha dos discursos punitivos propagados no Congresso Nacional, em um contexto de encarceramento em massa. O EIL também teria um caráter participativo, uma vez que se pretende abrir para participação da sociedade civil organizada com os parlamentares sobre questões que são sensíveis, que impliquem, dentre outras consequências, no aumento da população carcerária brasileira.

O Estudo de Impacto Legislativo é um instrumento de avaliação legislativa, destinado, no caso do presente trabalho, a analisar os projetos de lei que pretendam alterar a Lei de Execução Penal ou que influenciam o sistema penitenciário brasileiro. Tal instrumento ainda não foi criado no âmbito do processo legislativo brasileiro; uma provocação sobre o assunto foi apresentada por Salo de Carvalho (2008), que defendeu a criação de uma “lei de responsabilidade político-criminal”, a fim de forçar a discussão sobre os impactos carcerários da aprovação de novas leis penais¹²⁵.

O EIL, é sem dúvida um importante instrumento de gestão pública e vem ao encontro do que este presente trabalho vem apontado, de que está entre um dos grandes problemas, senão o mais importante, a constatação de que a política criminal e penitenciária não é vista no Brasil como política pública. Não existe um arranjo jurídico institucional à altura do desafio de promover sinergia e o diálogo entre os Poderes e seus diversos órgãos que compõem o sistema de segurança e justiça criminal, na qual está inserida a Execução Penal, conseqüentemente, a política penitenciária.

A seguir passa-se a apresentar os órgãos da execução penal, considerando sua atuação diante dos principais desafios enfrentados, no âmbito nacional, com ênfase no estado do Tocantins, para melhor compreensão da problemática da gestão da política penitenciária.

¹²⁴FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

¹²⁵ FERREIRA, Carolina Costa. **O Estado de Impacto Legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal**. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022

4. OS ÓRGÃOS DA EXECUÇÃO PENAL E OS PROBLEMAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA

4.1 O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária Penitenciária

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) foi criado em 1980, antes mesmo da própria da LEP. Este é composto por 13 (treze) membros designados através de ato do Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social (Art.63, LEP). De acordo com a Portaria n. 1.107 de 2008¹²⁶, em seus artigos 3 e 4, o conselho possui um Presidente, um 1º Vice- presidente, um 2º Vice- presidente e o Plenário, sendo que a presidência será exercida por um de seus membros, designado pelo Ministro de Estado da Justiça, que por sua vez designará, o 1º e 2º Vice-Presidente dentre seus membros. São atribuições desse órgão, de acordo com o artigo 64 da LEP:

- 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 criminal para a sua adequação às necessidades do País;
- IV - estimular e promover a pesquisa criminológica;
- V - elaborar programa nacional penitenciário de formação e aperfeiçoamento do servidor;
- VI - estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados;

¹²⁶ BRASIL. Portaria GM/MJ nº 1.107. (2008, 5 de junho). **Aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária/CNPCCP**. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Disponível: <<https://www.justica.gov.br/Acesso/anexos-institucional/ri-conselho-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

- VII - estabelecer os critérios para a elaboração da estatística criminal;
- VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios e Distrito Federal, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento;
- IX - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução penal;
- X - representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

Nota-se que são atividades importantes, uma vez que tem como atribuição apresentar as diretrizes da política criminal e penitenciária no Brasil, além de desempenhar atividades administrativas como a realização de inspeção e fiscalização nos estabelecimentos penitenciários. Entre os instrumentos utilizados para propor diretrizes, principalmente, para a atuação do Ministério da Justiça e dos órgãos de execução, está o plano nacional de política criminal e penitenciária. A cada quatro anos o órgão publica um novo plano, no entanto, ele não tem força vinculativa para obrigar os poderes constituídos a executá-lo. Tem-se os seguintes planos: 2001, 2007-2011, 2011-2014; 2015- e de 2020-2023.

Cabe destacar ainda diretrizes publicadas pela Resolução nº 5 de 19 de julho de 1999, que, à época, estabeleceu Diretrizes Básicas de Política Criminal e Penitenciária, e dá outras providências e a Resolução nº 16, de 17 de dezembro de 2003, mais abrangente que a anterior, que dispõe sobre as Diretrizes Básicas de Política Criminal quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança.

Em relação à organização dos planos, destaca-se o de 2001¹²⁷, que apresenta 29 sugestões classificadas em três categorias: emergenciais, permanentes e conjunturais. O plano de 2007/2010¹²⁸, que continuou utilizando as categorias citadas, apresenta 36 medidas. Ambos são designados como Plano Nacional de Política Criminal. Não há, em ambos os documentos, uma estruturação que tenha características de um plano bem-organizado, com definições de ações, prazo, metas

¹²⁷ BRASIL. CNPCP. Plano Nacional de Política Penitenciária. 2001. Disponível em: <file:///C:/Users/gleid/Downloads/Plano_Nacional_de_Politica_Criminal2001.pdf>. Acesso: ago. 2022.

¹²⁸ BRASIL. CNPCP. Plano Nacional de Política Penitenciária. 2007/2010. Disponível: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/Plano_Nacional_de_Politica_Penitencaria_2007_2010__.pdf>. Acesso em: ago. de 2022.

a serem alcançadas, mas parecem simples recomendações.

A partir de 2011, diferentemente dos anteriores, o novo plano publicado com vigência até 2014, passou a denominar-se de Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Está mais bem estruturado, com definições de 14 Medidas, que organiza em: detalhamento, ações, evidências e impactos esperados. No plano de 2015, tem algumas mudanças na estrutura, apresenta as diretrizes como medidas organizadas em: detalhamento, evidências, demandas e impactos¹²⁹.

Em relação ao conteúdo, tanto as resoluções quanto os planos possuem orientações a partir das ideias minimalistas. De acordo com Alves e Machado, estão presentes proposições que vão ao encontro da defesa de um direito penal mínimo, ou seja, de intervenção mínima, com a valorização do emprego das penas alternativas à prisão, sendo a pena privação de liberdade medida excepcional, bem como a manutenção do regime progressivo de cumprimento de penas, entre outras medidas¹³⁰.

Já o último plano e que está vigente 2020-2023, modificou a sua estruturação, agora o plano conta com cinco diretrizes, que trazem estratégias e ações específicas para cada tema abordado. Quando se compara o conteúdo com as demais edições, percebe-se que há divergências entre o texto na qual se apresenta o diagnóstico situacional do sistema penitenciário e as propostas de ações. Isto porque, enquanto, os planos anteriores, principalmente o de 2015 constata, com base nos dados do INFOPEN (2014), que houve um crescimento vertiginoso da população penitenciária entre os anos de 1990 e 2014, o Plano Nacional de 2020-2023, vai no sentido inverso, e diz que o Plano anterior a sua vigência apresenta uma leitura equivocada sobre os dados e critica o combate à cultura de encarceramento, em uma clara defesa dos ideários do direito penal máximo ou efficientismo penal.

Por outro lado, há diretrizes calcadas em elementos que não encontram respaldo na íntegra do Plano ou em outras não reveladas bases de dados. Políticas que merecem estudo sério e empírico, como a justiça restaurativa e

¹²⁹ BRASIL. CNPCP. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Disponível em: <[https://www.gov.br/depen/pt->](https://www.gov.br/depen/pt-). Acesso em: ago. de 2022. [br/composicao/cnpcp/plano_nacional/plano_politica_criminal_e_penitenciaria_2011__2014.pdf](https://www.gov.br/depen/pt-)

¹³⁰ MACHADO, Bruno Amaral; ALVES, Reinaldo Rossano. Comunidades epistêmicas e a produção dos decretos de indulto no Brasil. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 15, n. 21, p. 50-76, 2017.

a mediação penal, não podem servir de desculpa para justificar simplificações ou “combate à cultura do encarceramento”.

Sendo todos esses temas importantes, não é possível, por outro lado, deixar de constatar que os números sobre encarceramento no Brasil têm sido tratados de modo reiteradamente desconexo em relação aos demais dados estatísticos.

Repete-se exaustivamente, por exemplo, que o País possui a terceira maior população carcerária do planeta, embora tenha a quinta ou sexta maior população – praticamente empatado com o Paquistão, com taxa de crescimento populacional mais elevada.¹³¹

Por outro lado, o Plano também apresenta a necessidade de investir em uma política de diminuição do encarceramento investindo em medidas e penas alternativas que vai ao encontro dos ideários do direito penal mínimo.

Todavia, é patente a necessidade de se investir em uma política de diminuição do encarceramento, por meio da organização de estrutura para o cumprimento de medidas e penas alternativas, de incentivos e cursos nas escolas da magistratura e do Ministério Público específicos para a maior aplicação dos institutos da transação, da suspensão condicional do processo e do acordo de não persecução criminal. Sem embargo do apoio ao Projeto de Lei Anticrime quanto ao disciplinamento do acordo de não persecução criminal e à introdução no sistema jurídico do *plea bargain*, permitindo a negociação da pena com a assunção de culpa em qualquer tipo de delito.¹³²

Há, nitidamente, uma disputa sobre o conteúdo vigente atual, que em parte destoa do acúmulo produzido ao longo de décadas pelo próprio Conselho, que pode ser explicado a partir dos estudos de Enguéléguélé¹³³ sobre comunidade epistêmica penal. Sem dúvida, alguns conselheiros do CNPCP e que produziram o último plano, compartilhavam de uma mesma visão teórica compartilhada entre eles, ligada aos ideários do pensamento do direito penal máximo ou efficientismo penal, modificando totalmente a leitura dos dados do INFOPEN/SISDEPEN. Por outro lado, há também conselheiros que se aproximam e defendem os ideários do direito penal mínimo e que conseguiram influenciar no conteúdo do plano.

Entretanto, é preocupante quando um plano em seu diagnóstico nega claramente o encarceramento em massa. Para Abreu, o Plano em sentido oposto aos planos anteriores, prega por mais punição com aumento de penas, criação de novos

¹³¹ Plano Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2021.

¹³² ibi

¹³³ ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane Bobé. As comunidades epistêmicas penais ea produção legislativa em matéria criminal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 960-978, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5612>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

tipos penais e endurecimento das normas de execução. Além disso, o documento sofreu forte influência política do Ministro da Justiça à época, que nomeou 10 (dez) dos 13 (treze) conselheiros titulares do órgão¹³⁴.

Nucci¹³⁵ faz uma severa crítica ao órgão afirmando que ele não cumpre a sua missão, uma vez que, a própria lei, em seu art.62, estabelece uma relação de subordinação ao Ministério da Justiça, além de ser formado por membros designados pelo Ministro da Justiça. Na perspectiva do autor, há, por essa razão, uma atuação tímida quanto aos problemas enfrentados pela administração penitenciária e uma interferência política direta junto ao órgão.

Trata-se de órgão de natureza política, vinculando-se à política nacional, o Conselho é formado pelo Ministro da Justiça, razão pela qual há um forte conteúdo político nessas designações. Dificilmente, vê-se, nos meios de comunicação em geral, a atuação crítica desse Conselho em face da atividade governamental quanto à administração penitenciária. A explicação é lógica: a sua composição é *amistosa*. Na prática, portanto, o Conselho acaba propondo diretrizes harmônicas com o Governo, seja de que partido for deixando de exercer a importante função crítica e a devida fiscalização dos presídios. Em lugar de se dirigir à sociedade, como órgão público que é, criticando, por exemplo, a falta de Casas do Albergado em vários Estados ou a superlotação de inúmeros estabelecimentos penais, termina por agir de maneira imperceptível aos meios de comunicação. Por isso, os critérios de composição de tão importante Conselho deveriam ser alterados, dando-lhe maior autonomia e independência do Poder Executivo. A sua **subordinação** ao Ministério da Justiça, como determina o art. 62 da Lei de Execução Penal, acaba por transformá-lo em mais um apêndice do Governo. Para agir de modo *controlado* e *pacato*, não haveria necessidade de existir. Bastaria o Ministério da Justiça dispor de assessores para tanto, recrutados, inclusive, dentre profissionais das áreas do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário etc.¹³⁶

De fato, é preciso repensar o formato do CNPCP, pois este destoa dos conselhos gestores de políticas públicas criados logo após a promulgação da Constituição de 1988. Enquanto o CNPCP tem conselheiros indicados, os conselhos de defesa dos direitos, pós-Constituição, são, em regra, autônomos, sem subordinação, formados por membros da sociedade civil eleitos e membros representantes estatais indicados, garantindo a participação social de forma paritária e que tem como propósito deliberar sobre políticas públicas, bem como fiscalizar a execução de planos governamentais

¹³⁴ ABREU, C. A. F. **O artigo 121 do Código Penal como caleidoscópio da política criminal brasileira**. 2021. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade La Salle, Canoas, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11690/2249>. Acesso em: 27 nov. 2021.

¹³⁵ NUCCI, G. S. **Curso de Execução Penal**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2021.

¹³⁶ *Ibidem*, p.126

Sem dúvida, o formato do Conselho vai na contramão do que se espera de conselho gestor, uma vez que permite uma relação de subordinação e de seus membros ao serem indicados pelo Ministro da Justiça, órgão que deve ser fiscalizado na sua competência de articular com demais entes da federação a execução da política penitenciária. Para o efetivo cumprimento das suas atribuições seria interessante, que houvesse uma maior independência e apenas uma vinculação ao órgão, sem subordinação e que seus membros fossem eleitos.

Ainda assim, não se pode negar a produção sistematizada do Órgão, pois, salvo o último plano, tem dado importantes contribuições na construção de diretrizes, ações e metas a serem atingidas pelos órgãos da execução penal, principalmente o Departamento Penitenciários, tanto na esfera federal quanto estadual.

4.1.1 Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e a sua atuação no Tocantins

No âmbito local, destaca-se o próprio papel orientador do CNPCP e a realização de inspeção *in loco* aos estabelecimentos penais. O último relatório produzido no Tocantins foi em agosto de 2013.

A inspeção aconteceu em Araguaína, na Unidade de Tratamento Penal do Barra da Grota e em Palmas, na Casa de Prisão Provisória Masculina (CPPM) e na Unidade Prisional Feminina. As visitas foram previamente comunicadas às autoridades locais e teve o acompanhamento de servidores públicos representantes do Poder Executivo, da Defensoria Pública Federal, da Secretaria Estadual de Educação, do Conselho Penitenciário e do Conselho de Direitos Humanos de Palmas.

O órgão apontou as seguintes irregularidades encontradas:

¹³⁷ TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/?lang=pt>. Acesso em: 15 dez. 2021.

Unidade de Tratamento Penal de Barra da Grotta:

- Ocupação total superior à capacidade da unidade (art. 85 da LEP)
- N.º de presos por cela superior ao n.º definido em lei (art. 88 da LEP)
- Presença de pessoas com idade acima de 60 anos junto aos demais presos (art. 82, § 1º da LEP)
- Irregularidade na distribuição dos presos nas celas, com presença de presos provisórios junto a presos condenados e presos primários com reincidentes (art. 84, § 1º da LEP, art. 7º da Resolução n.º 14/94 do CNPCP)
- Falta de programa individualizador da pena privativa de liberdade (art. 6º da LEP)
- Existência de pessoas presas por medida de segurança cumprindo pena junto aos demais presos (anexo da Resolução n.º 05/2004 do CNPCP, e art. 4º, Resolução n.º 12/2009 do CNPCP)
- N.º de refeições por dia inadequado às necessidades dos presos (art. 13 da Resolução n.º 14/94 do CNPCP).
- Ausência de instalação destinada à Defensoria Pública (art. 83 § 5º da LEP)
- Inexistência de local destinado a atividades de estágio para universitários (art. 83, § 1º da LEP)
- Inexistência de educação de ensino profissional (art. 19 da LEP, meta 17 da Lei 10.172/2001)
- Não oferecimento de atividade física e/ou recreação (art. 23, IV e art. 41, V e VI da LEP, art. 14 da Resolução n.º 14/94 do CNPCP).
- Inexistência de cursos de qualificação para o servidor penitenciário (art. 77, § 1º da LEP e art. 49 da Resolução n.º 14/94 do CNPCP).
- Ausência de profissionais da equipe técnica ou n.º insuficiente abaixo do recomendado (art. 2º, Resolução n.º 09/2009 do CNPCP).
- Inexistência de Comissão Técnica de Classificação dos Condenados (art. 6º da LEP)
- Deficiência na composição da Comissão Técnica (art. 7º da LEP)
- Condições inadequadas de realização de trabalho: Trabalho não remunerado (arts. 29 e 41, II da LEP); Jornada reduzida ou ampliada (art. 33 da LEP); Tipo de trabalho incompatível com a condição de idoso, doente ou

pessoa com deficiência (art. 32, §§ 2º e 3º da LEP); Inexistência de trabalho voltado para a reinserção social do condenado (art. 23, V da LEP);

- Índícios de ocorrência de atos tipificados como tortura (Lei 9.455/97)¹³⁸

Em relação à CPPP masculina, além das irregularidades listadas acima, foram constatados também a ausência ou número insuficiente de camas individuais (art. 8º, § 2º da Resolução n.º 14/94 do CNPCP) e a ausência de equipe de saúde própria nas unidades com mais de 100 presos (art. 8º da Portaria Interministerial - Saúde e Justiça - n.º 1.777, de 09/09/2003), além do nº de agentes penitenciários inferior ao recomendado: 5 presos por agente penitenciário, no mínimo (art. 1º, Resolução nº 09/2009 do CNPCP) .

Já na Unidade Feminina de Palmas constatou-se além das irregularidades encontradas nas duas outras unidades masculinas, salvo indícios de ocorrência de atos tipificados como tortura (Lei 9.455/97), as seguintes questões específicas:

- Inexistência de berçário para crianças nas unidades prisionais femininas (art.83 § 2º da LEP, e art. 10, Resolução nº 4/2009 do CNPCP)
- Ausência de seção para gestante e parturiente nos estabelecimentos penais femininos (art. 89 da LEP)
- Ausência de creche para abrigar crianças entre 06 meses e 7 anos nos estabelecimentos penais femininos (art. 89 da LEP)
- Falta de cardápio alimentar orientado por nutricionistas (art. 13 da Resolução n.º 14/94 do CNPCP)
- Falta de serviço de assistência social (arts. 22 e 41, VII da LEP)¹³⁹

No documento ainda tem um momento de escuta por meio da realização de uma reunião com órgãos da execução penal, autoridades e convidados. Na última sessão, o órgão tece considerações e recomendações sobre a Administração; as condições materiais, estruturais e assistenciais das unidades. Há também críticas sobre a realização da Revista vexatória no Tocantins. Logo em seguida encaminha às

¹³⁸ Brasil. CNPCP. Relatório de inspeção em estabelecimentos penais no Tocantins, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/relatorios-de-inspecao/relatorios-de-inspecao-2013/1%20-%20RELATORIO%20DE%20INSPECAO%20EM%20ESTABELECIDAMENTO%20PENAL%20DE%20TOCANTINS-TO.pdf/view>>. p. 21. Acesso em: 10 set. 2022.

¹³⁹ Brasil. CNPCP. Relatório de inspeção em estabelecimentos penais no Tocantins, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/relatorios-de-inspecao/relatorios-de-inspecao-2013/1%20-%20RELATORIO%20DE%20INSPECAO%20EM%20ESTABELECIDAMENTO%20PENAL%20DE%20TOCANTINS-TO.pdf/view>>. Acesso em: 10 set. 2022.

autoridades locais, aos órgãos da execução penal, propostas de políticas públicas que devem ser executadas para corrigir as irregularidades apontadas.

É bem verdade que o relatório é de 2013, portanto, quase dez anos atrás, e outra pode ser a realidade atualmente. Todavia, muitos dos problemas listados acima também foram encontrados em 2017, nos relatórios produzidos tanto pelo Ministério Público (MP) quanto pela Polícia Federal (PF), que serão objetos da análise quando for apresentado o MP, o que nos faz questionar qual a efetividade do CNPCP na realização dessas inspeções Brasil afora. Além disso, o órgão deveria manter a regularidade, realizando inspeções no mínimo há cada 4 anos.

Não resta dúvida que é fundamental a visita in loco do CNPCP para verificar o cumprimento de suas resoluções, todavia, essas não podem ser inspeções exploratórias ou de descobertas, é preciso que os conselheiros se preparem previamente e que as autoridades locais de posse do relatório final articulem uma agenda para alterar a realidade. Caso contrário, o trabalho não tem resultado prático, logo ele é inócuo e até desnecessário.

4.2 Juízo da Execução

O segundo órgão disciplinado pela LEP, é o Juízo da Execução, que conforme dispõe o art.65 da LEP, “a execução penal competirá ao Juiz indicado na lei local de organização judiciária e, na sua ausência, ao da sentença”. Como já mencionado, a LEP se aplica tanto ao preso provisório quanto ao preso condenado em definitivo. As suas competências estão dispostas no artigo 66 da LEP:

Consistem essas competências em:

- I – Aplicar aos casos julgados lei posterior que de qualquer modo favorecer o condenado;
- II – Declarar extinta a punibilidade;
- III – Decidir sobre:
 - a) soma ou unificação de penas;
 - b) progressão ou regressão nos regimes;
 - c) detração e remição da pena;
 - d) suspensão condicional da pena;
 - e) livramento condicional;
 - f) incidentes da execução.
- IV – Autorizar saídas temporárias;
- V – Determinar:

- a) a forma de cumprimento da pena restritiva de direitos e fiscalizar sua execução;
 - b) a conversão da pena restritiva de direitos e de multa em privativa de liberdade;
 - c) a conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos;
 - d) a aplicação da medida de segurança, bem como a substituição da pena por medida de segurança;
 - e) a revogação da medida de segurança;
 - f) a desinternação e o restabelecimento da situação anterior;
 - g) o cumprimento de pena ou medida de segurança em outra comarca;
 - h) a remoção do condenado na hipótese prevista no § 1º do art. 86 desta Lei.
- VI – Zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança;
- VII – Inspeccionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade;
- VIII – Interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei;
- IX – Compor e instalar o conselho da comunidade.
- X – Emitir anualmente atestado de pena a cumprir.

De acordo com os incisos acima, faz-se necessária a atividade jurisdicional durante a execução da pena ou da medida de segurança, que se modifica à medida que acontecem determinados fatos. Estes determinam o início da execução ou a redução, substituição, modificação ou extinção da sanção penal. É por se tratar de fatos que necessariamente são controversos, faz necessário garantir, um juízo imparcial, exercido pelo juiz, que também exerce atividades administrativas, quando por exemplo, realiza inspeções em estabelecimentos penitenciários para que haja a correta aplicação das normas legais, principalmente na LEP, e regulamentos.¹⁴⁰

Nucci, assim como fez em relação ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, apresenta uma crítica sobre o Juízo da Execução Penal, bastante pertinente. Para ele, faltam juízes especializados para atuação nas Varas de Execução Penal (VEPS). Destaca que as VEPS, de acordo com o Organização judiciária, estão estruturadas para serem autônomas, com juízos especialistas, capazes de executarem as sentenças condenatórias definitivas, provenientes das Varas Criminais e do Tribunal de Júri. Para o jurista, é incompatível, na atualidade, admitir a promoção e a remoção de juízes para qualquer Vara, sem que seja observado “o seu grau de especialização, conhecimento, preparo e afeição ao trabalho que irá desempenhar. Se, em qualquer profissão, cresce, cada vez mais, o

¹⁴⁰ MIRABETE, Julio; FABRINNI, Renato. Execução penal: comentários à Lei nº 7.210, de 11-7-1984-12. ed- Revista e atualizada. Ed:15. Atlas. São Paulo, 2021.

nível de especialização pormenorizado de cada agente, a magistratura carece do mesmo enfoque¹⁴¹”.

O autor acrescenta ainda que os magistrados que não se dedicam à causa da regeneração de pessoas humanas, bem como não tenham um domínio mínimo das matérias com as quais lidarão no seu dia a dia (Penal, Processo Penal, Execução Penal), provavelmente, serão fontes de desarranjos no sistema carcerário e, por consequência, não contribuirão para a ressocialização do egresso, isto por serem distantes da comunidade. Na sua perspectiva, é preciso ter nas varas de execuções penais juízes vocacionados.

[...] juízes vocacionados para a execução penal facilitam a comunicação entre o Poder Executivo e seus agentes, entre administradores dos presídios e os presos, incluindo seus familiares, bem como conseguem penetração na comunidade onde atuam, fazendo proliferar os Patronatos e os Conselhos da Comunidade. É tempo de repensar esse ponto¹⁴².

Outra crítica que merece ser destacada é quanto a autonomia das Varas de Execuções Penais, que são acumuladas pelo Juízo Criminal que prolatou a sentença penal condenatória. Norberto Avena¹⁴³ ao explicar a possibilidade prevista na LEP, argumenta que a menção ao juiz da sentença decorre da existência de comarcas menores, onde não existem varas especializadas da execução penal. Neste contexto, a função de execução da pena é exercida pelo próprio juiz que proferiu a sentença no processo de conhecimento. Mas essa possibilidade existe na LEP, como exceção, todavia, tem-se constituído em regra no Brasil, apesar do CNJ, por meio do DMF, recomendar varas de execuções penais autônomas e com profissionais especializadas.

Antes mesmo da criação do DMF, e depois sob a coordenação deste, foram realizados, desde 2008, mutirões carcerários em diversos estados do país. Os relatórios apontam para diversas mazelas enfrentadas para o alcance da execução penal, em conformidade com o que dispõe a LEP. Em 2014, Pereira (2018), ao estudar

¹⁴¹ NUCCI, G. S. **Curso de Execução Penal**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2021, p.126.

¹⁴² *Ibidem*, p. 125

¹⁴³ AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Execução penal**. Grupo Gen-Editora Método Ltda., 2019. MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

os relatórios dos mutirões carcerários sobre as varas de execuções penais, assim as descreveu

As varas de execução penal, que têm competência jurisdicional e administrativa, estavam em completo abandono pelos tribunais, servindo de refugio para lotar seus piores servidores e magistrados. Isso contribuía para o acúmulo de serviço e na demora de análise de benefícios, os quais poderiam colocar muitas pessoas em liberdade. Além disso, os juízes da execução penal, na maioria das vezes, não realizavam as inspeções nos estabelecimentos penais, apesar de existir determinação expressa na LEP¹¹. Somente com a verificação das condições de tais estabelecimentos, os magistrados poderiam proferir decisões para melhoria dos serviços ou até determinar a interdição¹⁴⁴

No Plano de Gestão para o funcionamento de varas criminais e de execução penal (2010)¹⁴⁵, o CNJ descreve tal situação apontada nos mutirões como grave ineficiência do serviço jurisdicional prestado nas Varas de Execução Penal, razão pela qual tem-se a necessidade da adoção de mecanismos práticos e efetivos, com objetivo de extirpar especialmente a ineficácia dos meios de controle sobre as ordens de prisão. Atesta que cada Estado possui regras próprias para o processamento das execuções das penas, e que se perde tanto pelo excesso de burocracia quanto pela insuficiência de instrumentos materiais e humanos necessários à consecução da execução penal.

Ao exemplificar a ineficácia das Varas de Execução Penal, o órgão apresenta, por exemplo, o cálculo de liquidação da pena, requisito importante para verificação de quando o apenado está em condições de receber determinado benefício. Destaca-se que há simplicidade no procedimento judicial, previsto na LEP, no art. 196 e seguintes, entretanto, em função de estruturas inadequadas nas varas de execuções penais, um simples cálculo de liquidação de pena, pode demandar meses, atrasando o acesso da pessoa presa a um benefício, que lhe é devido.

Em que pese à simplicidade do procedimento judicial (art. 196 e ss. da LEP), o que vem sendo constatado nos mutirões carcerários coordenados pelo Conselho Nacional de Justiça é justamente o contrário: centenas, milhares de feitos que não tramitam para frente, mas para os lados, com preferência à discussão secundária e burocrática

¹⁴⁴ PEREIRA, João Carlos Murta. **Análise das iniciativas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça no sistema de execução penal**. 2018. 261 f. Dissertação (Mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018 Disponível: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2452>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁴⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plano de Gestão para o Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

em detrimento da efetivação do dispositivo da sentença penal condenatória. Um simples cálculo de liquidação de pena demanda meses para sua feitura, de modo a retardar indefinidamente o andamento do pedido de benefício formulado¹⁴⁶.

Para enfrentamento dos problemas enfrentados, o CNJ apresentou o Plano de gestão que contém outros planos com temas específicos, são eles: de gestão para Procedimentos Criminais; de Procedimentos em Varas de Execução Penal; de Estrutura Mínima das Varas Criminais e de Execução Penal; de Tecnologia de Informação para as Varas Criminais e de Execução Penal; de Propostas de Alterações Legislativas e de Aprovação de Resoluções para Aperfeiçoamento da Gestão do Serviço Judicial nas Varas Criminais e de Execução Penal.

4.2.1 Atuação do Juízo da Execução Penal no Tocantins

Além do papel que lhe atribui a Constituição Federal e a LEP, pode-se destacar a realização dos mutirões, que o Judiciário, por meio do CNJ, realiza com objetivo de intervir diretamente na política penitenciária. No Tocantins, o último mutirão aconteceu em 2014. De acordo com o relatório, os trabalhos consistiram na análise dos processos de execução penal enviados física e eletronicamente pelo TJTO e a inspeção das unidades prisionais com maior população carcerária. Ao todo, foram inspecionadas 20 (vinte) unidades.

Os trabalhos do Mutirão consistiram na análise dos processos de execução penal enviados física e eletronicamente pelo TJTO, totalizando 1571 (um mil, quinhentos e setenta e um); revisão, pelos próprios magistrados vinculados aos processos de conhecimento, da necessidade de permanência da prisão cautelar de presos provisórios, sendo cadastrados, ao final, 757 (setecentos e cinquenta e sete) processos no sistema do CNJ e, finalmente, inspeção das unidades prisionais com maior população carcerária, com encerramento em sessão solene no dia 16 (dezesseis) de maio de 2014¹⁴⁷.

No documento são apontadas as seguintes irregularidades: não há fornecimento regular de kits de higiene pessoal, racionamento de água e ausência de fiscalização em relação às empresas que fornecem alimentação. Não há também, atendimento à saúde dos presos, existindo unidade que sequer tem equipamentos

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 78.

¹⁴⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório do Mutirão Carcerário no Tocantins**. Brasília, 2014, p. 4. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/3643778dc006122eac6f683f6f7cd606.pdf>>.

necessários, e outras, mesmo possuindo não mantém atendimento regular. Constatou ainda, que não há uma política pública efetiva de ressocialização, e, por conta da precariedade das unidades, com algumas exceções, os presos não trabalham e nem estudam, ficando grande maioria dos presos ociosos nas celas inspecionadas.

- Falta de fornecimento regular (quase inexistente) de kits de higiene pessoal, produtos para limpeza das celas, colchões e uniformes. Em todas as unidades inspecionadas verificou-se há falta de fornecimento do mínimo necessário à higiene pessoal e limpeza das celas;
- Falta de atendimento à saúde dos presos. Nem mesmo nas unidades que contam com enfermaria, consultório médico ou odontológico, o atendimento se faz presente e regular, gerando reclamações constantes (relatórios de inspeções – Anexo I);
- Racionamento de água em todas as unidades (Doc. 04, Doc. 05, Doc. 06), à exceção da Cadeia Pública de Babaçulândia. Verificou-se que a água é fornecida por três vezes ao dia e no máximo por uma hora em cada período. Há registro inclusive de falta para ingestão e descarga de vaso sanitário.
- Falta de efetiva política pública de ressocialização, manutenção de vínculos sociais, profissionais e familiares. Não há serviço social na maioria das unidades. A situação é agravada no encarceramento feminino porquanto, em razão da existência poucas unidades, as presas são transferidas para locais distantes do da prática delituosa e de origem o que resulta em grave quebra dos vínculos, reforçando a máxima de que “mulher encarcerada é mulher abandonada”;
- Precariedade das unidades que impedem efetivação do direito dos presos. Não possuem trabalho e estudo e a conseqüente remição, salvo exceções como UTPBG de Araguaína, Casa de Presos Provisórios e Cadeia Brejinho de Porto Nacional e Luz do Amanhã em Gurupi, que possuem salas de aula;
- Falta de projetos de estudo, profissionalização e trabalho, ficando a grande maioria dos presos ociosos nas celas (Inspeções – Anexo I);
- Falta de fiscalização pela Secretaria de Defesa Sociais das empresas contratadas para fornecimento de alimentação aos presos. Na maioria das unidades houve reclamação quanto à qualidade e quantidade. Destaco que o conteúdo da reclamação foi confirmado informalmente por diversos diretores e agentes (Inspeção da URSA de Araguaína – Anexo I)¹⁴⁸.

O relatório expõe também as precárias estruturas dos estabelecimentos penais; a ausência de uma central de vagas, o que permitiria a alocação e transferência de presos sem critérios definidos, bem como a inexistência de unidades penais para o cumprimento de pena em regime aberto e semiaberto. Também aponta para deficiência no quadro de pessoal penitenciário, sendo este composto por agentes penitenciários e agentes administrativos contratados. Este último, realizando atividades típicas do poder de polícia.

¹⁴⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório do Mutirão Carcerário no Tocantins**. Brasília, 2014, p. 7. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/3643778dc006122eac6f683f6f7cd606.pdf>>.

- Falta de uma unidade gestora de vagas. Não há critério definido para alocação dos presos, o que resulta desvinculação com a origem (meio social, profissional e familiar). As constantes transferências pelo território do Estado implicam quebra dos vínculos e agravamento do abandono material (já que não recebem visitas e conseqüentemente a “Cobal”). Ante a falta de um sistema de informações interligado com o Judiciário e até de comunicação formal da transferência, não há a conseqüente declinação de competência e remessa dos autos de execução para o juízo de envio do preso, conforme determina o artigo 7º da Resolução 113 do CNJ;
- Inexistência de vagas para o cumprimento do regime semiaberto. A maioria dos presos deste é liberada durante o dia e recolhida para o repouso noturno, o que gera grande sensação de impunidade e frustra os objetivos da execução (Doc. 07). Somente existem duas URSA’s, sendo uma em Araguaína e outra em Palmas. Esta está desativada em razão de incêndio criminoso (Doc. 28).
- Inexistência de vagas para o Regime Aberto. Todos os presos deste encontram-se fora do sistema prisional sem submissão a qualquer controle efetivo de suas atividades.
- Não há vagas para pessoas submetidas à medida de segurança. Os pacientes ficam em celas com os demais presos, o que caracteriza desvio de execução, violação de direito, falta de dignidade e segurança (Doc 08). Durante a realização do Mutirão um paciente judiciário foi morto na comarca de Araguatins, fato amplamente divulgado na imprensa;
- Falta de segurança nas unidades. À exceção de UTPBG de Araguaína, as unidades não possuem sistema de vigilância por câmera. Não há quadro próprio de agentes penitenciários, que são desviados da Polícia Civil, e complementado com contratação indiscriminada e sem critério de qualificação para a função, por meio de empresas terceirizadas. As unidades não possuem muros ou grades que as distanciem das vias públicas e da possibilidade de entrada de instrumentos vulnerantes e aparelhos de telefone celular;
- Falta de veículo em unidade para atendimento aos presos e realização por escolta. A maioria das unidades possui apenas um veículo para atendimento às escoltas, transferências e atendimento aos presos, além de questões administrativas;
- Falta de preparo dos agentes penitenciários/contratados para o trato com presos e seus familiares. Houve muita reclamação quanto agressão física e moral por parte dos agentes contra os presos e desrespeito com suas visitas, sendo que na comarca de Guaraí um agente disse que “ aqui a gente senta a peia mesmo” (Inspeção – Anexo I);
- Segurança comprometida em razão da terceirização de função típica do Executivo, o que facilita a entrada de celulares, drogas e armas nas unidades. Enquanto ocorria a inspeção da UTPBG de Araguaína, presos fumavam maconha em uma das celas (Inspeção – Anexo I);
- Existência de fossas sanitárias esgotadas e com vazamento constante sendo, inclusive, objeto de Ações Cíveis Públicas (Palmas e Brejinho de Nazaré)¹⁴⁹;

Já em relação à estrutura do Poder Judiciário, o documento elogia o fato da prestação jurisdicional ser por um sistema de processo eletrônico. Porém, o Judiciário enviou para compor os dados do relatório apenas os processos de execução penal, por isso não foi possível fazer análise da necessidade de permanência da prisão cautelar, ainda na fase de conhecimento. Do que foi enviado, aponta-se como

¹⁴⁹ Ibidem, p.7

problemas, a ausência de um sistema próprio para cálculo e evolução da pena; desorganização em relação aos dados dos processos físicos e eletrônicos.

- Falta um sistema de elaboração de cálculo e evolução da pena, sendo utilizada a calculadora disponibilizada pelo CNJ, o que retarda significativamente a atuação das secretarias judiciais e a análise de benefícios porquanto implica retrabalho a cada alteração da situação fática do apenado (remição, novo flagrante, interrupções, superveniência de condenações, comutação, regressão, progressão etc.). Em razão do reduzido quadro de servidores habilitados à realização dos cálculos, há grande atraso na análise e concessão de benefícios e, conseqüentemente, impacto no sistema prisional. Tal deficiência, inclusive, gerou atraso nos trabalhos do Mutirão porquanto aproximadamente 80% (oitenta por cento) dos processos estavam com os cálculos desatualizados;
- Coexistência de processos físicos e eletrônicos em relação à mesma pessoa, que impede a correta e devida análise da situação fática e processual e, conseqüentemente, da regularidade do encarceramento. Durante o Mutirão diversos processos não foram analisados em razão da duplicidade, sendo devolvidos à origem para providências. Alguns foram relatados para exemplificação (Doc. 12);
- Inexistência de numeração única; há registro de diversos processos de execução para um único preso, inclusive em comarcas distintas, o que impede por completo a verificação da regularidade do aprisionamento e a concessão de benefícios;
- Em razão da coexistência de processos físicos e eletrônicos e da inexistência de numeração única, não há sequência cronológica de atos processuais, o que dificulta, inclusive, a atuação do magistrado por desconhecer em quais autos deve decidir, acarretando a existência de decisões conflitantes dentro de um mesmo processo;
- Demora ou não expedição da guia provisória determinada no artigo 9º da Resolução 113 do CNJ;
- Expedição de guia de recolhimento nos próprios autos da ação penal e sem a juntada dos documentos exigidos nos artigos 106 da LEP e 1º da Resolução 113 do CNJ. Nesta hipótese, como a guia está vinculada ao processo de conhecimento, havendo transferência do preso, fica impossível a declinação de competência e a remessa dos autos ao juízo competente;
- Guias expedidas com dados incompletos e incorretos o que, inclusive, dificultou o cadastro dos processos no sistema do CNJ;
- Expedição de carta precatória para cumprimento e fiscalização da pena sem remessa dos autos, conforme determinação do artigo 7º da Resolução 113
- Falta de alimentação do Banco de Mandado de Prisão do CNJ nos processos físicos e inexistência de BEMP Estadual;
- Inobservância ao disposto no artigo 111 da LEP. Não há unificação de penas e determinação judicial do novo regime. Há apenas a remessa dos autos para novos cálculos que, posteriormente, são homologados por formalidade e sem efetivação do contraditório¹⁵⁰.

Outro aspecto relevante que não se apresenta como problemas, mas é mencionado, é o fato de no Tocantins não possuir varas judiciais com competência exclusiva de execução penal, havendo cumulação com julgamento de processos de

¹⁵⁰ Ibidem, p.12

conhecimento de natureza penal. O documento cita que das quatro maiores comarcas, “a competência está definida da seguinte forma: Araguaína – 2ª Vara Criminal e Execuções Penais, Gurupi – Tribunal do Júri e Execuções Penais; Palmas - 4ª Vara Criminal, Porto Nacional - 2ª Vara Criminal e Execuções Penais”.

Cabral¹⁵¹ ao pesquisar a participação da sociedade no Conselho da Comunidade, aponta que a não existência de uma Vara específica para execuções penais é um problema no Tocantins. E ao citar o caso de Palmas, onde a 4ª Vara Criminal acumula a Execução Penal, provoca transtornos e acúmulos de serviços, uma vez que possui um quadro reduzido de servidores.

Não é necessário grande esforço para compreender que a execução penal em Palmas não obedece às disposições da LEP quanto à separação de presos condenados dos provisórios, isso tanto do sexo masculino como do feminino. Neste último caso, como já ressaltado, há a agravante de não existir unidade de regime semiaberto. Tampouco existe uma Vara específica de Execução Penal. Os atos de execução penal são geridos pelo mesmo juiz da 4ª Vara Criminal, situação provocadora de transtornos, em razão do acúmulo de serviço e do quadro reduzido de servidores¹⁵².

No início de 2017, o Juiz responsável por registros de ocorrências no estabelecimento em formulário próprio do CNJ avalia as precárias condições da CPPP. Trata-se das visitas correccionais mensais realizadas pelo Judiciário nos estabelecimentos penais. No documento, o juiz responsável pela execução penal descreve uma situação de caos, com problemas relacionados à superlotação, ameaças de morte por parte integrantes de facções criminosas, que na unidade são separados por pavilhões.

Com mais de 14 anos presidindo a Vara de Execuções Penais não imaginei que a situação pudesse chegar a esse ponto. O Estado paralelo. Este, mostra-se forte e destemido, mercê da inércia e omissão daquele. As facções CV e PCC já dominam a unidade prisional local. O pavilhão B é ocupado pela CV e agora o PCC quer ocupar integralmente o pavilhão A. O que presenciei hoje não pode ser ignorado. Dir-se-ia que o Estado Juiz não pode ceder a pressões do crime organizado. Estou de pleno acordo com isso. Mas no caso concreto, a que custo? De 86 vidas. Alguém está disposto a assumir esse risco? Bem, eu não estou. Não dá para pagar para ver. Tenho ouvido o Ministro da Justiça defender que os presos não devem ser separados por facção e sim por periculosidade. Correto o Ministro se levarmos em conta o que preconiza a lei, todavia, mande esses presos ocuparem as mesmas celas

¹⁵¹ CABRAL, Geraldo Divino. **A participação da sociedade na execução penal: mecanismo de melhoria da prestação jurisdicional no sistema carcerário de palmas, estado do Tocantins**. 2015. Dissertação (Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura do Estado do Tocantins – ESMAT, Universidade Federal do Tocantins – UFT, Palmas. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/121>>. Acesso em: 11 ag. 2022.

¹⁵² *Ibidem*, p. 10.

e o resultado seria uma carnificina, como bem disse o chefe da unidade prisional local¹⁵³.

Como se extrai do trecho acima a unidade está superlotada e o relato se deu quando estava ocorrendo as rebeliões sangrentas em outros estados da federação. Uma das medidas sugeridas pelo juízo da execução penal era realizar a transferência de 86 presos ameaçados por outros presos ligados às facções criminosas na Unidade.

O magistrado continua apontado no documento outras ações a serem executadas. A longo prazo defende o endurecimento da legislação criminal, com ênfase nos crimes que são praticados no âmbito dos estabelecimentos penais, além de exigir que a Secretaria de Segurança Pública investigue as organizações criminosas presentes no estabelecimento e que a Secretária de Cidadania e Justiça cumpra o que dispõe a LEP sobre os direitos dos presos, a fim de que o Judiciário possa cobrar dos presos o cumprimento dos seus deveres.

A verdade é que estamos numa encruzilhada e só uma reunião de forças e de vontades pode salvar esse País, enquanto ainda há tempo. O dito crime organizado não está tão organizado ainda. Está se organizando. E não vai demorar muito para deixar de agir intramuros para também agir externamente. Aí toda a população sentirá os nefastos efeitos das organizações criminosas brigarem entre si pelo controle do crime, notadamente, tráfico de drogas, de armas e roubos.

Não sou adepto de que leis novas podem resolver problemas, mas no caso concreto, é urgente que o legislativo comece a definir condutas dentro das unidades prisionais que não se coadunam com um comportamento esperado de quem cumpre pena, como delito. É preciso, ainda, que condutas já tipificadas como crime, possam ter suas penas aumentadas até o triplo, se cometidas no âmbito do sistema penitenciário ou prisional. E é necessário também que sejam investigadas as condutas de quem se envolve com o crime organizado, para possibilitar ao Ministério Público o oferecimento da denúncia, evitando, assim, que esses detentos possam receber benefícios, como a remição de pena e a progressão de regime. O Poder Executivo, por sua vez, precisa cumprir a Lei de Execução Penal, proporcionando aos detentos cumprir suas penas com dignidade e ao mesmo tempo possibilitando que o Poder Judiciário possa exigir dos detentos o cumprimento de seus deveres.

Mas voltando ao problema local, vejo que não há como se aguardar que o pior aconteça. Vi o temor e o desespero nos olhos daqueles 86 detentos. Vi a atitude criminosa daqueles que prometem invadir a ala 1 e promover uma matança, na certa estimulados pelo ocorrido em Manaus e Boa Vista. E diante disso, não posso me omitir. Por isso, exercendo o poder de cautela que me é facultado pela lei, determino a Secretaria de Cidadania e Justiça que promova a imediata remoção dos 86 presos que se encontram na ala 1 do pavilhão A

¹⁵³ TOCANTINS. **Ação Civil Pública nº 0011913- 54.2016.827.2729**. Ministério Público Estadual, 2016. Judiciário Tocantinense. p.2. Disponível em: <<https://eproc1.tjto.jus.br/>>. Acesso em: mar. 2022.

da Casa de Prisão Provisória local para outro Estabelecimento Penal adequado.

Determino, ainda, que seja oficiado ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Segurança Pública, para que determine uma urgente investigação acerca da existência de organizações criminosas dentro da CPP local, notadamente vinculadas a facções, indiciando todos os envolvidos, a fim de proporcionar ao Ministério Público o oferecimento de denúncia¹⁵⁴.

Percebe-se que embora diga que não seja adepto a expansão do direito penal como forma de resolver o problema, defende que o legislador atue na produção legislativa de novos tipos penais, o que demonstra claramente a opção pelas ideias do direito penal máximo. No trecho, percebe-se que há uma culpabilização do Poder Executivo, que segundo o magistrado perdeu o controle da do estabelecimento penal para as facções criminosas.

Cabe destacar que o problema das facções criminosas no Brasil tem caráter nacional e de grande gravidade. De acordo com Furukawa¹⁵⁵ as facções criminosas inicialmente atuavam somente no Rio de Janeiro (Comando Vermelho) e em São Paulo (Primeiro Comando da Capital), mas com o tempo se espalharam em todo país. Ambas as facções disputam, principalmente a partir da década de 90, a hegemonia do crime organizado, o monopólio do tráfico de drogas e a obrigação hierárquica por parte dos criminosos de dar satisfação direta aos chefes da organização, ainda que os principais líderes das duas maiores facções estejam presos em presídios federais sob o regime disciplinar diferenciado (RDD).

4.2.2 Ministério Público

O terceiro órgão apresentado na LEP é o Ministério Público. A instituição cumpre um importante papel constitucional, essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF).

¹⁵⁴ TOCANTINS. **Ação Civil Pública nº 0011913-54.2016.827.2729**. Ministério Público Estadual, 2016. Judiciário Tocantinense. p.3. Disponível em: <<https://eproc1.tjto.jus.br/>>. Acesso em: mar. 2022.

¹⁵⁵ FURUKAWA, N. O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo. **Novos estudos. – CEBRAP** [online]. 2008, n. 80, p. 21-41. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n80/a03n80.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019;

De acordo com a LEP, art.67, tem como missão fiscalizar a execução da pena e da medida de segurança, oficiando no processo executivo e nos incidentes da execução. Como sua participação é obrigatória, deve se pronunciar sobre todos os pedidos formulados; manifestar-se em todos os incidentes; postular e recorrer das decisões proferidas que não tenha concordância. Assim, o Ministério Público não é só fiscal da lei, mas também parte importante da execução penal¹⁵⁶.

De acordo com o art. 68 da lei, o Ministério Público tem como atribuições,

- I — fiscalizar a regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento;
 - II — requerer:
 - a) todas as providências necessárias ao desenvolvimento do processo executivo;
 - b) a instauração dos incidentes de excesso ou desvio de execução;
 - c) a aplicação de medida de segurança, bem como a substituição da pena por medida de segurança;
 - d) a revogação da medida de segurança;
 - e) a conversão de penas, a progressão ou regressão nos regimes e a revogação da suspensão condicional da pena e do livramento condicional;
 - f) a internação, a desinternação e o restabelecimento da situação anterior;
 - III — interpor recursos de decisões proferidas pela autoridade judiciária, durante a execução.
- Parágrafo único. O órgão do Ministério Público visitará mensalmente os estabelecimentos penais, registrando a sua presença em livro próprio.

Como se vê, o MP acompanha o início da execução penal até a extinção da penalidade. Durante esse processo, exerce um duplo papel, ora como parte, quando é instado a manifestar sobre os incidentes judiciais que ocorrem durante o cumprimento da pena ou da medida de segurança, ora como fiscal das normas legais pertinentes a execução penal, a exemplo, da necessidade de se visitar mensalmente os estabelecimentos penais. Nucci (2021) ao tratar do MP, faz as mesmas observações já feitas e apresentadas sobre a necessidade de especialização dos juízes da execução penal. Ele traça um perfil do profissional ideal para atuação na Execução Penal, qual seja,

Se o representante da instituição trabalhar em harmonia não somente com o juiz, mas também com os demais órgãos da execução penal, certamente, melhor e mais firme será a fiscalização em relação ao cumprimento da pena. Não significa que o promotor ideal é o que persegue implacavelmente o condenado, sempre buscado mantê-lo no cárcere e posicionando-se contrariamente, quase com automatismo, pela concessão de benefícios. Tampouco deve ser um promotor-advogado, aquele que pretende agir como se fosse defensor do condenado, concordando com todos os benefícios e apressando a libertação do sentenciado, seja para esvaziar presídios, seja

¹⁵⁶ MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

pelo fato de não acreditar na pena de prisão. Em execução penal, segundo cremos, tem preferência a legalidade, em lugar da ideologia pessoal de cada profissional (membro do Ministério Público ou juiz), excetuando-se, naturalmente, o advogado, que deve sempre pleitear em favor do condenado. Portanto, o promotor vocacionado fará, em sua Comarca, imensa diferença, constituindo autêntico fiscal da execução penal, mas também coautor da regeneração do condenado¹⁵⁷.

Para consecução das suas atribuições, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criou uma Comissão Permanente do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública e tem como atribuições o desenvolvimento de estudos de temas e realização de atividades específicas relacionados à respectiva área de atuação. Em relação ao sistema prisional, a realização de visitas aos estabelecimentos prisionais está entre uma das atribuições.

De acordo com a resolução nº 56 de 22 de junho de 2010¹⁵⁸, que dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público, o órgão deve produzir relatório anual e trimestral de suas visitas às unidades prisionais, sendo que o trimestral deve ser encaminhado à Corregedoria-Geral do respectivo Ministério Público até o dia 5 (cinco) dos meses subsequentes. Como suporte há um formulário, que fica disponível na página eletrônica do CNMP. Nele consta para preenchimento: classificação, instalações físicas, recursos humanos, capacidade e ocupação do estabelecimento penal; perfil da população carcerária, assistência, trabalho, disciplina e observância dos direitos dos presos ou internados; medidas adotadas para a promoção do funcionamento adequado do estabelecimento; considerações gerais e outros dados reputados relevantes.

A resolução destaca a fiscalização quanto à implementação, no âmbito prisional, da Política Nacional de Trabalho, além de estimular a criação de Planos Estaduais, em articulação com as secretarias responsáveis pela administração prisional e aquelas responsáveis pelas políticas de trabalho e educação. Há ainda a disponibilização dos dados coletados, a partir do preenchimento dos relatórios produzidos em cumprimento da resolução citada acima. Neste espaço é possível ter

¹⁵⁷ NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Execução Penal**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2021, p.125.

¹⁵⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 56 de 22 de junho de 2010**. Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0561.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

dados sobre mulheres nos cárceres, assistência à saúde, à educação, acesso ao trabalho, disciplina, garantia de visita e integridade física dos presos.

Tais relatórios são de suma relevância e torna-se suporte probatório para que o MP cumpra com sua função institucional de ajuizar ação civil pública para compelir o Poder Executivo a cumprir com suas atribuições conforme estabelece a LEP.¹⁵⁹

4.2.2.1 Ministério Público no Tocantins

4.2.2.1.1 Ministério Público, o modelo de co-gestão e a contratação precária de agentes administrativos

De acordo com o site do Ministério Público do Estado do Tocantins, este foi criado em 1º de janeiro de 1989, quando da instalação do próprio Estado do Tocantins, porém vinculado à governadoria, sem nenhuma prerrogativa, inclusive cabendo ao Governador escolher livremente o Procurador-Geral de Justiça. Foi somente com a promulgação da Constituição Estadual, em 5 de outubro de 1989, que o órgão passou a ter autonomia administrativa e financeira, bem como independência funcional de seus membros.

Atualmente, o Ministério Público do Tocantins é integrado por 12 procuradores de Justiça, cerca de 100 promotores de Justiça e conta com um quadro auxiliar de aproximadamente 400 servidores efetivos, além de estagiários e colaboradores terceirizados.

Possui 20 sedes próprias de Promotorias de Justiça, além da sua sede institucional e um anexo, fazendo-se presente em todas as comarcas do Estado e atuando nos 139 municípios. De 1989 aos dias atuais, foi instalado, cresceu e consolidou-se, cumprindo com esmero seu papel de guardião das leis, enquanto legítimo defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis¹⁶⁰.

De acordo com o relatório de ações judiciais produzido pelo setor jurídico da SECIJU, em 2017, havia tramitado no Judiciário diversas ações civis públicas relacionados à política penitenciária no Tocantins. As demandas vão desde a

¹⁵⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Sistema Penitenciário em número**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

¹⁶⁰ TOCANTINS. Ministério Público Estadual. **História**. Disponível em: <<https://www.mpto.mp.br/portal/2015/03/17/historia>>.

construção de hospital de custódia a reforma, construção e ampliação de unidades penais, como por exemplo, os estabelecimentos penais de Babaçulândia, Miracema, Natividade, entre outras.

Em 2016, o órgão realizou uma inspeção na Cadeia Provisória de Palmas (CPPP), por meio do Grupo Especial de Controle Externo de Controle da Atividade Policial - GECEP/MPTO e constatou a existência de superlotação, com mais de 600 presos, deficiência na assistência material, no número de servidores lotados na unidade e a separação de presos por facções.

Quanto à segurança interna, observa-se que há 2 (duas) alas internas com mais de 100 (cem) presos cada uma, nas quais os detentos administram durante o período diurno, extirpando com qualquer condição de dignidade e segurança daqueles submetidos à custódia do Estado.

Nessas alas, segundo a vigilância, estão separados os presos, somente por facções, mantendo-se o controle da área submetida aos presos ali aglomerados.

Possivelmente, diante da execução coletiva de tantos detentos, sem compartimentação, sem regras, soltos durante todos o dia, com mais de 100 (cem) internos, sob as regras das respectivas facções, afasta qualquer imposição de disciplina, execução constitucional de pena e proteção por parte do Estado daqueles custodiados.

Por outro lado, os servidores ouvidos informalmente, narram a existência de aproximadamente 20 (vinte) prestadores de serviços terceirizados internos, ao menos 8 agentes do Estado e 04 policiais militares por plantão¹⁶¹.

Críticos do modelo de cogestão adotado no Tocantins, em 2017, o MPE por meio do GECEP atuou firmemente para encerrar o contrato de cogestão com a UMANIZARRE. O relevante papel do Grupo fica evidente na leitura do ofício nº10/2017, que informa a SECIJU a abertura de um inquérito civil que tinha como objetivo apurar irregularidades na contratação da empresa Umanizzare Gestão Prisional e Serviços LTDA, que administrava, desde 2012, os dois maiores estabelecimentos penais do Tocantins, quais sejam: a Casa de Prisão Provisória de Palmas e Unidade de Tratamento Penal Barra da Grota em Araguaína.

O MPE questionava principalmente o fato de o estado desrespeitar o que dispõe as constituições federal e estadual, bem como o que dispõe a LEP, ao permitir a realização irregular de atividades típicas do exercício do poder de polícia por parte

¹⁶¹ TOCANTINS. **Relatório apenso a Ação Civil Pública nº 0011913- 54.2016.827.2729**. Ministério Público Estadual, 2016. Judiciário Tocantinense. p.3. Disponível em: <<https://eproc1.tjto.jus.br/>>. Acesso em: mar. 2022.

dos empregados terceirizados da empresa. É o que se extrai do conteúdo da Portaria nº 001/2017, que instaurou o Inquérito Civil.

Considerando que o Estado do Tocantins, rotineiramente, vem descumprindo determinação prevista expressamente nas Constituições Federal e Estadual, e, a Lei de Execução Penal, ao terceirizar o sistema prisional das 2 (duas) maiores unidades do sistema prisional Tocantins (Unidade de Tratamento Penal Barra da Grota em Araguaína - UTBG e Casa de Prisão Provisória de Palmas - CPP), consistente na contratação da empresa Umanizzare Gestão Prisional e Serviços LTDA, empresa recém-criada, fundada no ano de 2011 e efetivo exercício em 2012, com pouca experiência na gestão do sistema prisional e atuação no Estado do Amazonas e Tocantins, apenas;

Considerando que as atividades realizadas pela Umanizzare Gestão Prisional e Serviços LDTA, em grande parte, são atividades típicas do exercício do poder de polícia e privativa dos agentes penitenciários, portanto, não podem ser delegadas aos particulares, conforme expressamente dispõe o Art.83-B da Lei nº 7210/84 (Lei de Execuções Penais- LEP);

Considerando que o fato de empregados da empresa terceirizada exercerem atividade típica de servidor aparentemente configura gravíssima burla ao princípio do concurso público, previsto no art.37,I inciso II, da Constituição da República, já realizado pela Secretária de Cidadania e Justiça (extinta Secretária de Defesa Social) e pendente de realização de curso de formação de aprovados, objeto de inúmeras de ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público e Defensoria Pública em todo o Estado do Tocantins¹⁶².

Cabe destacar que a Polícia Federal, em 2017, também proferiu decisão administrativa nº01/2017DELESP/DREX/SR/PF/TO apontando irregularidade por parte da empresa Umanizzare que sem autorização do Ministério da Justiça desempenhava atividades de segurança privada. Além disso, no mesmo documento, a PF constatou também que Agentes Administrativos Temporários contratados diretamente pelo estado, exerciam as mesmas funções de Agentes Penitenciários, inclusive portanto arma de fogo e fazendo escolta de presos¹⁶³.

Para realizar o relatório, a PF realizou inspeção in loco e entrevistou os empregados, estes relataram que executam rotineiramente atividades de controle das portas dos corredores; condução, algemamento e revistas das celas dos presos. Atribuições que são típicas do poder de polícia. Em trecho da decisão administrativa, o órgão afirma que as “atividades como a de revista são exclusivas de agentes públicos (policiais, agentes penitenciários), ou, na esfera privada, de vigilantes

¹⁶² TOCANTINS. MINISTERIO PÚBLICO. OFICIO N°n°10/2017 - Abertura de um inquérito civil para apurar irregularidades na contratação da empresa Umanizzare Gestão Prisional e Serviços LTDA. MP. Palmas: 2017.

¹⁶³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. Procedimento administrativo nº01/2017DELESP/DREX/SR/PF/TO. Palmas: 2017.

vinculados à empresa especializada em atividade de segurança privada autorizada pela Polícia Federal”¹⁶⁴

Assim, a PF conclui que os agentes de socialização estariam exercendo ilegalmente as atribuições que são de vigilantes, regulamentada pela lei 7.102/83, sem o controle da polícia federal, além de exercerem atividades que deveriam ser exercidas pelo antigo agente penitenciário, atuais policiais penais.

Como forma de solucionar o problema, o órgão apontou a necessidade do Estado do Tocantins apresentar um plano de regularização, na qual deveria constar a nomeação dos aprovados no concurso da Secretaria de Defesa Social, bem como a rescisão do contrato, uma vez que há diminuição considerável de objeto contratado. “Assim, na verdade, o objeto desta decisão administrativa impede a continuidade da contratação da empresa UMANIZZARE pelo Estado do Tocantins, sendo de competência do próprio Estado a forma como se dará a rescisão contratual”¹⁶⁵.

Já em relação à ilegalidade da contratação temporária de agentes administrativos para atividades que só poderiam ser desenvolvidas pelos agentes penitenciários, a PF constatou que a unidade tinha apenas 17 agentes penitenciários concursados e 34 (trinta e quatro) agentes administrativos temporários. Embora essa fosse a realidade de Palmas, o órgão afirma que a prática era adotada em todas as unidades do estado.

Em levantamento de informações, verificamos que esta mesma proporção ocorre em todos os presídios do Estado do Tocantins, sendo certo que ocorre também no Presídio Barra da Grota, em Araguaína/TO. Na verdade, em alguns presídios os únicos responsáveis pela segurança são agentes administrativos contratados pelo Estado.

Sabe-se também que está em andamento um concurso para cargos de agentes da secretaria de Justiça do Estado do Tocantins e a nomeação dos aprovados pode suprir esta flagrante ilegalidade. Dessa forma, a Policial Federal do Tocantins encaminha cópia desta decisão administrativa aos seguintes órgãos: a) Ministério Público Estadual, b) Ministério Público Federal, c) Secretaria de Justiça do Estado e d) Secretaria de Segurança Pública, para a providência necessárias da competência de cada um, evitando que flagrantes ilegalidades se perpetuem.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Ibidem, p.4

¹⁶⁵ Ibidem, p.5

¹⁶⁶ Ibidem, p.6

Em relação ao encerramento do contrato de cogestão, o MPE em 2017, ingressou com Ação Civil Pública com o pedido de suspensão da vigência de qualquer instrumento que delegue a administração e gestão das Unidades Prisionais de Tratamento Penal Barra da Grota (UTBG) e da Casa de Prisão Provisória de Palmas (CPP) à empresa Umanizzare Gestão Prisional e Serviços Ltda, bem como a suspensão de pagamento a empresa. O órgão argumentou que o contrato firmado em 2012, passou por sucessivas assinaturas de termos aditivos, modificação de objeto de contratação, o elevado custo do preso e falhas na prestação dos serviços contratados. “É inadmissível que ao longo de 05 (cinco) anos o Estado do Tocantins não fosse capaz de regularizar a prestação do serviço público sem a necessidade de contratação, por meio de aditivos, da empresa Umanizzare Gestão Prisional e Serviços Ltda”¹⁶⁷.

Em sentença proferida em primeiro grau e confirmada em segundo grau, foi declarada a nulidade dos contratos. Todavia, a decisão de segunda instância foi proferida, anos depois, o que fez com que a empresa encerrasse a vigência dos contratos com o estado.

Cabe destacar que o embate sobre a estatização das unidades geridas pela empresa de cogestão motivou o pedido de exoneração da gestora da SECIJU. Em carta direcionada a Governador registrada no sistema interno de comunicação do Estado chamado de Sistema de Gestão de Documentos (SGD), com o número 2017/17019/18306 e tornada pública pelos meios de comunicação, a gestora à época, expõe, que em 2015, ainda no início da gestão (2015/2018), apresentou estudo para o encerramento da modalidade e a estatização das duas maiores unidades ao Grupo Gestor de Controle e Eficiência do Gasto Público, órgão que será analisado no próximo capítulo, bem como em 2016. Na Carta recebida pelo Chefe de Gabinete do Governador fez as seguintes considerações sobre o modelo de cogestão,

Sei que a escolha do modelo de co-gestão é uma opção de governo, no entanto, divirjo dessa escolha, inclusive apresentei por duas vezes ao grupo gestor (instituído para avaliar e decidir sobre os gastos públicos), a necessidade de estatização da Unidade de Tratamento Penal Barra da Grota (UTPBG) e da Casa de Prisão Provisória de Palmas (CPPP). A primeira vez em 06 de outubro de 2015 (ofício n.1752, SGD 201517001913506); a segunda em 13 de junho de 2016 (ofício nº1056, SGD 201617010).

¹⁶⁷TOCANTINS. **Ação Civil Pública nº 0011913- 54.2016.827.2729**. Ministério Público Estadual, 20167 Judiciário Tocantinense, disponível: <https://eproc1.tjto.jus.br/>. Acesso em: mar. 2022.

É compreensível o momento de crise econômica no Brasil, mas para se ter ideia, para o ano de 2018, solicitamos a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAN), com intuito de cumprir as ações judiciais, 28 milhões de reais. Porém, o teto orçamentário lançado pela SEPLAN, para este fim, em 2018, foi pouco mais de R\$1.500,000,00 (um milhão e quinhentos reais). Desta forma, inviabiliza a conclusão de demandas como a solução dos esgotos à céu aberto em algumas unidades prisionais como a CPP de Palmas (em andamento, mas sem financeiro para prosseguir), a CPP de Araguaína, a CPP de Gurupi, a reforma do presídio de Cariri, a ampliação da CPP de Palmas, dentre outras ações importantes. Já para manutenção do modelo de co-gestão (empresa privada) o orçamento previsto foi acima de 30 milhões de reais¹⁶⁸.

Em outro trecho da carta, a ex-gestora expõe novamente a divergência interna com o governo e com a empresa, chegando a bloquear 4 milhões de reais da empresa por descumprimento do cronograma estabelecido em juízo e com a SECIJU para entrega das unidades em função do encerramento do contrato. Todavia, o governo discordou da medida, e após a sua exoneração desbloqueou os recursos.

Conforme é de Vosso conhecimento, estamos vivendo por decisão judicial o processo de transição, de estatização dos serviços de segurança nas unidades terceirizadas, e exigindo da empresa o cumprimento das recomendações e relatórios produzidos pelo Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas do Estado e Comissão de Transição, instituída pela Secretaria de Cidadania e Justiça. A Comissão composta por ilibados servidores, dentre eles os próprios diretores das unidades prisionais, apontou problemas, mesmo após ter finalizado o prazo de cronograma estabelecido em juízo e com a SECIJU, onde a empresa se comprometia em resolver cada item apontado.

Com a não resolução dos problemas detectadas nos prazos estabelecidos, foi medida necessária o bloqueio referente ao pagamento de 4 milhões de reais da empresa, para que não haja prejuízo ao erário público e que a glosa sirva para reparar os danos e as falhas apontadas nas mais de 200 páginas de relatório.

No entanto, diferente do que eu esperava, o governo tem entendimento diverso e acredita que é possível pagar a empresa, argumento que eu tenho contestado veementemente, uma vez que a empresa, conforme demonstrado nos relatórios da Comissão de Transição, não tem executado os reparos e quando executado, feito de forma errônea, como é o caso da aplicação da manta do telhado na Unidade de tratamento Penal Barra da Grota. Cabe mencionar que em reunião no dia 25 de outubro de 2017, diferente do que alega a empresa, os dois chefes das unidades foram categóricos em afirmar que sempre garantiram segurança necessária nas unidades prisionais. Tal alegação de falta de segurança para não realizar suas obrigações caracteriza subterfúgio para não reparação dos problemas detectados¹⁶⁹.

Cabe contextualizar que atuação judicial do MP, em relação ao modelo de co-gestão se deu quase que simultaneamente com as rebeliões que estavam ocorrendo no país, em especial em Manaus. Lá, assim como no Tocantins, a empresa

¹⁶⁸ RIBEIRO, Gleidy Braga. Carta. Destinatário: Governador do Estado do Tocantins. Palmas, 30 de outubro de 2017, p.1.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p.2

responsável pela administração da unidade era justamente a Umanizzare. Entretanto, o contrato foi celebrado em 2012 e antes de 2017 não havia sido objeto de nenhum questionamento judicial.

4.2.2.1.2 Ministério Público e o Concurso Público

Outra atuação importante do MP, se deu em relação ao concurso público da SECIJU, o órgão antes mesmo da recomendação feita pelo PF em 2017, em 2015, já atuava para dar continuidade ao concurso, paralisado em 2014 pela Fundação Professor Carlos Augusto Bittencourt (FUNCAB), por falta de pagamento por parte do Estado. Em 2015, houve a troca de comando do governo e uma das pendências administrativas era justamente dar continuidade ao concurso paralisado.

Assim, mediado pelo o MPE, a SECIJU, a Secretária de Administração e a FUNCAB assinaram em janeiro de 2015, o Termo Prévio de Ajustamento de Conduta, nº2015/102 para dar continuidade ao certame. O Estado se comprometeu em adimplir os pagamentos em atraso e a FUNCAB de divulgar, imediatamente, as notas da prova objetiva, bem como cumprir o novo cronograma estabelecido. E assim, a fundação fez. Todavia, faltava ainda a realização do curso de formação que era de responsabilidade da SECIJU. Esta alegou não possuir condições financeiras para sua realização, mesmo com previsão orçamentária para realização em 2015.

Em resposta às inúmeras denúncias dos candidatos que chegaram ao MPE, este instaurou procedimento interno para verificar possíveis irregularidades pela não convocação dos candidatos para o curso de formação e, conseqüentemente, ingressou no Poder Judiciário, com a Ação Civil Pública nº 0011913-54.2016.827.2729, cujo a Defensoria Pública ingressou como assistente do MPE, com os seguintes pedidos:

- c.1) declarar a nulidade ou ilegalidade da investidura de todos os servidores contratados mediante contratos temporários, os quais ocupam, atualmente, os cargos previstos no Concurso Público do quadro da Defesa Social e Segurança Penitenciária do Estado do Tocantins, com a conseqüente demissão/desligamento de todos os servidores temporários do quadro da Defesa Social e Segurança Penitenciária do Estado do Tocantins, de forma gradativa e observadas as cautelas legais;
- c.2) Por conseqüente, determinar ao Estado do Tocantins que efetue o desligamento gradativo dos servidores contratados a título precário (contratos

temporários), devendo ser substituídos por servidores efetivos devidamente aprovados em concurso público, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias; c.3) Declarar que os candidatos classificados na primeira etapa do concurso público para provimento de cargos do quadro da Defesa Social e Segurança Penitenciária do Estado do Tocantins, sejam admitidos a realizarem o curso de formação profissional, que trata da segunda etapa do certame, nos termos do item 15 e seguintes do edital nº 04/2014, de 03.10.2014, ou seja, determinando que o Estado do Tocantins conclua o mencionado concurso público no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias; c.4) seja o Estado do Tocantins proibido de contratar/admitir novos servidores temporários e/ou renovar os contratos temporários em vigor¹⁷⁰;

O Estado, por sua vez, por meio da Procuradoria Geral, alegava que faltava apenas aprovação do Grupo Gestor, além de alegar que a manutenção de terceirizados e contratados levava em consideração aspectos relacionados à segurança das unidades prisionais, chegando a afirmar que a substituição de forma abrupta poderia gerar um caos no sistema penitenciário. Apesar das argumentações, o judiciário atendeu liminarmente e em parte o pleito do MPE determinando que o Estado realizasse o curso de formação e se abstivesse de realizar novas contratações temporárias.

Cabe destacar que os candidatos cumpriram um papel fundamental na mobilização dos órgãos da execução penal, principalmente o Ministério Público e a Defensoria Pública, das autoridades do Poder Executivo e da própria sociedade. Uma das estratégias era realizar caminhadas e acampamentos em frente à SECIJU

Durante o tempo que permaneceram na sede da pasta, realizaram apitaços e utilizaram grito de ordem, faixas, carros de som e megafones para chamar atenção do Estado e da sociedade. Articulados com meios de comunicação, elegeram alguns interlocutores para falar com a mídia e por diversas vezes concederam entrevistas cuja pauta principal era cobrar a conclusão do certame. Representados por uma Comissão, os candidatos realizaram reuniões com representantes do Gabinete do Governador, Ministério Público, Judiciário, Defensoria Pública, entre outros órgãos. Eram constantemente recebidos por essa pesquisadora, que na época era a gestora da pasta, e por outros secretários, alguns inclusive com participação no Grupo Gestor¹⁷¹.

O Estado concluiu finalmente o curso de formação no final de 2016, por meio da Universidade Federal do Tocantins (UFT), e, em 16 de fevereiro de 2017, o governador homologou parcialmente o concurso publicado no Diário do Tocantins, nº

¹⁷⁰ TOCANTINS. **Ação Civil Pública nº 0011913- 54.2016.827.2729**. Ministério Público Estadual, 2016. Judiciário Tocantinense. p.3. Disponível em: <<https://eproc1.tjto.jus.br/>>. Acesso em: mar. 2022.

¹⁷¹ RIBEIRO, Gleidy Braga. **O agente penitenciário e a criação da polícia penal: um debate sobre identidade 2020 e reconhecimento social**. 1. ed. – Curitiba: Appris, 2020, p. 93.

4809, pelo Decreto nº 5.587/2017. Após a homologação, faltava nomeação e posse que só aconteceu parcialmente em 7 de abril de 2017.

4.3 Conselho Penitenciário

O quarto órgão da Execução Penal, é o Conselho Penitenciário, que tem formato semelhante ao CNPCP, mas com especificidades. De acordo com art. 69 da LEP, o Conselho Penitenciário é órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena, e será integrado por membros nomeados pelo Governador do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, dentre professores e profissionais da área do direito penal, processual penal, penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade. A legislação federal e estadual deve regulamentar seu funcionamento, e seus membros terão um mandato com a duração de quatro anos.

A norma estabelece em seu art. 70, as atribuições do órgão, quais sejam: emitir parecer sobre indulto e comutação de pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso; inspecionar os estabelecimentos e serviços penais; apresentar, no 1º (primeiro) trimestre de cada ano, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, relatório dos trabalhos efetuados no exercício anterior e supervisionar os patronatos, bem como a assistência aos egressos.

Norberto Avena assevera que o rol de atribuições apresentadas no artigo 70 não é taxativo, uma vez que na LEP é possível também localizar funções do Conselho Penitenciário, tais como:

representar pela revogação do livramento condicional (art. 143); manifestar-se quanto à suspensão do curso do livramento condicional (art. 145); representar pela declaração da extinção da pena privativa de liberdade quando expirar-se o prazo do livramento condicional sem causa de revogação (art. 146); propor a modificação das condições do *sursis* (art. 158, § 2º); inspecionar o cumprimento das condições do *sursis* (art. 158, § 3º); suscitar o incidente de excesso ou desvio da execução (art. 186, II); propor a anistia (art. 187); provocar o indulto individual (art. 188); e propor o procedimento judicial relativo às situações tratadas na lei de execução penal (art. 195)¹⁷².

¹⁷² AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Execução penal**. Grupo Gen-Editora Método Ltda., 2019. MARCÃO, Renato. Curso de execução penal. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

4.3.1 Conselho Penitenciário do Tocantins

No Tocantins, é regido pela Lei Complementar nº 057 de 14 de julho de 2009¹⁷³. É vinculado à SECIJU, a quem cabe dar suporte técnico, administrativo e financeiro necessários ao bom funcionamento do Conselho. Este é um órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena. É integrado por 12 membros titulares e respectivos suplentes, sendo o presidente e vice-presidente eleitos pelos membros do conselho. Em sua composição deve-se assegurar três professores e/ou profissionais da área de Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e Ciências correlatas, indicados pelo Secretário de Estado da Cidadania e Justiça; um da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, indicado pelo Defensor Público Geral; dois representantes da comunidade, de livre escolha do Chefe do Poder Executivo, com atuação no sistema penitenciário; um representante do Poder Legislativo, indicado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins; cinco representantes, a convite, indicados pelos dirigentes dos órgãos ou entidades, sendo: a) um do Ministério Público Federal; b) um do Ministério Público Estadual; c) um da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Estado do Tocantins – OAB/TO; d) um do Centro de Direitos Humanos; e) um do Conselho Regional de Serviço Social do Tocantins – CRESS/TO.

Todos serão nomeados por ato do Chefe do Poder Executivo, com mandato de quatro anos e tem como atribuições, conforme estabelece art.2º da lei complementar,

I - Emitir parecer sobre indulto e comutação de pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso;

II - inspecionar:

a) os estabelecimentos prisionais sediados no Estado, com o objetivo de assegurar condições carcerárias compatíveis com a dignidade humana, sem prejuízo da atuação do Ministério Público e das outras autoridades;

b) serviços penais;

III - supervisionar os patronatos, bem como a assistência aos egressos;

IV - apresentar, no primeiro trimestre de cada ano, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, relatório dos trabalhos efetuados no exercício anterior;

V - dar conhecimento à autoridade competente sobre irregularidades verificadas nos estabelecimentos prisionais sediados no Estado, propondo, de imediato, as medidas adequadas para o saneamento;

VI - supervisionar o serviço de assistência social oferecido aos detentos e egressos das prisões, às famílias dos sentenciados e às vítimas, bem como

¹⁷³ TOCANTINS. **Lei Complementar n. 57**, de 14 de julho de 2009. Dispõe sobre a organização do Conselho Penitenciário do Estado do Tocantins. Disponível em: <<https://www.al.to.leg.br/arquivos/24167.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

fiscalizar serviços assistenciais particulares existentes ou que venham a ser instituídos com iguais finalidades;

VII - receber cópia da carta de guia e seus aditamentos;

VIII - colaborar com os órgãos encarregados da formulação da política penitenciária e da execução das atividades do sistema penitenciário;

IX - assessorar o Secretário de Estado da Cidadania e Justiça nas matérias afetas à execução penal;

X - elaborar o regimento interno e submetê-lo à aprovação do Chefe do Poder Executivo, bem como as suas alterações;

XI - realizar outras tarefas que lhe forem atribuídas por lei ou deliberadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

O órgão possui um Regimento Interno, publicado no Diário Oficial do Estado nº 591, de 04 de abril de 1997. Para execução de suas atividades, possui a seguinte estrutura administrativa: Presidência; Corpo Deliberativo e Secretaria Executiva. A norma apresenta atribuições dessas estruturas, além de definir o papel dos conselheiros. Em relação a fiscalização nos estabelecimentos penais, o Conselho realiza *in loco* visitas, que fundamentará a produção de um relatório detalhando a situação encontrada, que é enviado, por meio de ofício, ao Secretário de Estado de Cidadania e Justiça para providências. De acordo com a presidência do órgão, não há relatório de caráter estadual. São inspeções que ocorrem em unidades individualmente. Nas mais recentes, que foram disponibilizados à pesquisadora, o órgão relata problemas relacionados às condições da infraestrutura das unidades prisionais e a garantia das assistências ao apenado.

O Relatório de inspeção produzido no dia 15 de junho de 2022, realizada na Casa de Prisão Provisória, localizada na região norte, no município de Tocantinópolis¹⁷⁴, apontou que há ausência de itens básicos que fazem parte do kit higiene, como sabonete, pasta de dente, papel higiênico, entre outros e que esses itens são entregues aos presos pelos familiares por meio da “Cobal”. Lemos (2017) explica cobal como sendo o conjunto de produtos levados pelas visitas a pessoa presa¹⁷⁵.

¹⁷⁴ TOCANTINS. CONSELHO PENITENCIÁRIO. **Relatório de inspeção**. Assunto: Inspeção na Casa de Prisão Provisória de Tocantinópolis. Palmas: 2022.

¹⁷⁵ LEMOS, Carolina Barreto. Puxando pena: sentidos nativos da pena de prisão em cadeias do Distrito Federal. 2017. 220 f., il. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24485> Acesso: jun de 2022.

Outros problemas levantados estão relacionados ao fornecimento inadequado da alimentação, ausência de visita íntima, bem como apontou a deficiência no atendimento médico e odontológico. Traz ainda, informações sobre o procedimento não comum e presente na unidade de deixar as luzes ligadas no período noturno, o que dificulta o descanso dos presos, e a impossibilidade de realização da atividade laboral artesanal o que dificulta a remição da pena pelo trabalho, bem como as condições da infraestrutura da unidade.

- Remição pelo artesanato: suspenso pelo diretor da unidade. Alega não ter como fiscalizar quem faz. Detentos não podem ser punidos pela falta de estrutura da unidade. Devem estabelecer algum procedimento para que possam fazer a remição.

- Luz ligada 24h: É impossível descansar à noite com luz ligada o tempo todo. Procedimento desnecessário. Em outras unidades não há esse procedimento¹⁷⁶.

Logo em seguida apresenta as demandas que foram encontradas e sugestões para resolução dos problemas apontados. Entre os quais destaca-se a implementação de cursos de formação profissional para os reclusos, uma vez que eles estão ociosos; redistribuição de presos nas celas, tendo em vista que algumas celas estão superlotadas. O fornecimento de uniformes novos, de kit de higiene e limpeza, colchões, bem como alimentação adequada. A garantia de atendimento médico externo. O conselho aponta ainda que há animosidade entre a Unidade Prisional e o Conselho da Comunidade e que é preciso melhorar o relacionamento, além disso criticou os plantões de 96 horas seguidas, o que segundo o órgão pode ser a causa de irritabilidade e violência em relação aos detentos.

Apesar dos apontamentos, registrou ao final que, antes da finalização do relatório e o envio ao Secretário de Estado, que foi feito por meio do ofício CPETO Nº 22/2022, a unidade prisional já estava tomando as providências necessárias.

Depois da visita do Conselho, temos relatos de que muitos problemas já estão sendo resolvidos e as queixas diminuíram. Destaca-se que, mesmo durante a visita, não houve reclamações da pessoa do Diretor. No mais, a Direção da Unidade se comprometeu a falar com os acusados de violência, a rever o posicionamento quanto à luz acesa o tempo todo, a estabelecer uma forma de voltar a remição pelo artesanato e a cobrar que o contrato de alimentação seja cumprido. O Conselho também se solidariza com as limitações impostas a todos devido à falta evidente de estrutura da unidade, seja para o bem-estar dos reclusos, seja para os próprios agentes e servidores¹⁷⁷.

¹⁷⁶ TOCANTINS. CONSELHO PENITENCIÁRIO. **Relatório de inspeção**. Assunto: Inspeção na Casa de Prisão Provisória de Tocantinópolis. P.2. Palmas: 2022

¹⁷⁷ TOCANTINS. Conselho Penitenciário. **OFICIO n.22/2022- Inspeção realizada na casa de prisão provisória de Tocantinópolis**. Palmas: 2017.

Destaca-se aqui, que diferente do CNPCP, no Tocantins, o CP, tem o presidente e o vice-presidente eleitos e designados pela autoridade estatal que dirige o órgão. Há um processo de eleição cujo eleitores são os membros do conselho. Ainda assim, percebe-se que o arranjo institucional do conselho não acompanha o modelo de conselho gestor de políticas públicas pós Constituição Federal de 1988, uma vez que este é apenas consultivo e seus membros todos são designados pelo Governador. O que abre um espaço para reflexão sobre a capacidade do órgão atuar sem interferência política, crítica que já foi explorada em relação ao CNPCP.

4.4 Departamentos Penitenciários

O quinto órgão da execução penal é disciplinado na LEP, no artigo 71. Trata-se do Departamento Penitenciário Nacional, órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do CNPCP. O art.72 dispõe as atribuições do DPN, quais sejam,

Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional:

I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional;

II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais;

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.

VII - acompanhar a execução da pena das mulheres beneficiadas pela progressão especial de que trata o § 3º do art. 112 desta Lei, monitorando sua integração social e a ocorrência de reincidência, específica ou não, mediante a realização de avaliações periódicas e de estatísticas criminais.

§ 1º Incumbem também ao Departamento a coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais e de internamento federais.

§ 2º Os resultados obtidos por meio do monitoramento e das avaliações periódicas previstas no inciso VII do **caput** deste artigo serão utilizados para, em função da efetividade da progressão especial para a ressocialização das mulheres de que trata o § 3º do art. 112 desta Lei, avaliar eventual desnecessidade do regime fechado de cumprimento de pena para essas mulheres nos casos de crimes cometidos sem violência ou grave ameaça.

A LEP estabelece ainda nos artigos 73 e 74, que legislação local poderá criar Departamento Penitenciário ou órgão similar, com as atribuições que estabelecer. Este tem por finalidade supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da Unidade da Federação a que pertence. A lei determina que os órgãos estaduais são responsáveis pelo acompanhamento da execução da pena das mulheres beneficiadas pela progressão especial de que trata o § 3º do art. 112 da LEP e devem encaminhar ao Departamento Penitenciário Nacional os resultados obtidos.

A norma também se ocupa em definir o perfil dos profissionais que devem atuar na direção e do pessoal dos Estabelecimentos Penais. A matéria é tratada no 75 e seguintes. Para assumir o cargo de diretor de estabelecimento penal, o candidato a ocupante deve ter como requisito diploma de nível superior de Direito, ou Psicologia, ou Ciências Sociais, ou Pedagogia, ou Serviços Sociais. Além disso, deve possuir experiência administrativa na área; ter idoneidade moral e reconhecida aptidão para o desempenho da função. Estabelece ainda que o diretor deverá residir no estabelecimento, ou nas proximidades, e terá dedicação em tempo integral à sua função.

Já em relação ao Quadro do Pessoal Penitenciário será organizado em diferentes categorias funcionais, segundo as necessidades do serviço, com especificação de atribuições relativas às funções de direção, chefia e assessoramento do estabelecimento e às demais funções. A escolha do pessoal administrativo, especializado, de instrução técnica e de vigilância atenderá a vocação, preparação profissional e antecedentes pessoais do candidato. Para o ingresso no quadro, bem como a progressão ou a ascensão funcional dependerão de cursos específicos de formação, procedendo-se à reciclagem periódica dos servidores em exercício. No estabelecimento para mulheres somente se permitirá o trabalho de pessoal do sexo feminino, salvo quando se tratar de pessoal técnico especializado.

4.5 A criação da Polícia Penal e suas implicações

Cabe destacar que houve uma mudança significativa quanto ao perfil dos profissionais que atuam no sistema penitenciário com a aprovação da emenda de nº 104/2019, que alterou o artigo 144 da Constituição Federal, criando um novo órgão de segurança pública, a Polícia Penal. De acordo com a nova redação do referido

artigo, “às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais”¹⁷⁸. A nova corporação de segurança é composta pelos antigos cargos de agentes penitenciários e equivalentes. Há na atualidade um grupo de trabalho, instituído pela Portaria de nº 498 de 11 de novembro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão na qual o Depen está vinculado, que tem como objetivo produzir proposta de lei que regulamentará a Polícia Penal no âmbito da União¹⁷⁹.

Antes da criação da polícia penal, havia um debate sobre a natureza da identidade profissional do antigo agente penitenciário. De um lado, a categoria dos antigos agentes penitenciários fazia força junto ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo para alterar a nomenclatura para Polícia Penal¹⁸⁰ e, conseqüentemente, a sua identidade. Por outro lado, estudiosos defendiam o contrário e reforçavam¹⁸¹, os que está disposto na LEP e em regramentos internacionais, a exemplo das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, que confere ao pessoal penitenciário um caráter civil, responsável pela prestação de um serviço social de grande relevância (REGRA-46.2).

Em documento sobre Modelo de Gestão para a Política Prisional (2016), produzido pelo próprio DEPEN/MJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁸², há severas críticas sobre a gestão prisional no Brasil ser marcada pela incorporação de práticas militarizadas e de saberes característicos das corporações policiais, o que se configura em uma dificuldade para

¹⁷⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 104**, de 4 de dezembro de 2019. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

¹⁷⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 498**, de 11 de novembro de 2019. Institui o grupo de trabalho para produzir proposta de lei que regulamentará a Polícia Penal no âmbito da União. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/167>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

¹⁸⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**, 2009. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2653>>. Acesso em: 10 de jan de 2022.

¹⁸¹ MIOTTO, A. B. Bases da preparação do pessoal penitenciário. **Revista de Informação Legislativa**, v. 10, n. 37 (jan./mar. 1973). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180554>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

MAIA, T. C. R. O direito penitenciário e a proposta de criação das polícias penitenciárias: o equívoco incontroverso. **Revista dos Tribunais Online**, São Paulo, vol. 967, pp. 229-247, maio 2016. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/21240?locale=en>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

¹⁸²BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de Gestão para a Política Prisional. Brasília, 2016**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

a consecução das políticas de assistência, de acesso à educação e ao trabalho da pessoa presa.

Embora o documento critique a adoção das práticas militares, quando se olha para os cursos de formação da escola penitenciária nacional percebe-se que o órgão há tempo foca no fortalecimento da identidade policial. O cronograma de cursos da Escola Penitenciária do DEPEN, de 2019¹⁸³, conforme grade curricular disponibilizada no site do órgão, inexistente um curso específico sobre assistência ao preso, o que mais se aproxima dessa temática é o curso para Otimização de Políticas Públicas no Sistema Prisional. Os demais priorizam aspectos administrativos e principalmente os temas na área de Inteligência Penitenciária e estratégias de segurança. Tem-se a impressão de que a escola forma profissionais para um ambiente de guerra, tamanha é a ênfase nas atividades de segurança. E diante dos dados e indicadores apresentados neste trabalho, não é exagero dizer que de fato é um ambiente de intensos conflitos.

Com efeito, com aprovação da emenda e sua incorporação ao texto constitucional, venceu a estratégia dos antigos agentes penitenciários para a construção de uma nova identidade profissional. Espera-se com a mudança serem mais valorizados como profissionais, com expectativas de alcançarem melhorias na remuneração e na infraestrutura de trabalho. Além de baixas remunerações, trabalham com pessoas contratadas, que não são integrantes da carreira, sem equipamentos e infraestrutura dos estabelecimentos penitenciários inadequadas, o que faz com que ele também vivencie as dificuldades do cárcere¹⁸⁴.

Não resta dúvida, que a valorização desse profissional é cada vez mais necessária, principalmente, em virtude dos estudos recentes que apontam para

¹⁸³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Cronograma de Curso da Escola Penitenciária. 2019.** Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/espen/calendario-de-cursos-1/calendario-de-cursos>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁸⁴ CHIES, L. A. B; BARROS, A. L. X; LOPES, Carmen L.A.S; OLIVEIRA, S. F. **Prisonalização e sofrimento dos agentes penitenciários: fragmentos de uma pesquisa.** *Sociologias*. [online]. 2005. *Revista Brasileira de Ciências Criminais: RBCrim*, v.13. n. 52. p. 309-335. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/89201>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FERNANDES, R. de C. P. et al. Trabalho e cárcere: um estudo com agentes penitenciários da Região Metropolitana de Salvador, Brasil. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2002, vol.18, 117 n.3, pp. 807-816. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/yxFPZVfgR56vpQ697Ld4KcQ/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

RUMIM, C. R. **Sofrimento na vigilância prisional: o trabalho e a atenção em saúde mental.** 2006 Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pcp/a/cTB8bVjfyfR5RSDt455G/?lang=pt>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

presença do crime organizado no sistema penitenciário, como já foi tratado anteriormente, atuando intra e extramuros dos estabelecimentos penitenciários. Essas organizações movimentam milhões de dinheiro no Brasil e no exterior, e, por vezes, colocam sob ameaça não só a sociedade como um todo, mas a vida dos profissionais que fazem parte do quadro de profissionais da política penitenciária¹⁸⁵.

Assim, faz-se necessário aguardar, conforme alerta Lenza, a evolução do instituto. Porém, tem-se pacífico o entendimento de que com a criação da Polícia Penal, não se pode mais atribuir as atividades de segurança nos estabelecimentos penais, a polícia civil ou militar, e muito menos, preencher o quadro de servidores com contratação temporária ou ser objeto de terceirização para prestação do serviço por empresa privada¹⁸⁶.

Nos próximos anos, as legislações infraconstitucionais, no âmbito federal e estadual, terão o dever de regulamentar a carreira de policial penal e a quem serão atribuídas as atividades sociais. Porque, ainda que não fosse de sua inteira responsabilidade, havia um envolvimento direto dos antigos agentes penitenciários na prestação das políticas públicas que garantem ao preso a assistência material (arts. 12 e 13), a assistência à saúde (art. 14), a assistência jurídica (arts. 15 e 16), a assistência educacional (arts. 17 a 21), a assistência social (arts. 22 e 23) e o acesso ao trabalho do preso (arts. 28 a 37 da LEP).

A Federação Nacional dos Servidores Penitenciários (FENASPEN), que desempenhou um importante papel mobilizador para aprovação da emenda, em documento defende que o Estado crie uma outra carreira especializada que seja capaz de reinserir o preso novamente ao convívio social¹⁸⁷.

¹⁸⁵ FURUKAWA, N. O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo. **Novos estudos**. - CEBRAP [online]. 2008, n. 80, pp. 21-41. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/jjmJHCjkyY3G6jzDPQgTXCJ/?lang=pt>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

SHIMIZU, B. **Solidariedade e gregarismo nas facções criminosas: um estudo criminológico à luz da psicologia das massas**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-31072012-092234/pt-br.php>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

TEVISANUTO, O. **Susp, os agentes penitenciários e a rigidez constitucional: um entrave para a modernização**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/66997/susp-os-agentes-penitenciarios-e-a-rigidez-constitucional-entrave-para-a-modernizacao>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

¹⁸⁶ LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 24. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

¹⁸⁷ FEDERAÇÃO NACIONAL DO SERVIDORES PENITENCIÁRIOS. **Polícia Penal no contexto da Segurança Pública**. 2009, p-32-35. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/cipasap/cartilha-da-policia-penal>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

Ao que parece, com a inclusão do art.83-A, a opção legislativa não é pela criação de uma nova carreira, mas por terceirizar prestações dos serviços de cunho administrativo e, por enquanto, de acesso ao trabalho. A lei 13.190/2015, que inseriu o referido artigo, permite que pode ser objeto de execução indireta (terceirização) as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares desenvolvidas em estabelecimentos penais, e notadamente serviços de conservação, limpeza, informática, copeiragem, portaria, recepção, reprografia, telecomunicações, lavanderia e manutenção de prédios, instalações e equipamentos internos e externos, assim como serviços relacionados à execução de trabalho pelo preso, inserindo-se, aqui, também o fornecimento de materiais, equipamentos, máquinas e profissionais. Nesse contexto, o poder público, apenas, exerce o papel de supervisor e fiscalizador da prestação dos serviços¹⁸⁸.

Por outro lado, há uma proteção expressa às atividades vinculadas à segurança. A mesma lei introduziu o art.83-B, deixando claro que está vedado em todos os estabelecimentos penais de todo o país, a delegação de funções que digam respeito à atividade-fim dos estabelecimentos penais, sendo 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 classificação de condenados; aplicação de sanções disciplinares; controle de rebeliões e transporte de presos para órgãos do Poder Judiciário, hospitais e outros locais externos aos estabelecimentos penais.

4.6 Os estabelecimentos penais e sua lotação

Ainda sobre as atribuições dos departamentos penitenciários, é importante mencionar que de acordo com a LEP, a entrada de uma pessoa em um estabelecimento penal vai depender das circunstâncias em que ela se encontra. O art. 82 dispõe que, estão sujeitos a serem recolhidos em unidades prisionais, o condenado, o submetido à medida de segurança, o preso provisório e o egresso. Desta forma, em função do sistema de execução penal brasileiro ser classificado como sistema progressivo, o apenado passará do regime mais severo ao menos gravoso,

¹⁸⁸ Brasil. **Lei 13.190** de 2015. Altera as Leis n^o 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13190.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

e, conseqüentemente, mudará de estabelecimento desde que atendidos determinados requisitos objetivos e subjetivos durante a execução da pena.

Assim, o cumprimento da pena se dá em um tipo de estabelecimento prisional, sendo responsabilidade dos departamentos penitenciários administrá-los, garantindo condições adequadas para que o apenado que está sob custódia do estado cumpra com a pena a ele aplicada. A depender do regime a que foi sentenciado, o indivíduo poderá estar em uma (a) penitenciária, destinada ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado; (b) colônia agrícola, industrial ou similar, destinada ao cumprimento da pena em regime semiaberto; (c) casa de albergado, destinada ao cumprimento de pena privativa de liberdade em regime aberto e da pena de limitação de fim de semana; (d) o centro de observação, destinado à realização de exames gerais e criminológicos, assim como a pesquisa criminologias; hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, destinado aos inimputáveis e semi-imputáveis e, por último, (e) cadeia pública, destinada ao recolhimento de presos provisórios, que ainda não foram julgadas definitivamente.

Em relação aos presos provisórios, que cumprem prisão preventiva ou prisão temporária em um estabelecimento prisionais, é importante mencionar que por imposição do Código de Processo Penal, art. 300, devem ficar separados daqueles que já estiverem definitivamente condenados. Assim, também prevê o art. 84 da LEP, mas o dispositivo foi além ao estabelecer critérios de separação que levam em conta se a pessoa presa é primária ou reincidente; se o tipo penal é uma contravenção penal ou um crime, se este é hediondo/equiparado ou não, se o cometeu com violência ou grave ameaça a vítima, entre outros.

Com o objetivo de assegurar o implemento dessas regras, instituiu o CNPCP, por meio da Resolução 02, de 24.06.2016, o Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal (CadUPL)¹⁸⁹, visando a conferir transparência e uniformização de dados estatísticos mínimos, a ser avaliado por ocasião das inspeções e fiscalizações jurídicas das unidades prisionais. Referido cadastro, obrigatoriamente, deverá estar implementado em todas as unidades penais e carceragens de delegacias de polícia que custodiam pessoas privadas da liberdade

¹⁸⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução n. 2**, de 24 de junho de 2016. Dispõe sobre a criação e regulamentação do Cadastro Unico de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal - CadUPL. Disponível: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21776475/Imprns_Nacional>. Acesso em: 10 jan. 2022.

no País (art. 1º), devendo conter, entre outros dados mencionados no Anexo I, informações sobre o cumprimento do art. 84 da LEP no que tange à separação entre presos provisórios e definitivos; a ocorrência de audiência de custódia; a referência à condição jurídica do apenado (provisório sem sentença, provisório com sentença ou condenado por sentença definitiva) e a natureza do crime pelo qual condenado (hediondo ou equiparado, cometido com ou sem violência ou grave ameaça à pessoa etc.

A LEP ainda assevera que os estabelecimentos penais, conforme sua natureza, devem ter em suas dependências áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva (art. 83 da LEP). Obriga a lei, também, a que existam nos estabelecimentos penais salas de aula destinadas a cursos de ensino básico e profissionalizante (art. 83, § 4º, da LEP). Outra preocupação do legislador foi assegurar a instalação destinada à Defensoria Pública nos estabelecimentos prisionais (art. 83, § 5º, da LEP), impondo-se ao Poder Público, para efetivação da regra, fornecer aos defensores a estrutura pessoal e material necessária para o atendimento da população carcerária.

Em relação a lotação nos estabelecimentos penais, estabelece o art. 85 da Lei de Execução Penal que deverão eles ter lotação compatível com sua estrutura e finalidade, incumbindo ao CNPCP determinar o limite máximo de capacidade do estabelecimento, atendendo a sua natureza e peculiaridades. A ocorrência de superlotação carcerária poderá implicar a interdição do estabelecimento penal, determinada pelo juiz da execução com fundamento no art. 66, VIII, da LEP, sem prejuízo da incidência do art. 203, § 4º, do mesmo diploma, ao dizer que “o descumprimento injustificado dos deveres estabelecidos para as Unidades Federativas implicará na suspensão de qualquer ajuda financeira a elas destinada pela União, para atender às despesas de execução das penas e medidas de segurança”.

4.7 Alternativas de gestão para Administração Penitenciária: estatização, cogestão e parceria público-privada

Embora a LEP estabeleça diretrizes para a gestão penitenciária, a verdade é que há um abismo entre o que prevê a lei e a situação caótica da política penitenciária, em especial atenção a gestão dos estabelecimentos penais. O CNPCP, tem debatido,

por meio de um Grupo de Trabalho que foi instituído em 2020, alternativas para administração penitenciária. Há um debate sobre os modelos de cogestão, privatização e parceria público privada. Foi feita, inclusive, uma consulta pública para receber contribuições da sociedade, o que gerou um relatório final, que foi entregue ao DEPEN¹⁹⁰. No documento, o CNPCP explica as diferenças entre o modelo de cogestão e o de parceria público-privadas. No primeiro, há a divisão das atribuições entre o Estado e o Particular. E no segundo, o Estado mantém o seu poder fiscalizatório, mas tanto a construção quanto a gestão dos estabelecimentos penais são repassados ao particular. Neste último caso, é a lei n. 11.079/004, que dá amparo legal.

O conselho assevera que no Brasil, o modelo de cogestão é bastante criticado, tendo aqueles que defendem e os que não defendem. Citando a posição da jurisprudência do Judiciário, elenca as seguintes questões a cerca desse formato de gestão,

- (i) responsabilidade do Estado/particular nas delegações; (ii) possibilidade de delegação de atos específicos de polícia e/ou segurança pública; (iii) falta de estrutura do Estado; (iv) custo do preso; (v) responsabilidade trabalhista dos agentes de segurança privados etc.
- Sem dúvidas, o tema é polêmico e irá enfrentar debates no Poder Judiciário, até porque existem diversos atores envolvidos¹⁹¹

Reconhecendo que o tema é controverso, cita exemplos da modalidade adotados por alguns estados, tais como o estado do Paraná e do Ceará. No Paraná, atualmente, já não existe mais a modalidade de cogestão, o estado adota modelo puramente estatal. Cita também a fala do representante do Poder Executivo de Santa Catarina, na qual também ficou demonstrado o recuo do Estado na implantação do modelo de cogestão. Das cinco unidades administradas entre o Poder Público e o Particular, três ainda permanecem com esse modelo, entretanto, elas estão em fase de avaliação para serem totalmente estatizadas.

Por outro lado, há posição do judiciário federal do Estado do Amazonas e de representante do Executivo do Estado de Alagoas, que atualmente, reconhecem

¹⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Relatório Final do Grupo de Trabalho para estudo e análise de alternativas para administração penitenciária pelos sistemas de Cogestão, Privatização e Parceria Público-Privada**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/relatorio-final-cogestao-ppp-2021/relatoriofinal-presidente.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 73

melhorias em unidades prisionais, administradas no modelo de cogestão em seus respectivos estados.

Já em relação a modalidade Parceria Público-Privada, o Conselho conforme já mencionado, não vê óbice, desde que, sejam respeitados os ditames previstos nas leis de regência (Lei n.11.079/04 e Lei n. 7.210/84), respeitadas as restrições legais impostas pela Lei n. 13.190/15 que deu nova redação aos artigos 83-A e B da LEP, bem como atendidas as previsões constitucionais descritas no artigo 37, uma vez que se trata de contrato envolvendo o Poder Público. Atualmente, no Brasil, o único modelo em funcionamento acontece em Minas Gerais, no Estabelecimento Penal de Ribeirão das Neves. A unidade apesar dos avanços, de acordo com o estudo há imprecisões de informações contratuais, bem como não há eficiente método de avaliação do real custo do preso. O conselho destaca ainda que a modalidade é perfeitamente possível, no âmbito prisional, desde que implementada

sob a forma prevista no § 2º do artigo 2º da Lei n. 11.079/04 (BRASIL, 2004a), ou seja, concessão administrativa, já que, nesta modalidade, a remuneração viria unicamente dos cofres públicos, sem cobrança de taxas. Com valor mínimo de R\$10.000,00 (dez milhões de reais) e prazo de duração previsto entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos, possui maiores amarras relativas a transparência e segurança dos contratos, com modelagem proibida para objeto único, por exemplo, de fornecimento de mão-de-obra ou execução apenas da construção, vinculando o pagamento do valor acertado para a conclusão do serviço pela concessionária (FIA, 2019)¹⁹².

O outro modelo de gestão em análise é caracterizado no relatório como 100% gestão pública. Explica o CNPCP, que 87,66% dos estabelecimentos penais no Brasil estão sob tutela do Estado, ou seja, não há participação do particular diretamente. De acordo com dados do DEPEN e utilizados no relatório, são 1.301 unidades prisionais sob o regime estatal em todo país. Neste tipo de gestão, há a concentração de todos os atos na mão de Estado, por meio de servidores públicos e comissionados, salvo os atos jurisdicionais relativos ao cumprimento da pena, que são de responsabilidade do Juízo da Execução. Também está sob a responsabilidade do Estado a construção de unidades prisionais com recursos 100% públicos. A avaliação do modelo apresenta severas críticas

¹⁹² BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Relatório Final do Grupo de Trabalho para estudo e análise de alternativas para administração penitenciária pelos sistemas de Cogestão, Privatização e Parceria Público-Privada**. 2021, p. 84. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/relatorio-final-cogestao-ppp-2021/relatoriofinal-presidente.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Regra no sistema prisional, o sistema de gestão 100% (cem por cento) pública tem enfrentado, e não é de hoje, críticas das mais variadas, que vão desde a má gestão propriamente dita, à falta de investimentos em estrutura, falta de pessoal e, até mesmo, incapacidade absoluta de controle total da questão da segurança interna, especialmente após o espalhamento de um sem número de facções criminosas dentro do cárcere, isto sem falar na pífia ou absoluta falta de incentivo, em determinados estados, a programas básicos de reintegração social pelo trabalho e estudo.¹⁹³

Os servidores comissionados também não são poupados, uma vez que, na ocupação desses cargos em comissão, para o CNPCP há uma forte interferência política. Para o órgão, há significativos prejuízos ao sistema prisional, isto porque, a gestão, deixa de compor seus cargos com pessoas qualificadas e com experiência profissional administrativa suficiente na área.

Apesar das críticas, apresenta como referência o modelo a ser seguido o de Santa Catarina, justamente, o Estado que está em processo de recuo do modelo de cogestão. Destaca-se que na unidade federativa há adoção de uma política pública de valorização de direção/gestão das unidades prisionais por profissionais que são compostas por agentes prisionais/policiais penais, que possuem experiência, mas, principalmente, credita o sucesso da gestão, a criação e a utilização do Fundo Rotativo, “responsável pelo incremento das vagas de trabalho e forte incremento financeiro descentralizado entre as unidades prisionais, resolvendo problemas basilares de falta de recursos para manutenção mínima de estrutura”¹⁹⁴.

O relatório não indica qual o melhor modelo de gestão, concluindo pela possibilidade do poder público, em função da legislação vigente, manter o modelo estatizado ou elaborar contratos administrativos de terceirização, cogestão e de parceria público-privadas de unidades prisionais no Brasil, cabendo o DEPEN orientar os gestores estaduais, que, por sua vez, devem escolher a modalidade que mais atende a sua realidade local.

4.8 Metodologia apaqueana alternativa para gestão da Administração Penitenciária

¹⁹³ BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Relatório Final do Grupo de Trabalho para estudo e análise de alternativas para administração penitenciária pelos sistemas de Cogestão, Privatização e Parceria Público-Privada**. 2021, p. 84. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/relatorio-final-cogestao-ppp-2021/relatoriofinal-presidente.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁹⁴ Ibidem, 85.

Apesar de não ter sido objeto de análise do relatório produzido pelo CNPCP, é importante mencionar que o documento do CNPCP faz menção à metodologia apaqueana adotada em unidades prisionais brasileiras. O órgão inclusive editou a Resolução n. 3, em 13 de setembro de 2019, propondo como “Diretriz de Política Penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do Método APAC”¹⁹⁵. O Depen também possui um estudo preliminar sobre o assunto, na qual a metodologia apaqueana é apresentada como uma alternativa de gestão prisional¹⁹⁶.

O estudo aponta que as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – (APAC) surgiu em 1970, no Estado de São Paulo e é definida como uma entidade civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria. As APAC fazem parte da Fundação Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), criada em 1995. Elas podem ser formadas por qualquer grupo de pessoas da comunidade e seu objetivo é o de auxiliar os Poderes Judiciário e Executivo na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade, nos regimes fechado, semiaberto e aberto. Tem também como objetivo gerar a humanização das prisões, sem deixar de lado a finalidade punitiva da pena.

De acordo com Depen, baseado no relatório enviado pela Federação, 51 (cinquenta e uma) associações no país administram Centros de Reintegração Social (CRS), concentradas nos estados de Minas Gerais, Maranhão, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Rondônia. Sendo 44 (quarenta e quatro) unidades masculinas e 07 (sete) femininas. Apresentam 4.186 e 475 vagas, respectivamente, para uma capacidade total de 4.661 vagas. A instituição disponibiliza ainda informação em seu site, que outras 58 (cinquenta e oito) associações estão em processo de implantação em diversas unidades da federação.

¹⁹⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Penitenciária e Criminal. **Resolução n. 3**, de 13 de setembro de 2019. Propõe como Diretriz de Política Penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do Método APAC. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1459>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁹⁶ *Idem*. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário (DEPEN). **Estudo Preliminar a metodologia APAC e a criação de vagas no sistema prisional a partir da implantação de centros de reintegração social**. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/canal_atendimento/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriacaodevagasnoSistemaPrisionalapartirdaImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

A metodologia apaqueana tem como propósito evitar a reincidência no crime e proporcionar condições para que o condenado se recupere e consiga a reintegração social. Para tanto, obedece 12 elementos que são baseados no senso de autodisciplina e responsabilidade: 1. Participação da Comunidade; 2. Recuperando ajudando recuperando; 3. Trabalho; 4. Espiritualidade; 5. Assistência jurídica; 6. Assistência à saúde; 7. Família; 8. O Voluntário e o curso para sua formação; 9. Centro de Reintegração Social – CRS; 10. Mérito; 11. Jornada de Libertação; e 12. Valorização Humana. Ele foi criado como forma de complementar o modelo tradicional de execução penal, funcionando como uma alternativa para as pessoas em privação da liberdade que pretendam trabalhar na própria recuperação.

Entre os requisitos necessários para ser admitido na APAC, está a necessidade do apenado possuir sentença penal condenatória em definitivo; manifestar voluntariamente, por escrito, sua vontade; firmar o propósito de ajustar-se às regras da metodologia, bem como demonstrar que possui vínculos familiares e sociais na comarca. Além disso, seu nome deve fazer parte de uma lista prévia, organizada pelo Juízo da Execução Penal, com fiscalização do Ministério Público, obedecendo a ordem cronológica dos pedidos.

Uma vez incluído em um Centro de Reintegração Social - CRS administrado por uma APAC, o apenado terá uma rotina de disciplina rígida, que inclui a realização de atividades de trabalho, estudo e participação em oficinas de reflexão. Se houver o cometimento de faltas graves ou a inadaptação à metodologia, este retornará ao sistema comum e outro entrará em seu lugar, obedecendo os mesmos critérios de admissão. Além disso, a APAC funciona com voluntariado, admitindo, no entanto, contratações para a área administrativa. E os Centros de Reintegração Social não podem ultrapassar a capacidade de até 240 presos, considerados os três regimes de cumprimento da pena.

Em relação às instalações, uma APAC pode ser instalada em prédios públicos, desde que adaptados para receber os apenados, considerando os três regimes de cumprimento de pena. Essa é uma das razões para redução dos custos da vaga em uma APAC quando comparada a uma vaga convencional, que costuma ser bem mais onerosa. No Estado de Minas Gerais, segundo informações oficiais, o custo do preso mensal na modalidade apaqueana, é de R\$ 1.055,44 (mil e cinquenta e cinco reais e

quarenta e quatro centavos) e no Maranhão, o custo médio é de aproximadamente R\$ 1.317,25 (Um mil trezentos e dezessete reais e vinte e cinco centavos). Já o custo unitário nas modalidades convencionais varia entre R\$ 1.600,00 (Um mil e seiscentos reais) e R\$ 2.700,00 (Dois mil e setecentos reais).

Custo do preso na modalidade apaqueana

Unidades	Custo por reeducando
CRS-APAC MG	R\$ 1.055,44
Parceria Público Privada - Ribeirão das Neves/MG	R\$ 3.948,00
Sistema Convencional do Estado MG	R\$ 2.700,00
CRS/APACs MA	R\$ 1.317,25
Sistema convencional do Estado MA	R\$ 1.980,00
Sistema convencional (GO - SP - MS - BA - RO - CE - RS e DF)	R\$ 1.600,00 a R\$ 2.700,00

Fonte: DEPEN, 2019, p.29.

Importante reflexão apresenta o estudo sobre as alterações legislativas a LEP que ocorreu em 2015, com aprovação da lei 13.190, que inclui os arts. 83-A e 83-B à Lei de Execução Penal. Haveria um debate se as vedações quanto a possibilidade de delegação de atividades exclusivas do Estado, atinge a metodologia APACs, já que elas realizam serviços que só podem ser exercidos por servidores públicos, como as atividades de chefia e coordenação dos estabelecimentos penais pela organização administrada. Porém, o aparente conflito, é resolvido a partir de uma interpretação teleológica, uma vez que, não é vontade do legislador, com a inclusão legislativa dos artigos supracitados, acabar com a metodologia apaqueana. Esta não deve ser confundida com modelos de privatização, de cogestão ou parceria público-privada.

A partir de tais informações é possível deduzir que as disposições contidas do art. 83-B, em outubro de 2015, tinham como finalidade precípua fixar limites à atuação da iniciativa privada em uma situação de privatização de estabelecimentos penais, o que de maneira alguma se aplica às parcerias que se pretende fixar com as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs). O sistema de terceirização/privatização de unidades prisionais não pode ser confundido com a metodologia Apaqueana, alicerçada em uma forma de administração humanizada, desenvolvida e realizada com a participação da comunidade na execução da pena e na

ressocialização do condenado¹⁹⁷.

Neste sentido, pode-se afirmar que as APACs funcionam de forma complementar à execução penal, sendo mais um modelo de gestão prisional disponível ao poder público. Essa parceria possui um regime jurídico próprio, definido pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que institui as parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. E embora não haja uma participação direta do Estado, este deve, por envolver repasse de dinheiro público, exercer seu papel fiscalizador.

Assim, as APACs, embora tenham autonomia para implantar a metodologia da organização, estão sujeitas aos controles fiscalizatórios previstos em lei, tais como o Ministério Público, Tribunal de Contas e Controladoria do “Ente aplicador do método, ou responsável pelo recurso que ampara o investimento, mantendo sob a competência do Poder Executivo a fiscalização da utilização dos repasses de valores e qualidade da prestação dos serviços¹⁹⁸.

4.9 O Fundo Nacional Penitenciário: principal instrumento de financiamento da política penitenciária

A principal fonte de recurso do DEPEN nacional para financiamento de suas atribuições é o Funpen, que foi criado em 1994, através da Lei Complementar nº 79 e regulamentado pelo Decreto nº 1.093, de 23 de março de 1994, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. (BRASIL, 2012). É a Portaria n. 879/ 2019, que regulamenta os procedimentos e os critérios para a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen aos fundos penitenciários dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 3º-A da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994.

¹⁹⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário (DEPEN). **Estudo Preliminar a metodologia APAC e a criação de vagas no sistema prisional a partir da implantação de centros de reintegração social.** Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/canal_atendimento/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriacaodevagasnoSistemaPrisionalapartirdaImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p.12.

Como já exposto na análise do diagnóstico situacional, a União por um bom tempo usou os recursos do fundo como reserva de contingência para alcance dos resultados fiscais. Foi somente, a partir da decisão do STF, na ADPF n° 347/DF, que declarou o estado de coisa inconstitucional do sistema penitenciário, que os recursos do FUNPEN começaram a ser descontingenciados. Na época do julgamento havia R\$ 2,2 bilhões contingenciados no orçamento da União. Entretanto, mesmo com a liberação dos recursos, o TCU e o relatório produzido pelo CNJ atestam para baixa execução dos valores.

De acordo com o relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), produzido em 2017, 23 dos 25 entes federativos que acessaram os recursos, se limitaram a duas modalidades de aplicação do FUNPEN: a construção de estabelecimentos penais e o aparelhamento com equipamentos considerados necessários ao funcionamento e à segurança de penitenciárias. Somente dois estados do Pará e o Tocantins apresentaram modalidades de aplicação voltadas à assistência ao preso. A época, o Estado do Tocantins foi o que apresentou o termo de adesão mais diversificado de todo país.

Apenas dois estados requereram verbas do FUNPEN para medidas diferentes destas duas modalidades, ambos na região Norte: Pará e Tocantins. O estado do Pará assinalou em seu termo de adesão um orçamento de R\$ 500 mil para políticas de reinserção social de pessoas presas e egressas do sistema penitenciário, conforme o inciso VII do art. 3º da Lei Complementar n° 79/1994. Já o estado de Tocantins apresentou o termo de adesão mais diversificado de o todo país, solicitando: R\$ 400 mil para manutenção de serviços e para investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança (art. 3º, II); R\$ 400 mil para medidas de formação, aperfeiçoamento e especialização dos servidores penais (art. 3º, VI); R\$ 500 mil para políticas de alternativas penais (art. 3º, XVI); e R\$ 800 mil para políticas de assistência a pessoas presas e egressas visando a reinserção à vida em liberdade (art. 3º, VII)¹⁹⁹.

Indubitavelmente, os estados em sua maioria seguem o ideário do direito penal máximo e enxergam na privação de liberdade a principal solução para enfrentar os problemas da política penitenciária no Brasil. Todavia, mesmo escolhendo essa opção sequer deram conta de executar os recursos. Cabe destacar que essa escolha, por construção de mais estabelecimentos penais, vai na contramão das diretrizes

¹⁹⁹ BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório Temático**. As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. 2017, p. 44. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/funpen.pdf>>.

nacionais e internacionais, que visam reduzir a população carcerária e aplicar alternativas penais à prisão.

Neste contexto, é essencial repensar a estratégia de deixar a critério dos departamentos penitenciários ou órgão similares estaduais e nacionais a responsabilidade de definir como os recursos do FUNPEN devem ser gastos. É preciso que os demais órgãos de execução penal também participem e que essa decisão seja uma decisão conjunta. Quando os estados em 2016 submeteram os termos de adesão ao DEPEN o fizeram sem participação efetiva dos demais órgãos da execução penal, sem participação social e sem nenhuma transparência. Além disso, já havia uma indicação prévia do DEPEN para a construção de estabelecimentos penais em cada estado, com montante no valor aproximado de R\$ 32 milhões.

O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) é bastante crítico a essa padronização, uma vez que realidades distintas receberam o mesmo tratamento homogêneo. O Estado do Amapá, que fica na região amazônica e tem um pouco mais de dois mil presos, recebeu o mesmo valor previsto para ser gasto praticamente da mesma forma que o estado de São Paulo, situado na região Sudeste e com uma enorme população de 180 mil presos”. São realidades totalmente opostas, que possuem necessidades distintas e que deveriam ter sido consideradas quando a distribuição dos recursos.

O Mecanismo esclarece que uma das principais razões para que isso aconteça está no fato do FUNPEN ser administrado de maneira unilateral, somente pelo DEPEN, nem mesmo o CNPCP tem poder de decisão sobre o uso dos recursos. Todavia esta modalidade de gestão unilateral é exceção, e se difere do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA); do Fundo Nacional do Idoso (FI) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNS). Nesses fundos há conselhos participativos, com assento para os órgãos do Poder Executivo federal, do Ministério Público e da sociedade civil, o que não acontecendo na administração do FUNPEN.

Assim, não resta dúvida, que é preciso alterar a lei de criação do FUNPEN para que ele possa ter um comitê gestor que aponte para um modelo de “gestão baseado

na égide do debate plural, da participação social e da construção democrática de políticas públicas a serem financiadas²⁰⁰. Medida urgente e necessária.

4.10 Departamento Penitenciário no Tocantins

O Estado do Tocantins é a mais nova federação criada juntamente com a nova Constituição de 1988 (ADCT nº 13). Foi a lei nº 005 de 1989 que estruturou, entre outros órgãos, a Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública (SJSP), responsável até 2003 pela gestão da política penitenciária. Todavia, houve uma nova reestruturação, e a Administração Estadual, por meio do Decreto nº 1.717/2003 criou a Secretaria de Cidadania e Justiça (Seciju), que passou a monitorar a execução penal dos presos condenados, enquanto a Secretaria de Segurança Pública (SSP), dos presos provisórios. Mas o modelo de gestão compartilhada com a SSP não prosperou e no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 às atribuições relativas à política penitenciária foram atribuídas integralmente a Secretaria de Defesa e Proteção Social, hoje Secretaria de Cidadania e Justiça²⁰¹.

Ao longo de sua existência a SECIJU passou por diversas alterações em sua nomenclatura. De acordo com o relatório de gestão da Seciju (2018), ela já foi Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos (Lei nº 2.461/11), Secretaria de Defesa Social (Lei nº 2.734/13), Secretaria de Defesa e Proteção Social (Lei nº 2.986/15), até voltar novamente para nomenclatura Secretaria de Cidadania e Justiça (SECIJU).

Embora tenham sido repassadas as atribuições da política penitenciária a SECIJU, o quadro de 335 servidores concursados era da SSP, uma vez que os antigos agentes penitenciários pertenciam ao quadro da Polícia Civil e eram, ano após ano, cedidos à Seciju por portaria do Secretário da Casa Civil. Contudo, com o passar do tempo, muitos foram retornando à SSP. Em 2016, dos 335 agepens, havia somente 298 nas unidades prisionais. Entretanto, o retorno definitivo para SPP só ocorreu com a realização de concurso público e, conseqüentemente, com a chegada

²⁰⁰ BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório Temático**. As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. 2017, p. 17. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/funpen.pdf>>.

²⁰¹ TOCANTINS. **Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 do Tocantins**. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/240752/>>.

em 2017 dos 762 servidores técnico de defesa social (Polícias Penais) de nível médio e 21 analistas de nível superior (agentes analistas de execução penal)²⁰².

Cabe destacar que os antigos agentes da polícia civil travaram uma luta de mais de dez anos para conseguir extinguir o cargo de agente penitenciário e serem aproveitados no cargo de agente de polícia. A própria criação do cargo de Técnico de Defesa Social para laborar no sistema penitenciário fez parte da estratégia dos agentes para deixarem definitivamente os estabelecimentos penitenciários do estado.

Concomitantemente à posse do novo quadro de servidores, o governo do Estado, a pedido da Secretaria de Segurança Pública, enviou novamente um projeto de lei que previa a extinção do cargo de Agente Penitenciário à Assembleia Legislativa. Este foi convertido na Lei nº 3.195 de 2017, sendo os agepens aproveitados no cargo de agente de polícia. Diferente de 2009, essa lei vigora sem nenhum questionamento legal. Ainda resta um pequeno número de policiais civis nas unidades prisionais exercendo as funções de chefias, mas aos poucos estão sendo substituídos pelos novos servidores²⁰³

Assim, a época e atualmente no Tocantins é de responsabilidade da SECIJU, no âmbito do Poder Executivo, a administração da política penitenciária, que conta com um quadro próprio formado pelos atuais policiais penais e agentes analistas em execução penal. A gestão está sob a coordenação da Superintendência de Administração dos Sistemas Penitenciário e Prisional, que possui em seu organograma coordenações, gerências e núcleos especializados.

4.10.1 Fundo Penitenciário do Tocantins

O Fundo Penitenciário do Tocantins foi criado pela lei nº3.229 de junho de 2017, vinculado à SECIJU e tem por finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário do Estado. O fundo é gerido por um Conselho Gestor, que é um órgão colegiado de caráter deliberativo, fiscalizador e controlador da aplicação dos recursos destinados ao FUNPES, ao qual compete, entre outras atribuições, executar todos os

²⁰² TOCANTINS. **Diário Oficial** nº 4.759, p. 3. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/240752/>>.

²⁰³ RIBEIRO, Gleidy Braga. **O agente penitenciário e a criação da polícia penal: um debate sobre identidade 2020 e reconhecimento social**. 1. ed. – Curitiba: Appris, 2020, p. 34.

atos de gestão financeira e orçamentária do FUNPES e apresentar o Plano Anual de Destinação.

A composição do CG-FUNPES é formada pelos seguintes membros: Secretário de Estado de Cidadania e Justiça, na função de Presidente; Superintendente do Sistema Penitenciário Prisional; Diretor de Administração e Infraestrutura Penitenciária Prisional; Diretor de Políticas e Projetos de Educação para o Sistema Prisional; Assessor Técnico e de Planejamento; Diretor de Administração e Finanças de Presidente do Conselho Penitenciário.

Diferente do FUNPEN nacional, o FUNPEN estadual tem um comitê gestor, este é composto em sua maioria absoluta por servidores da SECIJU, contando apenas com o Presidente do Conselho Penitenciário, como órgão externo a pasta. Em vista disso, não obedece a ideia plural, democrática e participativa de gestão dos fundos públicos. Interessante seria contar a participação de outras Secretarias de Estado, instituições do sistema de justiça, principalmente dos órgãos da execução penal, entidades da sociedade civil, universidades, membros comunitários e sindicatos profissionais, entre outros atores.

O Estado do Paraná, por exemplo, diferente do Tocantins, propõe um conselho gestor bem mais amplo. De acordo com a lei nº 17140 de 02 de maio de 2012, artigo 10, compõe o Conselho Diretor do Fundo Penitenciário.

- I** - o Diretor do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná – DEPEN, na qualidade de Presidente;
- II** - 1 (um) representante da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, como Secretário Executivo;
- III** - 1 (um) Diretor-Representante das Unidades Penais de Regime Fechado;
- IV** - 1 (um) Diretor-Representante das Unidades Penais de Regime Semiaberto;
- V** - 1 (um) Diretor-Representante das Unidades Penais de Regime Aberto;
- VI** - 1 (um) Diretor-Representante das Unidades Penais Femininas;
- VII** - o Diretor do Complexo Médico Penal do Paraná;
- VIII** - 1 (um) representante do Ministério Público do Estado do Paraná;
- IX** - 1 (um) representante do Poder Judiciário do Estado do Paraná;
- X** - 1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional do Paraná;
- XI** - 1 (um) representante da Defensoria Pública do Estado do Paraná;
- XII** - 4 (quatro) representantes das entidades legalmente constituídas que atuem, no âmbito estadual, em defesa das populações carcerárias, em prol de suas garantias e inserção social;
- XIII** - 4 (quatro) representantes da comunidade;
- XIV** - 1 (um) representante da Escola de Educação em Direitos Humanos.

Percebam que há na composição do conselho diretor, a participação de atores de diferentes estruturas, contemplando a participação dos órgãos da execução penal, da sociedade civil organizada, das unidades penais, entre outros. O órgão tem caráter deliberativo e consultivo e tem como finalidade aprovar os programas de trabalho e a aplicação dos recursos financeiros do referido Fundo e de realizar o seu respectivo acompanhamento.

Embora plural, fundamental observar qual a capacidade de intervenção do órgão em relação a tomada de decisão da pasta quando se trata dos recursos do FUNPEN nacional, isto tendo em vista que o órgão existe neste formato plural desde 2012, e não foi capaz de influenciar para que o estado do Paraná apresentasse um termo de adesão mais diversificado em 2016 ao DEPEN quando os recursos do fundo nacional foram descontingenciado. Já o Tocantins, embora, sem a pluralidade de entidades, apresentou o termo de adesão, conforme já disposto mais diversificado do país, contemplando políticas de ressocialização e alternativas penais.

Tal situação faz suscitar de se apenas a positivação de uma norma que visa a ampliação da participação na gestão dos recursos é capaz efetivamente de influenciar os gestores públicos para transformar determinada realidade e qual o melhor arranjo para o alcance dessa finalidade.

4.11 Patronato

O sexto órgão da execução penal é o Patronato e está disciplinado na LEP, nos arts.78 e 79. Sua finalidade é prestar assistência aos albergados e aos egressos (artigo 26). Além disso, incumbe também ao atribuições de orientar os condenados à pena restritiva de direitos; fiscalizar o cumprimento das penas de prestação de serviço à comunidade e de limitação de fim de semana; colaborar na fiscalização do cumprimento das condições da suspensão e do livramento condicional.

Os patronatos exercem uma função fiscalizadora e social e não lidam com pessoas presas, mas como condenados soltos. Podem ser públicos, vinculados ao Poder Público, ou, ainda, particulares, instituições privadas que auxiliam o Poder Judiciário na execução e fiscalização das penas alternativas e contribuem para a valorização do apenado na comunidade e no seio familiar. Isto porque, ao condenado,

se preciso for, deve ser assegurado o acesso a alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de dois meses, que poderá ser prorrogado uma única vez, comprovado, por declaração do assistente social, o empenho na obtenção de emprego (art. 25 da LEP)²⁰⁴.

Interessante observar a posição do CNJ sobre o fim do regime aberto em casas de albergados presente no Plano de gestão para o funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal. Isto porque para os juízes da execução penal, a medida não tem se mostrado eficiente, pelo contrário, tem alimentado a criminalidade. Como alternativa, apresentam como proposta que o regime aberto seja fiscalizado por monitoramento eletrônico, por uso de tornozeleira eletrônica e com recolhimento domiciliar. Entretanto, como há divergência quanto ao uso da tornozeleira e o constrangimento que pode vir a causar ao apenado, este deverá escolher pela adoção da medida.

A adoção da técnica de monitoramento eletrônico tem encontrado resistência entre alguns juristas de nomeada, sob o argumento de que é aviltante, porquanto qualquer que seja o equipamento utilizado para esse fim (tornozeleira, pulseira, colar etc.) isso irá gerar constrangimento no convívio social. Aqueles mais alinhados à filosofia liberal apontam, ainda, ofensa ao livre arbítrio. Mas não se pode deixar de reconhecer que não há nada mais agressivo à dignidade humana do que a prisão, especialmente em razão das precárias condições carcerárias em nosso País. O mais importante, de toda sorte, é que o monitoramento eletrônico seja medida condicionada à aceitação do acusado ou condenado, de modo que caberá ao próprio interessado direto na questão, por sua livre e espontânea vontade, fazer a escolha entre continuar o cumprimento da pena em estabelecimento carcerário ou em regime domiciliar, condicionado, porém, a monitoramento eletrônico. É uma alternativa que dependerá, sempre, da vontade do acusado ou condenado.

A despeito da discussão que o assunto referente ao monitoramento desperta, essa medida está sendo sugerida, por meio de substitutivo, no Projeto de Lei n. 4.208, de 2001, que trata da previsão de medidas alternativas à prisão preventiva.

Para esse fim, apresenta-se como medida importante a modificação do art. 36, § 1º, do Código Penal, com a conseqüente revogação do capítulo IV da Lei de Execução Penal (arts. 93 a 95), alteração legislativa que pode ser encampada pelo Conselho Nacional de Justiça, em contribuição para o aperfeiçoamento da legislação criminal, seja com o encaminhamento para os Presidentes das duas Casas do Legislativo, seja por meio do envio de Sugestão de Projeto de Lei à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, instrumento criado para permitir atuação no processo legislativo de entidades às quais, em que pese à importância institucional, não possuem, em nosso sistema, iniciativa de lei, como é o caso

²⁰⁴ AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Execução penal**. Grupo Gen-Editora Método Ltda., 2019. MARCÃO, Renato. Curso de execução penal. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

do Conselho Nacional de Justiça²⁰⁵

A monitoração eletrônica de apenados está prevista na LEP, no art.146-B, que permite a critério do magistrado, optar pelo uso de tornozeleira eletrônicas, no caso de autorização para a saída temporária no regime semiaberto, bem como no caso de determinação de prisão domiciliar, no regime aberto, nos termos do art.117. A medida também faz parte, como já dito anteriormente, de uma das alternativas presentes na súmula vinculante nº56 do STF, quando não há estabelecimento penal adequado para que o apenado cumpra a sua pena, não podendo este ser mantido em regime prisional mais gravoso, em função de ausência de vaga.

De fato, é um problema a ser enfrentado, principalmente levando em conta o quadro apresentado quando da análise do departamento penitenciário e suas atribuições quanto aos estabelecimentos penais e a ineficiência do poder público gerar novas vagas. A extinção do cumprimento da pena em regime aberto em casa de albergado, sem dúvida, se apresenta como uma opção a ser estudada pelo legislador, substituindo-a por prisão-albergue domiciliar, com vigilância eletrônica do condenado.

4.11.1 Patronato no Tocantins

Não foram encontrados por essa pesquisadora dados ou estudos disponíveis sobre atuação do patronato no Tocantins. O que pode evidenciar que não há cultura de envolvimento desse órgão no cumprimento da função fiscalizadora e social das pessoas em cumprimento da pena quando estão soltos. Tanto, que esse órgão não se faz presente na composição do Grupo de Trabalho da Crise Prisional, instituído em 2017, que será objeto de análise do próximo capítulo.

4.12 Conselho da Comunidade

O Conselho da Comunidade, órgão previsto na LEP, é disciplinado no art. 80. O referido dispositivo assegura que haverá em cada comarca, um Conselho

²⁰⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Plano de gestão para o funcionamento de varas criminais e de execução penal. 2009, p.107. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>>.

composto, no mínimo, por 1 (um) representante de associação comercial ou industrial, 1 (um) advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, 1 (um) Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral e 1 (um) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. O parágrafo único faculta ao Juiz da Execução Penal, na falta de representação, a escolha dos integrantes do Conselho.

De acordo com o art. 81, incumbe ao Conselho da Comunidade: visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca; entrevistar presos; apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário; diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento. Em relação à sua instalação, trata-se de uma competência do Juízo da Execução Penal, como previsto no art. 66, IX.

O CNJ, por meio da Resolução n. 101/2009²⁰⁶, permite que o Juízo da Execução Penal possa repassar, de forma prioritária, valores, de prestação pecuniária decorrentes de penas ou medidas alternativas, ao órgão, mediante apresentação de projetos específicos, voltados à assistência à ressocialização de apenados, assistência às vítimas de crimes e prevenção da criminalidade.

O CNJ também produziu em conjunto com Confederação Nacional de Municípios uma nota técnica²⁰⁷ voltada a orientar municípios a criarem os fundos municipais para as políticas penais. No documento, registram a importância da participação da sociedade como pressuposto de toda política pública e a importância dos conselhos da comunidade, que, infelizmente, tem pouca instalação nas comarcas, bem como pouca participação social no caso das políticas penais.

²⁰⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº101 de 2009. **Define a política institucional do Poder Judiciário na Execução das Penas e Medidas Alternativas à Prisão.** Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=161#:~:text=Define%20a%20pol%C3%ADtica%20institucional%20do,e%20Medidas%20Alternativas%20%C3%A0%20Pris%C3%A3o.&text=CONSIDERANDO%20a%20necessidade%20de%20se,Art>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

²⁰⁷ BRASIL. CNJ. Nota técnica. maio de 2021. Instituição de Fundos Municipais para Políticas Penais Alternativas Penais, Atenção a Pessoas Egressas, Desinstitucionalização e Conselhos da Comunidade. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/nota_tecnica_fundos_municipais_politicas_penais.pdf . Acesso em: jul de 2022.

Estes Conselhos, previstos na Lei de Execução Penal, ainda são numericamente insuficientes e estrategicamente frágeis, o que evidencia a necessidade de uma atuação institucional para expandir e fortalecer esse órgão que, conforme a própria LEP, constitui um componente fundamental da execução penal no país.²⁰⁸

O documento também destaca que o enfrentamento da criminalidade é uma atribuição do poder público, mas não somente. Cabe também à sociedade em geral participar desse processo por meio das políticas de prevenção e de inclusão das pessoas em cumprimento de pena. Nesse contexto, o Conselho da Comunidade deve agir como um articulador do envolvimento dos cidadãos livres e os demais conselhos nas atividades da política penal. Desta forma, orienta os Municípios a colaborar com o funcionamento dos Conselhos da Comunidade, por meio de:

Apoio às suas atividades com a cessão de espaços e equipamentos de trabalho; Transporte para os membros do Conselho da Comunidade nas atividades de fiscalização e em projetos, além de apoio administrativo para o regular funcionamento do Conselho da Comunidade; Incentivo à articulação do Conselho da Comunidade com demais Conselhos Municipais; Articulação com o Conselho da Comunidade e outras organizações para realizar consultas e audiências públicas na área das políticas penais, buscando conhecer também as demandas do público afetado pelos serviços penais; Articulação com os Conselhos da Comunidade dos municípios e regiões que integram a Comarca e suas respectivas administrações municipais para propor estratégias intermunicipais de atenção às pessoas em privação de liberdade, em cumprimento de medidas restritivas, egressas do sistema prisional e seus familiares; Capacitação dos agentes públicos municipais de todas as áreas sobre as particularidades do atendimento às pessoas submetidas à justiça criminal, pautando a importância da atuação em rede e da não discriminação; Fomento, em parceria com o Conselho da Comunidade, a campanhas na mídia local para diminuição do estigma e da discriminação contra pessoas presas e egressas do sistema prisional, envolvendo as próprias pessoas na comunicação com a população. Além de ações de comunicação sobre formas pacíficas e restaurativas de prevenir e lidar com os conflitos comunitários e sociais; Entre outras atividades..²⁰⁹

Nota-se que o Conselho da Comunidade é a porta de entrada para a participação da sociedade no processo da execução penal, como forma de combater a aversão que a própria sociedade tem a pessoa presa. Da mesma forma, é importante a abertura dos municípios no apoio material e financeiro no desenvolvimento das ações.

²⁰⁸ *Ibidem*, p.23.

²⁰⁹ *Ibidem*, p.23.

4.12.1 O conselho da Comunidade no Tocantins

Em relação ao Tocantins, no site do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, na página do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Estado do Tocantins, o GMF, consta que existem conselhos nos instalados nos seguintes municípios: Ananás, Araguaína, Colinas, Cristalândia, Dianópolis, Miracema, Miranorte, Natividade, Palmas, Pedro Afonso, Pium, Porto Nacional e Xambioá. Porém, não existe nenhuma outra informação adicional, nenhum relatório disponível sobre o funcionamento deles.

4.13 Defensoria Pública

O último órgão da execução penal é a Defensoria Pública, que, de acordo com o art. 81-A da LEP, tem a atribuição de velar pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva. Já o art. 81-B, dispõe sobre as atividades que poderão ser executadas pela Defensoria Pública no curso da execução da pena. Assim dispõe o referido artigo:

Art. 81-B. Incumbe, ainda, à Defensoria Pública:

I - requerer:

- a) todas as providências necessárias ao desenvolvimento do processo executivo;
- b) a aplicação aos casos julgados de lei posterior que de qualquer modo favorecer o condenado;
- c) a declaração de extinção da punibilidade;
- d) a unificação de penas;
- e) a detração e remição da pena;
- f) a instauração dos incidentes de excesso ou desvio de execução;
- g) a aplicação de medida de segurança e sua revogação, bem como a substituição da pena por medida de segurança;
- h) a conversão de penas, a progressão nos regimes, a suspensão condicional da pena, o livramento condicional, a comutação de pena e o indulto;

- i) a autorização de saídas temporárias;
 - j) a internação, a desinternação e o restabelecimento da situação anterior;
 - k) o cumprimento de pena ou medida de segurança em outra comarca;
 - l) a remoção do condenado na hipótese prevista no § 1º do art. 86 desta Lei;
- II - requerer a emissão anual do atestado de pena a cumprir;
- III - interpor recursos de decisões proferidas pela autoridade judiciária ou administrativa durante a execução;
- IV - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para

instauração de sindicância ou procedimento administrativo em caso de violação das normas referentes à execução penal;

V - visitar os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento, e requerer, quando for o caso, a apuração de responsabilidade;

VI - requerer à autoridade competente a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal.

Parágrafo único. O órgão da Defensoria Pública visitará periodicamente os estabelecimentos penais, registrando a sua presença em livro próprio.

Nota-se que a defensoria pública, atua por meio de seus defensores públicos, na defesa dos necessitados, ou seja, daqueles que por serem hipossuficientes, tem a garantia constitucional de ter acesso gratuito à assistência jurídica. O inc. LXXIV do art. 5º da CF dispõe que: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Em seu art. 134, também da CF, destaca que a “Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

Assim, tais servidores atuam nas Vara das Execuções Criminais (VEC) em defesa de pessoas presas consideradas hipossuficientes durante todo o processo de execução penal, seja requerendo um benefício, seja na defesa de condições dignas para o cumprimento da pena nos estabelecimentos penais. Atuam ainda na defesa das pessoas que não estão privadas de liberdade, mas que estão cumprindo pena alternativas à prisão, tais como prestação de serviço à comunidade, livramento condicional, entre outros.

Apesar da importância que tem a defensoria pública para o acesso à justiça, o órgão possui déficit de pessoal em todo país. A Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA produziram um relatório intitulado “Mapa da Defensoria Pública no Brasil, que está em sua segunda edição²¹⁰. No primeiro estudo havia 5054 cargos ocupados, já em 2021 essa quantidade saltou para 6.2351 cargos providos de defensoras e

²¹⁰ BRASIL. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Associação Nacional dos Defensores Públicos; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17225>. Acesso em 22 jan. 2022.

BRASIL. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Associação Nacional dos Defensores Públicos; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2021. 2. ed. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/artigos/3210-mapa-relatorio-digital.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

defensores, ainda assim, de acordo com os dados, há falta de defensores públicos nas comarcas.

Em 2013, o país possuía 2.680 comarcas, das quais apenas 754 (ou seja, 28%) eram atendidas pela Defensoria Pública. Em 2019/2020, considerando as 2.762 comarcas que compreendiam todo o território nacional, as Defensorias Públicas estaduais e distrital prestavam atendimento em cerca de 1162 comarcas, ou 42% do total²¹¹. Cerca de 1600 comarcas não contavam com atendimento por defensoras e defensores públicos, e representavam cerca de 58 milhões de pessoas. 95% destas comarcas eram de pequeno porte, cidades com menos de 100 mil habitantes, que compreende uma população total de 46,7 milhões de pessoas. Apenas 5% das comarcas não atendidas por defensores(as) públicos(as) tinham porte médio – entre 100 mil e 500 mil habitantes, o que compreende uma população total de 12,4 milhões de pessoas. De modo que, 80% da população não atendida por defensores(as) públicos(as) estava em comarcas de pequeno porte, e 20% em comarcas de médio porte. “Note-se que nas comarcas de grande porte, acima de 500 mil habitantes, todas as comarcas eram atendidas pelas DPEs²¹².”

Para enfrentar o problema de falta de pessoal e também otimizar o quadro da defensoria tem-se lançado mão do atendimento por acumulação ou itinerante. Explica o relatório, que o atendimento por acumulação é aquele na qual os defensores públicos estão lotados em mais de uma comarca, mas existe um serviço fixo no território. Já o atendimento itinerante, é uma forma menos permanente de prestação dos serviços que se realiza por meio da presença de defensores públicos lotados em outras comarcas, mas que não possui rotina de trabalho.

A solução encontrada deve ser provisória, sendo o ideal que as comarcas ainda não atendidas pelas DPEs em 2019/2020, atingissem o nível de 1 defensor(a) para cada 15 mil habitantes de baixa renda, o que seria necessários cerca de 3000 defensores(as) a mais no país. Cerca de 2400 defensores(as) nas comarcas de pequeno porte e cerca de 600 defensores(as) nas comarcas de médio porte.

Nota-se que há um processo de estruturação da defensoria pública no país, o

²¹¹ *Ibidem*, p.5

²¹² *Ibidem*, p.25

que demonstra o importante papel que ela exerce na fiscalização das unidades prisionais, atribuição que também é dada ao Ministério Público, bem como na garantia do acesso dos mais pobres à justiça, haja vista o perfil da população carcerária brasileira, de acordo com os dados do IFOPEN (2022), em sua maioria, é composta por jovem, negro, pobre e de baixa escolaridade.

Assim, é essencial o fortalecimento do órgão, principalmente, observando o que dispõe o Art. 16 da LEP, que assevera que cabe às Unidades da Federação prover serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais. O que implica, necessariamente, além da expansão do número de defensores públicos, prestar auxílio estrutural, pessoal e material ao órgão no exercício de suas funções, dentro e fora dos estabelecimentos penais, o que inclui a destinação de local apropriado ao atendimento pelo Defensor Público.

A norma prevê ainda, que fora dos estabelecimentos penais, deverão ser implementados Núcleos Especializados da Defensoria Pública para a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos réus, sentenciados em liberdade, egressos e seus familiares, sem recursos financeiros para constituir advogado.

4.13.1 Atuação da Defensoria Pública no Tocantins

De acordo com site da Defensoria Pública do Tocantins, dos 139 municípios do estado, o órgão está presente em 42 municípios do Tocantins. Há nove Núcleos Regionais, localizados nos seguintes municípios: Araguaína, Araguatins, Dianópolis, Guaraí, Gurupi, Palmas, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Tocantinópolis e um Núcleo de Representação em Brasília.

Atualmente quadro próprio composto por 112 defensores e 600 servidores auxiliares, O órgão possui autonomia institucional assegurada pela Lei Complementar nº 55, de 29 de maio de 2009. Entretanto, a instituição que atua no Tocantins desde 1989, já esteve vinculada a diversos órgãos do poder executivo, entre os quais destaca-se: a antiga Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública (SEJSP), a Procuradoria Geral do Estado (PGE), a Secretaria do Interior e Justiça (SIJ) e a Secretaria da Cidadania e Justiça (SECIJU).

Além do atendimento jurídico às pessoas hipossuficientes que estão no sistema penitenciário, atua também fiscalizando, produzindo relatórios, emitindo ofícios, além de ingressar com ACP contra as negligências do Estado em relação aos direitos básicos dos encarcerados. Em algumas situações atua também como assistente do Ministério Público Estadual, como foi no caso do concurso público que estava paralisado.

Após a apresentação dos órgãos da execução penal e os principais problemas enfrentados por cada um deles. Busca-se a seguir realizar um estudo do Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Penitenciário no Tocantins, instituído em 2017, com intuito de verificar se é possível tê-lo como referência em relação a um modelo arranjo jurídico institucional de governança a ser adotado com a participação de diferentes atores de esferas e poderes diferentes para execução da gestão penitenciária. Para análise jurídico institucional do caso do Tocantins, utiliza o quadro de problemas de políticas públicas, desenvolvido por Bucci e Ruiz (2019) tendo como referência as atas produzidas e disponibilizadas à pesquisadora pelo GMF/Tocantins.

5. O CASO DA EXECUÇÃO PENAL NO TOCANTINS O GRUPO DE TRABALHO DA CRISE DO SISTEMA PRISIONAL: APLICAÇÃO DA FERRAMENTA QUADRO DE PROBLEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Cabe inicialmente destacar que neste capítulo utiliza-se a ferramenta de análise de políticas públicas desenvolvida por Bucci e Ruiz²¹³. Todavia, há um certo grau de adaptabilidade, pois há a necessidade de encadear uma resposta a outra. Isto é, a resposta de um dos elementos do quadro pode já ter sido respondida ou, ainda, encontra-se dificuldade para encaixe conforme orienta as pesquisadoras, assim é feito ajustes na ferramenta, inclusive quanto a ordem sugerida pelas autoras, pois acredita-se que da forma como está apresentado os elementos há mais coerência textual. Todavia, o método é interessante na organização e com adaptações feitas é perfeitamente utilizável. Com uma linguagem simples e próxima do mundo jurídico, permite que os operadores do direito compreendam a complexidade do que significa executar determinada política pública.

O quadro situação-problema de Bucci e Ruiz conforme já foi mencionado anteriormente no capítulo 1, contém 11 elementos que sintetizam os traços mais importantes da política penitenciária no Tocantins no ano de 2017. São eles: 1. Situação-problema; 2. Diagnóstico Situacional; 3) Solução hipotética; 4) Contexto normativo; 5) Processo decisório; 6) Etapa atual do processo decisório; 7) Arena institucional; 8) Protagonistas; 9) Antagonistas; 10) Decisores e 11) Recursos de barganha.

Nesta perspectiva, passa-se à aplicação do método para análise da política penitenciária no Tocantins, ano de 2017, a partir das atas produzidas pelo Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional (GTCSP, 2017). A escolha pelo grupo justifica-se porque evidencia que a resolução dos problemas da política penitenciária passa por uma estratégia que envolve não somente os órgãos da execução penal, mas outros órgãos que possuem atuação no âmbito do sistema penitenciário, como por exemplo, a secretaria de estado de segurança pública. Assim, é necessário,

²¹³ RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional**. REI-Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019. Disponível: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

problematizar sobre a necessidade de se instituir um arranjo jurídico institucional que possibilite a integração de um conjunto complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas, uma vez que a execução penal, com foco na política penitenciária acontece em rede e está intrinsecamente vinculada à política de segurança e sistema de justiça criminal.

Espera-se a partir da análise refletir sobre a efetividade do GTCSP em relação aos problemas levantados e as soluções apresentadas, bem como apresentar as características do modelo de governança adotado, que priorizou o diálogo interinstitucional entre os órgãos que compõem a execução penal, com a participação de outras instituições. Para tanto, dá-se ênfase a identificação do problema, as propostas de soluções, sua implementação e os resultados alcançados durante o período de vigência do GTCSP. Em outras palavras, pretende-se, identificar como os problemas nacionais se apresentam no campo local e quais os processos desenvolvidos para tomada de decisão, bem como a efetiva entrega das ações elencadas na organização da agenda durante o ano de 2017.

Assim sendo, é imperioso situar no tempo, o momento pelo qual o Brasil estava passando e que motivou a criação GTCSP.

5.1 Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional (GTCSP)

GTCSP foi criado em 2017, por meio de uma provocação do Poder Judiciário ao Poder Executivo. Não há um provimento ou ato administrativo do Tribunal de Justiça do Tocantins, criando o grupo de trabalho, mas extraísse das atas que ele fazia parte da estrutura do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário - (GMF), criado em junho de 2012, por meio da Portaria nº444, a qual foi revogada pela Portaria nº 786, de 19 de abril de 2018 e é parte integrante do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Medidas Socioeducativas (DMF) do CNJ, sendo disciplinado por meio da Resolução nº 214/2015 do CNJ. No âmbito do Tocantins, o GMF é um

Órgão vinculado à Presidência do Tribunal de Justiça, que tem como objetivo monitorar e fiscalizar o cumprimento da legislação constitucional, penal e processual penal, leis extravagantes, recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e da Corregedoria Geral da Justiça, concernentes à prisão provisória e definitiva, medida de segurança e de internação de adolescentes.

Para a efetiva concretização dos direitos das pessoas privadas de liberdade, o GMF tem como missão mapear, monitorar e acompanhar as condições de encarceramento das Unidades Penais do Estado, incentivando e contribuindo para a implementação efetiva de ações de tratamento penal e políticas públicas de reinserção social das pessoas em situação de encarceramento²¹⁴.

Extraí-se do texto acima que o GMF tem como propósito acompanhar a execução penal, fiscalizando a legislação pátria e seu fiel cumprimento, bem como contribuir para os desenvolvimentos de ações que sejam capazes de assegurar a reinserção social das pessoas em situação de privação de liberdade ou em cumprimento de medida socioeducativas.

Neste sentido, foi no exercício do seu papel fiscalizador que o Poder Judiciário, por meio do GMF, criou o GTCSP. Porém, a motivação teve relação com as rebeliões que estavam ocorrendo em estabelecimentos penais do estado de Amazonas, de Roraima e do Rio Grande do Norte. De acordo com relatório produzido pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) os massacres que ocorreram nos estados supracitados ceifaram a vida de 126 pessoas que estavam sob a custódia dos estados, deixando também pessoas não localizadas e feridas. O relatório apontou ainda as principais causas para ocorrência dos massacres²¹⁵,

Em Manaus, onde 67 presos mortos em três prisões, 60 mortos só no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), o relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), de janeiro de 2016, identificou problemas e características que poderiam estar relacionadas à violenta rebelião, tais como a omissão estatal frente à execução penal, afetando a segurança jurídica e a vida das pessoas presas. Ademais, foi apontada a privatização, modelo adotado pelo sistema prisional amazonense, como um dos fatores de fragilização do sistema. Diante do cenário encontrado, foram realizadas recomendações ao estado, como a elaboração de um Plano de Redução da População Carcerária, envolvendo órgãos do poder público estadual e federal; a aplicação de medidas alternativas à prisão; a realização de concurso público para contratação de agentes penitenciários. [...]

Após as rebeliões de outubro de 2016 e janeiro de 2017, o Mecanismo Nacional realizou visita a Roraima e constatou que vários dos problemas apontados acima persistiam nas prisões roraimenses, sobretudo na Penitenciária Monte Cristo. Foram apontados, principalmente: as péssimas condições infraestrutura da unidade e a superlotação, impactando na dignidade das pessoas presas; a presença de forças de segurança pública (Polícia Militar) na rotina do cárcere; a não realização, pelo Estado, de suas funções de execução penal, não garantindo os direitos básicos aos presos. Diante desse contexto, o Mecanismo Nacional também realizou uma série de recomendações para o Estado, dentre elas, a apuração das mortes e desaparecimentos de Monte Cristo; um plano de redução da superlotação

²¹⁴ TOCANTINS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMF**. Disponível em : <https://www.tjto.jus.br/index.php/gmf>. Acesso em: em: 02 fev. 2022.

²¹⁵ BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), 2018. **Relatório de Missão de Acompanhamento ao Sistema Prisional dos Estados do Amazonas, Rio Grande do Norte e Roraima / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatriodemonitoramentoderecomendaes.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

prisional; a manutenção infraestrutural; a gestão de informações do sistema prisional; e mesmo a elaboração de protocolo de uso da força.

[...]

Em março de 2017, o Mecanismo Nacional realizou visita ao estado do Rio Grande do Norte, após a rebelião e massacre, onde verificou que todos os problemas apontados ao longo dos anos foram agravados dentro da unidade. Dentre os quais, a superlotação; a omissão deliberada do Estado, sobretudo na garantia ao direito à vida e demais direitos das pessoas presas, inclusive de acesso à água potável; a gestão da unidade estava sendo realizada pela Força Tarefa de Intervenção Penitenciária e pela Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (SEJUC); denúncias de violência e tortura; transferências irregulares e indícios de desaparecimento forçado de presos. Frente à situação encontrada, o Mecanismo Nacional também realizou uma série de recomendações para o Estado: investigação dos acontecimentos decorrentes do massacre, principalmente no que tange às mortes e possíveis desaparecimentos forçados; a realização de concurso público para contratação de funcionários; elaboração de um protocolo de uso da força; e garantia dos direitos das pessoas presas²¹⁶

As cenas chocantes das rebeliões sangrentas que ocorreram nestes estados rodaram por todo globo e acendeu o alerta das autoridades de todos os estados da federação, e, no Tocantins, não foi diferente. Isto porque os problemas vivenciados e apontados pelo MNPCT, como se verá no decorrer deste capítulo, em proporções diferentes, também eram enfrentados pelo Tocantins.

Destaca-se, que a adoção de tal estratégia baseada na convocação dos órgãos de execução penal para enfrentamento conjunto de uma crise, evidencia a ausência de uma política penitenciária como prioridade na agenda pública, e a sua aparição pontual, quase sempre quando se está à beira de um colapso. O início de um motim e/ou uma rebelião envolvendo massacre de pessoas, por chamarem atenção da mídia, e, conseqüentemente, da sociedade, acabam obrigando as autoridades a dialogarem em busca de soluções. Logo, atuam conjuntamente para dar respostas imediatistas e de curta duração. Uma vez que o momento crítico passa, todos voltam a desempenhar suas atribuições de forma isolada. Secchi explica que isso acontece porque os meios de comunicação têm tanta força na formação da opinião pública, que não é raridade acontecer o condicionamento das agendas políticas e institucionais na agenda da mídia²¹⁷.

Foi exatamente neste contexto que o GTCSF se formou no Tocantins. A pressão

²¹⁶ BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), 2018. **Relatório de Missão de Acompanhamento ao Sistema Prisional dos Estados do Amazonas, Rio Grande do Norte e Roraima / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**: Ana Claudia Camuri, Fernanda Givisiez e Valdirene Daufemback. P. 173. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatriodemonitoramentoderecomendaes.pdf> . Acesso em: 05 maio de 2022.

²¹⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

mediática e o medo de acontecer no estado os massacres que estavam acontecendo em outros estados do país. Cabia ao grupo acompanhar a situação e tomar medidas preventivas e emergenciais para que o Tocantins não entrasse na rota dos massacres. Em sua composição, havia representantes dos Poderes Judiciário e Executivo, dos órgãos da execução penal, da OAB/TO, delegados, secretários estaduais, entre outras autoridades que tinham alguma responsabilidade direta ou indiretamente com a política penitenciária no Tocantins. A primeira ata do grupo demonstra a pluralidade de autoridades e logo em seu início registra,

Aos 20 dias de janeiro de 2017 reuniram-se, sob a Presidência do Coordenador do GMF, com a presença da Desembargadora Supervisora GMF, Membros do GMF- Juizes de Direito, representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Secretaria de Cidadania e Justiça, Segurança Pública e da Casa Civil²¹⁸.

O grupo era coordenado pelo Poder Judiciário, e se reunia uma vez por mês na sede do Tribunal de Justiça. Para execução dos trabalhos possuía uma equipe destacada para desempenhar tarefas de secretariado. Os servidores públicos do Poder Judiciário registravam em ata tudo que fosse considerado importante e discutido pelos membros. Ao todo foram oito encontros, o primeiro ocorreu em 20 de janeiro de 2017 e o último no dia 27 de outubro de 2017. Cada ata contém, como prática instituída, uma numeração das páginas de forma sequencial. Ao final de cada documento, vem com as assinaturas dos participantes, salvo a última que não consta assinaturas dos presentes, mas que foi disponibilizada à pesquisadora pelo GMF/CNJ, unidade Tocantins. Acredita-se que não tem as assinaturas na última ata, porque essa foi a última vez que o grupo se reuniu, não tendo sido a ata passada pelo rito de aprovação e assinada pelos presentes. Porém, optou-se em utilizá-la como referência, pois seu conteúdo reflete as discussões que ocorreram de fato na última reunião do grupo.

Segue abaixo o quadro quantitativo de atas entregue pelo Tribunal de Justiça do Tocantins a pesquisadora:

Nº	DATA	MÊS	ANO
----	------	-----	-----

²¹⁸ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional.** Ata de nº 1, p.1, da reunião do dia 20 de janeiro de 2017.

1.	20	Janeiro	2017
2	20	Fevereiro	
3	27	Março	
4	28	Abril	
5	26	Maio	
6	30	Junho	
7	25	Agosto	
8	27	Outubro	

Fonte: TOCANTINS. Tribunal de Justiça. Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional.

Tais documentos constituem a base empírica documental principal dessa pesquisa qualitativa. E, de forma complementar, documentos oficiais produzidos no ano de 2017 sobre a política penitenciária no Tocantins, bem como contribuições bibliográficas.

Registra-se que, em relação ao tratamento de dados, foi detectado que as atas, redigidas pela equipe de sistematização, apresentam a síntese das falas dos participantes, mas não a totalidade da fala. Portanto, apresenta um caráter resumido e por vezes repetitivo, pois alguns assuntos aparecem em outras atas com a mesma redação. Acrescenta-se ainda, que para atender as exigências éticas em pesquisa, os falantes não serão identificados, e estarão vinculados aos órgãos públicos de origem, ou a entidade que representa. Sendo este, o único tratamento dado ao texto original.

Feito essa breve introdução, parte para aplicação da ferramenta quadro de problemas em políticas públicas desenvolvido por Bucci e Ruiz.

a) Contexto Normativo

Durante o decorrer do trabalho foi tratado sobre o contexto normativo da política penitenciária, de modo que se apresenta a seguir uma síntese do que já foi disposto. De início, destaca-se que a matéria é tratada na Constituição Federal e tem como

princípio basilar a dignidade da pessoa humana (Art.1, III). Este se desdobra em diversos artigos presentes na Constituição, mas em especial no capítulo I, artigo 5, que trata dos direitos fundamentais. Em relação ao apenado especificamente tem-se a vedação à tortura e o tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), proíbe as penas cruéis (art. 5º, XLVII, “e”), além de impor o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, devendo, ser observado na classificação, a natureza do delito, a idade e sexo do apenado (art. 5º, XLVIII), assegura também aos presos o respeito à integridade física e moral (art. 5º, XLIX), além de prevê a presunção de inocência como regra geral (art. 5º, LVII).²¹⁹

No âmbito infraconstitucional, a principal norma e a base principal desta pesquisa, é a Lei de Execução Penal (LEP), nº 7.210, de 11 de julho de 1984²²⁰. Nesta constam regras para a individualização da pena; obriga o Estado a assegurar à custodiada assistência material (alojamento, alimentação, vestuário, etc.), jurídica, educacional, social, à saúde, religiosa e o acesso ao trabalho; dispõe sobre faltas disciplinares, sanções e recompensas; prevê regras para o funcionamento dos estabelecimentos penais e cumprimento dos diferentes tipos de penas, bem como para a progressão de regime. Determina ainda as competências dos oito órgãos da execução penal que foram anteriormente apresentados.

No âmbito internacional, destacam os tratados como o Pacto dos Direitos Civis e Políticos; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Apesar de não serem Tratados, cabe destacar também as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela), e os “Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas”, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ambos apresentam diretrizes para o tratamento dos reclusos e para a gestão dos estabelecimentos penais²²¹.

²¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 jan. 2022.

²²⁰ BRASIL. **Lei nº 7.210**, de julho de 1984. Lei de Execuções Penais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 31 jan. 2022.

²²¹BRASIL. **Decreto nº 40**, de 15 de fevereiro de 1991. Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, desumanos ou degradantes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CcIVIL_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

No âmbito doméstico, em relação ao Poder Judiciário, há as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça, na qual se destaca a de nº 113 de 20/04/2010²²², que dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, além de dá outras providências. Já o Poder Executivo, além de medidas provisórias, decretos executivos, portarias emitidas pelos departamentos Penitenciários, tem-se, ainda, as resoluções aprovadas e emitidas pelo CNPCP, na esfera federal, e o Conselho Penitenciário, na esfera estadual.

O Ministério Público também possui resoluções emitidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público que trata da execução penal, com destaque para a Resolução nº 56 de 2010²²³, que dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. Os demais órgãos, como Conselho da Comunidade, a Defensoria, além de possuírem as atribuições definidas pela LEP, emitem, no âmbito local, resoluções, portarias pertinentes aos assuntos que lhe são cabíveis.

Destaca-se ainda, que a recente lei 13.675 de 2018, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), bem como o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); entre outras disposições, inclui a política penitenciária. Em síntese, no PNSPDS a política penitenciária está presente, principalmente, no que tange o compartilhamento de informações sobre o sistema prisional, prevê, inclusive a criação de Sistema Nacional de Informações (Sinesp) sobre assuntos relacionados à segurança e estabelece que órgão que deixar de fornecer ou atualizar dados poderá

BRASIL. **Decreto nº 592**, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Mandela: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: CNJ, 2016.** Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/403>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS DA AMERICANOS. Princípios e Boas **Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas.** Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosPPL.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

²²² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 113**, de 20 de abril de 2010. Dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, e dá outras providências. Portal CNJ. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n113-20-04-2010-presidencia.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

²²³ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP n. 56**, de 22 de junho de 2010 |Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/660>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

ficar sem receber recursos do Fundo Penitenciário (Funpen).

Já em relação às políticas públicas voltadas à reinserção social, o tema é tratado como uma diretriz e o foco está somente nos egressos do sistema prisional. Há também critérios para aferição anual de metas, que considera, entre outros, o número de vagas ofertadas e índice criminal dos egressos. Determina ainda que os agentes públicos deverão observar na elaboração e na execução dos planos, entre outras diretrizes, a ampliação de alternativas de inserção econômica e social dos egressos do sistema prisional, promovendo programas que priorizem a melhoria de sua escolarização e a qualificação profissional.

Todo esse arcabouço legal vai se desdobrar em políticas públicas penitenciárias organizadas em alguns casos em planejamento estratégico, com definição de Plano de Ação com diretrizes, objetivos, ações e metas bem definidas. Atualmente, destaca-se nesta tarefa o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que possui um vasto planejamento com publicação de planos específicos que tratam da execução penal disponíveis na sua plataforma eletrônica.

Assim, embora tenha um arcabouço legal diverso e amplo, não se tem formas jurídicas organizadas que promovam a interação dos diversos atores para cooperação no desenvolvimento das suas atribuições.

b) Situação-problema

Os problemas referentes à política penitenciária, no âmbito nacional, já foram tratados no capítulo 2. Aqui importa destacar que aqueles que foram tratados pelo GTCSP, bem como apresentar as soluções hipotéticas levantadas pelo grupo. Assim, a partir da leitura e sistematização das oitos atas do período de estudo (2017), foram selecionados os principais assuntos debatidos e depois categorizados de acordo com a análise temática de seu conteúdo²²⁴. O uso do método nos permitiu identificar 17 categorias de problemas. Quais sejam:

- Superlotação provocada pela ausência de vagas nos estabelecimentos penais para cumprimento da pena em regime fechado

²²⁴ BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

- Ausência de estabelecimentos penais adequados para o cumprimento da pena em regime semiaberto e aberto;
- Presença de facções criminosas nos estabelecimentos prisionais
- Infraestruturas dos estabelecimentos penais inadequadas;
- Existência de fossas sanitárias esgotadas e com vazamento;
- Ausência de quadro de servidores efetivos para a política penitenciária;
- Modelo de cogestão dos estabelecimentos penais deficiente;
- Ausência de uma política pública de ressocialização;
- Segurança prisional deficiente;
- Ausência de Centrais de Penas Alternativas (CEPEMA);
- Pouca iniciativa para ampliação do Monitoramento eletrônico de pessoas presas;
- Falta de um sistema de elaboração de cálculo e evolução da pena;
- Ausência de varas judiciais com competência exclusiva de execução penal;
- falta de recursos financeiros para a política penitenciária;
- Ausência do uso de videoconferência para realização de audiências;
- Ausência da instalação do Alvará Eletrônico;
- Ausência de um Sistema de Controle de presos unificado;

Extraí-se dos problemas apresentados que eles são de responsabilidades dos poderes constituídos cada um no desempenho de suas atribuições. A maioria é de responsabilidade do Poder Executivo, vinculados ao problema de vagas e as más condições dos estabelecimentos penais, outros são do Poder Judiciário, vinculados à estruturação das varas de execução penal. Há alguns problemas, como é o caso da política de ressocialização que também envolve o Poder Legislativo, pois é necessário aprovação de projetos de leis específicos, como é o caso da necessidade da regulamentação do trabalho do preso.

c) Decisores, Processo decisório e etapa atual do processo decisório

Identifica-se pelas atas que a tomada de decisão estava a cargo do colegiado do GTCSP. Como órgãos permanentes e convidados para as reuniões, estão alguns órgãos de execução penal: o Juízo da Execução; o Departamento Penitenciário, por meio da SECIJU; o Ministério Público; a Defensoria Pública; com a participação de outras instituições convidadas. A OAB/TO foi a única não estatal que participou das

reuniões, nota-se assim, a ausência de representantes do Conselho Penitenciário estadual, dos Conselhos da Comunidade e do Patronato. Pode-se aferir que houve pouca participação de representantes da sociedade, ficando a cargo dos órgãos vinculados à estrutura de Estado as decisões sobre as ações a serem desenvolvidas.

Os problemas elencados pelo GTCSP não se constituíram em um plano bem estruturado, mas há nas atas as ações consideradas fundamentais, bem como os responsáveis pela sua execução. Registra-se também, que além das autoridades, outros servidores do Poder Executivo e do Poder Judiciário participaram como convidados das reuniões, à medida que seu conhecimento técnico era necessário para que o grupo tomasse alguma decisão.

O modelo de governança adotado era o consensual, ou seja, não havia votação, mas a partir dos debates a sinalização de que determinado problema deveria ser conjuntamente enfrentado. A cada encontro as ações eram monitoradas quanto ao seu *status*: cumprida; não cumprida, com justificção; e se estava em andamento. Assim, era possível registrar em ata se a demanda havia sido concluída ou não e quais os motivos para sua não conclusão.

Após a realização de cada reunião, a próxima etapa do processo acontecia no âmbito do Poder Judiciário. Este elaborava e enviava ofícios às autoridades responsáveis pelas ações elencadas, bem como, se necessário, o convite destes para participar das próximas reuniões do grupo.

Quanto ao monitoramento e fluxo adotado, destaca-se que era realizado por meio de ofícios que eram enviados pelo Juiz Coordenador do GMF, às autoridades que competiam encaminhar as demandas. No conteúdo do ofício eram relatadas as ações definidas, que era acompanhado de uma cópia da ata. No ofício de número 2.627/2017, do CGJUS/GMF, o magistrado solicita informações à SECIJU

Senhora Secretária,
Com cordiais cumprimentos, encaminho cópia da Ata da reunião realizada pelo Grupo de Trabalho para tratar da crise no sistema prisional (1411004), no dia 27/03/2017, para constatação das informações fornecidas e providenciais que devem ser cumpridas por Vossa Senhoria²²⁵.

Em resposta a SECIJU responde também por meio do ofício,

²²⁵ TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Tocantins. Ofício n. 2.627/ CGJUS/GMF. Palmas: 2017.

Senhor Coordenador

Após cumprimentá-lo cordialmente, com vistas a informar sobre as providências a cargo da secretaria de Estado da Cidadania e Justiça, apresentando em anexo, relatório dos encaminhamentos relativos aos compromissos assumidos por esta pasta, junto ao Grupo de trabalho criado para tratar da crise no sistema prisional, sobre a coordenação do GMF, bem como dos demais encaminhamentos registrados com as providências adotadas ou aquelas que ainda estejam pendentes²²⁶.

Registra-se ainda que houve, em regra, a participação dos titulares responsáveis pela execução penal no Tocantins e convidados de áreas correlatas. Todavia, na ocorrência da impossibilidade de comparecimento do responsável, outra autoridade era designada para o comparecimento e a essa cabia informar sobre o status das ações.

d) Diagnóstico Situacional e solução hipotética

d.1) Desenho Jurídico Institucional da Política Penitenciária

Como registrado ao apresentar o Departamento Penitenciário no Tocantins, é a SECIJU, o órgão responsável, no âmbito executivo, pela política penitenciária, mas não somente. De acordo com site do órgão, a Secretaria de Estado da Cidadania e Justiça tem como objetivo,

Promover os direitos humanos assegurando a defesa e a proteção social a todos é a missão da Secretaria de Estado da Cidadania e Justiça (Seciju) que trabalha na elaboração, coordenação e execução de políticas públicas penitenciárias, socioeducativas, de proteção dos direitos da criança e adolescente, de direitos humanos e do direito do consumidor. (SECIJU, online).

Assim, o Órgão Gestor SECIJU, além da política penitenciária, responde pela política socioeducativa, direitos humanos, direito do consumidor, crianças e adolescentes, entre outras políticas públicas. Em seu organograma foi criado a Superintendência de Administração dos Sistemas Penitenciário e Prisional que tem como finalidade efetivar,

As disposições da sentença ou decisão criminal de aproximadamente 3.700 pessoas que estão nos regimes fechado, semiaberto, aberto, medida de segurança ou monitoração. Sendo ainda de competência proporcionar condições para a harmônica integração social no ambiente carcerário, como

²²⁶ TOCANTINS. Governo do Tocantins. Secretária de Cidadania e Justiça. Ofício n. n.921/GAB/SECIJU. Palmas: 2017

também promover assistência ao custodiado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.²²⁷

Tal desenho jurídico institucional na qual os Estados não têm um órgão exclusivo para administração penitenciária acompanha a diversidade de órgãos gestores existentes no Brasil. De acordo com estudo do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 2016, apenas 6 (seis) estados brasileiros possuem órgão gestor que cuida exclusivamente da Política Penitenciária²²⁸. Nos demais estados, a uma configuração próxima ao modelo adotado no Tocantins, uma vez que não há um órgão próprio para administrar esta política. Para MJSP isso traz prejuízo à política penitenciária e afirma ser necessário a constituição de Órgão Gestor autônomo em cada ente federativo, que seja capaz de fortalecer a capacidade operacional, financeira e política dos Estados para administrar o sistema prisional e promover a melhoria das condições atuais.

Tem-se ainda, vinculado a SECIJU, o Conselho Estadual Penitenciário (CEP), criado pela Lei Complementar nº 057 de 14 de julho de 2009.

d.1.1) O papel de decisão do Grupo Gestor de Controle e Eficiência do Gasto Público (GCEGP) em relação à política penitenciária

Este arranjo do desenho jurídico institucional visto acima se mantém atualmente e é o mesmo de 2017, quando foi criado o GTCSP. Não há mudanças significativas, exceto pela existência da instituição de um outro Grupo Gestor de Controle e Eficiência do Gasto Público (GCEGP), criado em 2015 para análise dos contratos vigentes. O Decreto nº 5.259, de 11 de junho de 2015, que institui o GCEGP dispõe que este tinha como responsabilidade a gestão fiscal e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da Administração Pública Estadual, nos termos do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), LC n.101, de 4 de maio de 2000. Martins e Nascimento, nos ensinam que a LRF tem como objetivo buscar por parte

²²⁷ TOCANTINS. Secretaria de Cidadania e Justiça. Superintendência de Administração dos Sistemas Penitenciário e Prisional. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/cidadaniaejustica/superintendencia-de-administracao-dos-sistemas-penitenciario-e-prisional/2rgw11bewnzq>>. Acesso em: jul de 2022.

²²⁸ Brasil. DEPEN. **Modelo de Gestão para a Política Prisional**. Brasília, 2016. Disponível em: http://http://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf. Acesso em: 25 Jul. 2022.

dos gestores uma gestão fiscal responsável.

A norma tem como propósito sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública. Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado, doravante, na condução da coisa pública. Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização"²²⁹.

Esta estratégia de criação de grupos para planejamento e controle de gastos faz parte da Política de Governança Pública. O modelo é adotado pelos governos e é composto por representantes de determinados órgãos/entidades. Pode-se dizer que existem semelhanças quanto a finalidade, mudando apenas a nomenclatura. No Estado de São Paulo, por exemplo, a nomenclatura é Comitê Gestor do Gasto Público, instituído por meio do Decreto nº64.065 de 2019, para otimização das despesas e redução de gastos no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências correlatas. No Estado de Goiás, é uma Câmara de Gestão de Gastos, criada pelo Decreto nº 9.660 de 2020, que tem como objetivo analisar e propor ações relacionadas à racionalização de despesas e ao bom uso dos recursos públicos.

O próprio governo federal adota prática semelhante e cada ministério possui espaços de governança com propósito de compartilhar a tomada de decisão, principalmente aquelas relacionadas aos gastos públicos. O Ministério da Economia, por exemplo, instituiu por meio da Portaria de nº 339 de 2020, o Comitê Ministerial de Governança do Ministério da Economia e os Comitês e Subcomitês Temáticos de Apoio à Governança.

Assim, o Grupo Gestor criado em 2015 no Tocantins acompanha essa lógica de governança compartilhada para tomada de decisão, tendo na sua composição como membros titulares as seguintes autoridades: a) Secretário-Geral de Governo, na condição de presidente; b) Procurador-Geral do Estado; c) Secretário de Estado do Planejamento e Orçamento; d) Secretário de Estado da Fazenda. Entre as atribuições do grupo estavam:

- a) consolidar as ações, estabelecer as metas e acompanhar os resultados voltados à melhoria da qualidade e ao controle da expansão dos gastos correntes na Administração Pública Estadual;
- b) estabelecer as prioridades estratégicas de investimentos públicos;

²²⁹ MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2009. p 60.

- c) propor, a qualquer tempo, o adiamento da execução de despesa já autorizada, quando:
- 1.) detectada indisponibilidade orçamentário-financeira;
 - 2) definida nova prioridade, motivada por relevante interesse público.

Todavia, o Decreto é omissivo quanto a transparência dos atos praticados pelo Grupo Gestor. Assim como, não há um documento complementar que especifique o fluxo dos trabalhos e nem quanto aos critérios para que haja tomada de decisão. Ou seja, não existe nenhuma normativa pública complementar, e nem no próprio Decreto, que oriente os seus membros na tomada de decisão. Por outro lado, permite que o Grupo Gestor compartilhasse com os gestores públicos das unidades gestoras a definição de prioridades estratégicas, podendo inclusive definir pela não execução de uma determinada despesa. Assim, mesmo que o secretário de estado considerasse essencial realizar determinada ação governamental, o grupo poderia se opor e nada poderia ser feito. Não por acaso, compuseram este espaço de gestão secretarias que são estratégias do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Em matéria de política penitenciária do Tocantins, o grupo exerceu bastante influência. Em 06 de outubro de 2015, a SECIJU enviou ofício n. 1752/2015, SGD 2015701913506, solicitando liberação de recursos para a pasta, bem como apresentava estudos demonstrativos da viabilidade de estatização da administração prisional das duas maiores unidades prisionais administradas pela iniciativa privada em modelo de cogestão. O presente estudo apresentado em formato de projeto intitulado “Estatização Total da Gestão Penitenciária”, tinha como objetivo a administração pública exercer plenamente a função típica de estado no âmbito da gestão prisional; melhorar a administração prisional e, principalmente, reduzir os gastos públicos.

O grupo não deliberou sobre esse pleito, permanecendo em silêncio sobre a demanda, o que manteve vigente o modelo de cogestão, mesmo com a SECIJU se opondo, em função do alto custo. Desta forma, percebe-se que o órgão não era apenas mais um espaço de gestão, mas tinha o poder de condicionar a atuação dos administradores públicos responsáveis pelas unidades gestoras, uma vez que ele exercia controle sobre os gastos públicos. Assim, determinada política pública, sobretudo aquelas classificadas de grande vulto, só seria executada após deliberação dos membros do colegiado.

Com a instituição desse espaço, não resta dúvida, que o desenho jurídico institucional da política penitenciária estadual, embora existisse, e estava sob o comando da SECIJU, sofreu o deslocamento da tomada de decisão, pois cabia primeiramente aos membros do Grupo definir se determinada ação governamental era prioridade ou não da gestão, sem nenhum tipo de transparência. Assim, não bastava a SECIJU se posicionar pela Estatização do Sistema Penitenciário, era necessário, antes de qualquer execução neste sentido, da aprovação do Grupo Gestor.

Essa formatação de gestão, traz à reflexão os estudos de Bucci sobre a complexidade de um arranjo jurídico de uma política pública, que vai além do que dispõe a Constituição e a legislação infraconstitucional. A LEP assevera que a administração penitenciária é de responsabilidade dos departamentos penitenciários. Estes no exercício da função administrativa estabelecerão outros arranjos jurídicos institucionais que se manifestam por meio de atos administrativos, que podem ser praticados pelo gestor da pasta isoladamente ou conjuntamente. E a depender da estrutura de Estado, o gestor da política penitenciária, poderá por ato do Governador, não ter autonomia para definição de uma determinada ação governamental, mesmo que o gestor da área tenha dados e indicadores favoráveis à tomada de decisão. Isto porque a decisão final ficará a cargo de outros espaços de governança, como foi destacado no caso do Tocantins.

Um espaço com tamanho poder de decisão não pode ser ignorado pelos operadores do Direito quando da interpretação e aplicação da norma. Essa condição limitante do gestor responsável pela execução de uma política pública precisa ser levada em conta, principalmente, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, quando do ajuizamento de uma ação civil pública em matéria de políticas públicas. Se a tomada de decisão não pertence unicamente ao gestor do órgão, mas ao colegiado do Grupo instituído, este também deve responder, ao menos, solidariamente.

Outro aspecto relevante, é que grupos de gestão como esses devem estar sujeitos ao controle social, a participação do cidadão e, ser, verdadeiramente, transparente na adoção de critérios para sua tomada de decisão. Estabelecer em Decreto sua funcionalidade e nada tratar sobre procedimento administrativo para definição do que seja relevante interesse público abre margem para inúmeras interpretações, bem como dúvidas quanto ao conteúdo das decisões ou pior, da não

decisão. Certamente, a falta de transparência na tomada de decisão nos faz questionar se de fato tal espaço de governança representava os interesses da coletividade em matéria de política pública ou interesse de pequenos grupos que atuam na órbita da administração pública.

Nesta perspectiva, é preciso estabelecer resoluções que deixem claro o procedimento e os critérios adotados para tomada de decisão, em respeito aos princípios da Administração Pública, em especial atenção ao princípio da publicidade que assegura que os atos devem ser públicos, legíveis e acessíveis ao exercício do controle interno e externo.

Atualmente, apenas a título de comparação, o modelo adotado possui maior transparência, há um novo Decreto de n. 6.330, de 27 de outubro de 2021, que disciplina o Grupo Gestor para o Equilíbrio do Gasto Público. Diferente do decreto instituído em 2015, este apresenta de forma clara o fluxo de trabalho do grupo, temporalidade das reuniões, a necessidade de produção de atas do que foi deliberado, a possibilidade de constituição de comissões técnicas na produção de relatórios, notas técnicas ou pareceres que devem ser inseridos no Sistema do Grupo Gestor para o Equilíbrio do Gasto Público – SIGAP, hospedado na página da Secretaria da Fazenda. O Decreto prevê ainda uma secretaria executiva vinculada à Secretaria do Planejamento e Orçamento para a realização de trabalhos burocráticos

Diante dessa realidade, faz-se ainda mais necessário que os operadores do direito, principalmente os órgãos de execução penal, entendam sobre o ciclo de políticas públicas, para melhor compreender quem tem responsabilidade quando se está analisando a etapa da tomada de decisão. Para tanto, é necessário que se entenda sobre arranjos jurídicos institucionais, o que forçosamente obriga a todos irem além da compreensão da norma no campo constitucional ou infraconstitucional.

A LEP atribui ao departamento penitenciário ou órgão similar no estado a execução da política penitenciária, porém, se houver espaços de gestão no modelo que existia em 2017, com tamanho poder de decisão, dificilmente conseguirá executar a agenda proposta. Além disso, o gestor da política penitenciária lidará com diferentes gestores que também são ordenadores de despesas e que estão no mesmo nível hierárquico. Assim, a efetividade do que estabelece a LEP no âmbito da Administração

Penitenciária, principalmente em relação às assistências a pessoa presa, dependerá do nível de diálogo interinstitucional entre estes gestores e suas equipes. A política de saúde da população prisional, por exemplo, não será executada só pela vontade do gestor da política penitenciária, ele terá que, necessariamente construir outros instrumentos jurídicos que estabeleça essa parceria com a Secretaria Estadual de Saúde, porque por definição legal, é esta a área responsável pela execução da política de saúde para a população prisional.

Portanto, é imperioso reconhecer que o gestor da política penitenciária lida com problemas complexos e que se agravaram por décadas, conforme visto nos dados, indicadores, doutrinas e decisões jurisprudenciais apresentados neste trabalho. Não há um planejamento, a longo prazo, é os problemas da política penitenciária no Brasil, entra para agenda pública por pressão dos acontecimentos e da cobertura midiática e não por uma decisão de Estado.

d.2) População Carcerária do Tocantins

Em 2017, quando o Grupo de Trabalho foi montado segundo informações constantes no relatório de missão nas unidades de privação de liberdade no Tocantins, produzido pelo Mecanismo Nacional de Combate a Tortura (MNCT, 2017), a SECIJU era responsável pela custódia 3.375 pessoas em cumprimento de pena, incluindo homens e mulheres, provisórios e condenados em regime fechado, semiaberto e em cumprimento de medida de segurança. Possuía 39 estabelecimentos penais em 36 municípios, de um total de 139 municípios. As unidades tinham 1.932 vagas, demonstrando uma taxa média de superlotação de 174% no estado. Estas pessoas presas estavam distribuídas em 408 celas, o que representa uma média de 8,3 pessoas por cela²³⁰.

Além disso, o relatório aponta para uma elevada média de pessoas presas provisoriamente. A época, 47,2% da população carcerária era de presos provisórios,

²³⁰ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório de Missão a unidades de privação de liberdade no Tocantins / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatoriotocomassinatura.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2022.

o que demonstra o uso excessivo da prisão como medida cautelar em detrimento de outras diversa da prisão.

Os dados do Tribunal de Justiça do Tocantins produzidos pela Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos do Tribunal de Justiça do Tocantins²³¹, com base nos dados fornecidos pela Superintendência do Sistema Penitenciário Prisional, se aproximam dos dados presentes no relatório do MNPCT. O Tocantins em abril de 2017, possuía 3.317 custodiadas entre homens e mulheres, em 39 unidades prisionais, organizadas em 37 municípios. Em relação ao número de celas constam 409 celas, com capacidade legal para custodiar 1918 presos somente.

Em relação a população carcerária masculina, o relatório aponta para 1.315 presos provisórios contra 1.554 presos condenados. Mais 274 presos no regime semiaberto e nove em cumprimento de medida de segurança. Consta ainda no relatório a apreensão de 5 adolescentes. Em relação à população feminina, 74 presas provisórias, 74 condenadas e 12 em regime semiaberto. Não consta a presença de preso em cumprimento de pena no regime aberto.

De fato, há muito se debate sobre o quantitativo elevado de presos provisórios nas unidades prisionais brasileiras, em consequência do uso excessivo da prisão cautelar. Há hoje pelo elevado número de presos provisórios um debate acerca de como reverter tal realidade, devolvendo a prisão cautelar seu caráter de medida excepcional ao princípio do estado da inocência que preside a regra²³².

Uma das medidas adotados pelo sistema criminal de justiça para reduzir o elevado número de presos provisórios é a realização de audiência de custódia. Para Lopes Jr. e Rosa²³³ a audiência de custódia encerra decisões judiciais imaginadas pelo flagrante, já que obriga o contato humano, evitando prisão desnecessária, bem como casos de torturas reais ou inventadas.

²³¹ Tocantins. Tribunal de Justiça do Tocantins. **Relatório de dados da população carcerária no Tocantins**. 2017.

²³² A. D. J. A Prisão Cautelar como Exceção ao princípio do Estado da Inocência. **Temas de Direito na Modernidade**, 201. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/79073251.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2022.

²³³ LOPES Jr., Aury; ROSA, Alexandre Morais da. **Não sei não conheço, mas não gosto de audiência de custódia**. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, edição do dia 10.07.2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul10/limite-penal-nao-sei-nao-conheco-nao-gosto-audiencia-custodia>>. Acesso em: 12 jun de 2022

A audiência de custódia acaba com o conforto da decisão imaginada pelo flagrante, exige contato humano, com o impacto que proporciona, fazendo com que se possa prender melhor, a partir das razões que forem apresentadas. Nos estados em que já está sendo implementada, muitos opositores se renderam à qualidade do ato, até porque sustenta o lugar de garante do Juiz, tanto pelos flagrantes, prendendo quando for o caso, bem assim evitando que pessoas fiquem presas para além do necessário. Controla-se, por fim, os casos de tortura reais ou inventadas²³⁴.

Destaca-se os autores ainda sobre a Audiência de Custódia que a medida tem permitido a utilização de medidas cautelares alternativas diversas da prisão, como, por exemplo, a monitoração eletrônica.

Interessante observar que as atas do GTCSP apontam que os membros defendiam a ampliação do uso do equipamento de monitoração eletrônica como alternativa à prisão cautelar e como cumprimento de pena na ausência do regime semiaberto e aberto, por meio instalação da Central de Monitoramento de tornozeleira eletrônica em Araguaína e Gurupi, já que só Palmas contava com uma Central. Por outro lado, a SECIJU manifestou a necessidade de regulamentação quanto ao uso dos equipamentos por parte dos magistrados, solicitando expressamente a necessidade de uma resolução ou instrução normativa conjunta entre os órgãos da execução penal. A pasta possuía apenas uma portaria interna de n.599 de 03 de dezembro de 2015, e considerava ineficiente para resolução dos problemas advindos do uso do equipamento.

A demanda de ampliação das centrais para Araguaína e Gurupi ocorreu durante a vigência do grupo, mas a regulamentação aconteceu somente em 2019, por meio da Instrução Normativa Nº 1 - CGJUS/ASCGJUS. Entre os considerando do documento, se encontra a constatação da deficiência estrutural e a superlotação das unidades penitenciárias e prisionais do Estado do Tocantins de regime fechado, bem como a necessidade de adoção de medidas objetivando a redução da população carcerária e seus respectivos custos.

d.3) As estruturas dos Estabelecimentos Penais

Outro aspecto importante, é sobre a precária estrutura das unidades prisionais, que são, boa parte, de pequeno porte e não oferecem condições de se implementar políticas de tratamento penal em conformidade com a Lei de Execução Penal (LEP).

²³⁴ *Ibidem*.

Em 2017, no Tocantins, as cadeias públicas abrigavam presos provisórios, mas também do regime fechado. Estes pela LEP deveriam estar em penitenciária e não em cadeias públicas. Em relação ao regime semiaberto, destaca-se que a única unidade prisional construída especificamente para essa finalidade está localizada no município de Cariri, todavia a mesma comportava à época presos do regime fechado, sendo objeto de discussão pelo GTCSP, para que essa fosse utilizada de acordo com o que estabelece a LEP.

O Juiz da Vara de Execuções Penais de Gurupi solicita o Governo do Estado do Tocantins mantenha o presídio exclusivamente com a sua finalidade, qual seja, cumprimento de pena no Regimento Semiaberto, e construa, em caráter emergencial, o presídio para regime fechado daquela localidade²³⁵.

Além das unidades prisionais não cumprirem com a sua finalidade, as estruturas dos estabelecimentos penais são antigas e deficitárias, enfrentando constantemente problemas relacionados às fossas sanitárias, que por vezes é notícia nos jornais e objeto de ação civil pública por conta dos constantes vazamentos. Extrai-se das atas que o problema de armazenamento em fossas sépticas irregulares também foi pautado.

A Secretaria da Cidadania e Justiça ficou responsável por intensificar a periodicidade dos serviços de limpeza de fossa visando evitar a vazão de resíduos para as vias públicas, imediatamente, sendo que encaminhará informações do foi realizado, via ofício.²³⁶

Em relação às Cadeias Públicas de Palmas e de Araguaína, as atas registram que havia ação judicial em tramitação e uma divergência de encaminhamento em função de entendimento diverso da Procuradoria do Estado. Enquanto, na unidade prisional de Palmas, havia parecer jurídico favorável para assinatura de contratação direta com a ODEBRECH-SANEATINS, empresa que detém a concessão pública para serviços em matéria de saneamento básico no Tocantins, em relação às unidades de Araguaína e Gurupi, embora fosse o mesmo problema, o encaminhamento era diverso. Isto porque em Palmas foi realizada uma audiência de conciliação no âmbito do judiciário, o mesmo não ocorreu em Gurupi e Araguaína.

²³⁵ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 1, p.2, da reunião do dia 20 de janeiro de 2017.

²³⁶ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 3, p.4, da reunião do dia 20 de fevereiro de 2017.

Assim, o grupo deliberou por oficiar tanto a Procuradoria quanto o Poder Judiciário para uniformização da decisão sobre o assunto.

Com relação ao tratamento de esgoto das cadeias a Secretaria da Cidadania e Justiça informou que está buscando providências junto a ODEBRECH-SANEATINS, e que na data de 21 de fevereiro de 2017 terá respostas quanto ao início das obras pela Saneatins, e o Grupo deliberou emergência com a respectiva situação

Grupo deliberou para oficiar à Procuradoria do Estado para que seja uniformizada a decisão que dispensou a licitação da interligação do esgoto da casa de prisão provisória de Palmas, e que tomou o mesmo procedimento nas unidades de Araguaína e Gurupi, ressaltando a crise do sistema prisional. O grupo deliberou para oficiar ao CEJUSC - Araguaína e Gurupi, para que seja designada audiência de conciliação no que diz respeito a interligação do esgoto da CPPA nos termos do que foi feito em Palmas, entre SECIJU, MP, Procuradoria do Estado, Defensoria Pública (execução penal), diretores dos presídios, e representantes da BRK (antiga saneatins)²³⁷.

O problema das fossas sépticas é antigo e já constava no relatório final do Mutirão Carcerário do Estado do Tocantins realizado em 2014, sendo inclusive mencionado que eram objeto de Ações Civis Públicas a situação das Cadeias Públicas de Palmas e Brejinho de Nazaré. A situação do sistema de esgoto em Palmas foi objeto também do relatório do MNCPT e descrita da seguinte forma,

(...) a unidade não conta com conexão à rede de água tratada e esgoto pública. A água provém de poços artesianos no terreno da unidade. Já o esgoto é armazenado em fossas sépticas irregulares, as quais além de tornar a área ao redor da unidade insalubre, malcheirosa e propensa a doenças, também estaria causando danos ambientais conforme laudos do IBAMA e NATURATINS, agência ambiental estadual. Em razão destas irregularidades, tramita uma ação judicial promovida pela Defensoria Pública estadual requerendo a adequação sanitária²³⁸.

Em relação à infraestrutura, as atas registram que diversos estabelecimentos penais eram objetos de licitações para reforma, ampliação, bem como a construção de novas unidades. A pasta responsável pelos processos licitatórios era a Secretaria de Infraestrutura. Consta como licitações necessárias e urgentes: construção de novo pavilhão na casa de prisão provisória de Palmas e de Araguaína; a reforma do centro

²³⁷ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 7, p.6, da reunião do dia 20 de fevereiro de 2017.

²³⁸ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório de Missão a unidades de privação de liberdade no Tocantins / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatoriotocomassinatura.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2022. p.119

de reeducação social luz do amanhã, em Cariri; a reforma da cadeia pública de Porto Nacional, Taguatinga, Dianópolis, Barrolândia, Augustinópolis e Gurupi.

Além disso, há registro nas atas da construção de dois presídios: o presídio Serra do Carmo e o presídio modular do município de Cariri. Ambos financiados pelo Fundo Penitenciário Nacional. Em relação a construção do presídio Serra do Carmo, cabe destacar, que em ata consta que a SECIJU informou que o contrato foi firmado pela gestão anterior com a empresa SIVANA, ganhadora da licitação para a construção do presídio no município de Aparecido do Rio Negro²³⁹.

Entretanto, a manutenção do contrato não foi possível e rescindido pela SECIJU, após posicionamento da Secretaria de Infraestrutura, uma vez que não era possível atender às exigências do empresário que pleiteava antes mesmo de começar a obra aditivo do contrato. Além disso, consta que nas atas o Grupo se posicionou pela alteração do projeto inicial defendendo a reformulação do Projeto de Construção do Presídio Serra do Carmo, que originalmente geraria mais de 600 vagas, e que foi assinado pelo governo do estado ainda em 2014 com o DEPEN. A posição do grupo, era reformular o projeto para construção de 03 presídios menores, regionalizados, com capacidade máxima de 200 reeducandos, em localização adequada, conforme recomendação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, relatório de inspeção do CNJ 2014²⁴⁰.

Contudo a rescisão do contrato, implicava também aplicação de multa à empresa pela quebra de contrato, o que contrariou o representante da Casa Civil. O Secretário pontuou “que tentou realizar a rescisão do contrato com a empresa de forma amigável, a fim de se evitar uma nova licitação. No entanto, a SECIJU posicionou-se pela rescisão do contrato de forma unilateral e com aplicação de multas à empresa”²⁴¹.

Em relação ao presídio modular no município de Cariri, o recurso foi captado em 2016 junto ao DEPEN, por meio do FUNPEN, e estava em processo de escolha

²³⁹ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 1 p.6, da reunião do dia 27 de março de 2017.

²⁴⁰ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 3, p.5, da reunião do dia 20 de fevereiro de 2017.

²⁴¹ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 8, p.4, da reunião do dia 27 de outubro de 2017.

de contratação visando a entrega do presídio o quanto antes. Nas atas extraia-se que o presídio gerará mais de 400 vagas e que a SECIJU, optou pela inexigibilidade de licitação.

Presídio por Gestão Modular por meio do Fundo Penitenciário Nacional (Recurso do Depen), a secretaria da cidadania e justiça informou que após estudo conclui-se pela inexigibilidade de licitação, e que o processo encontra-se em trâmite na SEINFRA com minuta de termo de referência - TR para licitação na modalidade de RDC. A Seinfra informou que em 10 dias dará retorno quanto à minuta do edital.

O grupo recomendou a necessidade de emergência no trâmite processo de licitação para a construção do Presídio modular, haja vista que a previsão para o gasto do recurso do fundo penitenciário termina em dezembro de 2017, sob pena de haver devolução da referida verba e não haver a construção do presídio²⁴²

Registra-se que o representante da Secretaria de Infraestrutura se juntou ao grupo depois de instalado e teve uma participação importante porque manteve os membros informados dos procedimentos internos necessários para contratação de empresas especializadas na construção de obras. A SECIJU, embora responsável pelo orçamento para construção e ampliação das unidades prisionais, não realizava os procedimentos, que ficava a cargo da SEINFRA. Dessa forma, maiores informações sobre os procedimentos licitatórios só poderiam ser repassadas pela pasta responsável.

Em uma das reuniões, realizada no dia 26 de maio de 2017, por exemplo, o representante da SEINFRA demonstrou que tais procedimentos podem ser moroso e destacou que houve impugnação de edital da reforma do Centro de Reeducação Social Luz do Amanhã, localizado no município de cariri, sendo adiada a abertura do resultado para o dia 27 de junho de 2017²⁴³. No mesmo sentido, informou também no dia 27 de outubro de 2017, uma empresa havia impugnado o edital de construção do Presídio Serra do Carmo. E que por essa razão, foi aberto, novamente, para mais 30 dias, sendo o prazo final em 24 de novembro de 2017²⁴⁴.

A SEINFRA por possuir um corpo de engenheiros e arquitetos também colaborou no decorrer dos encontros, com alguns juízes da execução penal presentes nas reuniões com a elaboração de projetos, permitindo que o próprio Judiciário, com

²⁴³ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 5, p.4, da reunião do dia 26 de junho de 2017.

²⁴⁴ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 8, p.4, da reunião do dia 27 de outubro de 2017.

recursos das Varas destinados ao Conselho da Comunidade, pudessem investir na ampliação de vagas, como foi o caso de Pedro Afonso e Porto Nacional.

Registra-se, entretanto, que mesmo com a presença da SEINFRA, pouco se avançou nesta área de construção ou reforma das Unidades. Importante destacar que a pasta até o último encontro do Grupo, realizado em outubro, não havia fechamento sobre a construção do presídio Serra do Carmo e nem do presídio modular do município de Cariri.

Outro aspecto importante sobre as unidades prisionais está relacionado a falta de segurança das unidades e a presença de facções criminosas que atuavam nos estabelecimentos penitenciários do Tocantins recrutando pessoas para sua organização, bem como provocando possíveis tumultos. Na última ata, do dia 27 de outubro, o representante da Corregedoria Geral de Justiça, chama atenção para uma recomendação emitida pelo próprio Judiciário. Na síntese de sua participação, criticou o GMF, por ter feito uma recomendação aos Juízes de Execução Penal que determinassem aos chefes dos estabelecimentos penais, a separação dos presos faccionados nos estabelecimentos penais. A crítica centra-se no fato que isso geraria uma obrigação no apreendido em se identificar com uma facção, mesmo não sendo ele faccionado, uma vez que não haveria espaço neutro nas unidades.

Entretanto, a coordenadora do GMF e do Grupo informou a não existência de atas do GMF que recomendasse a separação de presos por facção. Porém reconheceu que é uma medida para evitar desentendimento envolvendo presos faccionados.

Os representantes do Judiciário ressaltaram veemente que não há em nenhuma ata do GMF, no sentido de recomendar que preso faccionado seja colocado separado. Agora é fato, até para evitar o que aconteceu em outros estados da federação, na prática o desentendimento de facção gera mortes e existe a separação²⁴⁵.

Para enfrentamento do problema da existência das facções criminosas, o grupo estabeleceu duas ações. A primeira, a criação do Grupo Integrado de Inteligência (GII), envolvendo os órgãos de segurança, e a segunda, a criação do Grupo de Intervenção Rápida (GIR). O GII era composto pela Secretaria de Segurança Pública,

²⁴⁵ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 8, p.3, da reunião do dia 27 de outubro de 2017.

pelo Ministério Público, Polícia Militar, SECIJU e Polícia Federal. Já o GIR, formado por servidores públicos da SECIJU para atuarem nas unidades prisionais.

Até o final do GTCSP o GII reuniu regularmente e tinha como atribuições monitorar e agir conjuntamente para prevenir ocorrências nas unidades prisionais, tais como possíveis resgates, fugas de presos, motins, rebeliões etc. Além disso, consta como registro nas atas a ação de consiste no levantamento de presos faccionados que ocupam a liderança das organizações criminosas nos estabelecimentos penais, para serem enviados aos presídios federais. Não há, entretanto, indicativo de que tal medida foi executada durante a existência do grupo. Já o GIR, estava em processo de seleção por meio de edital publicado pela SECIJU, sendo o seu principal objetivo, o emprego inicial de força contra rebeliões, brigas e tumultos, com base de apoio nas três maiores cidades do estado: Palmas, Gurupi e Araguaína²⁴⁶.

d.4) Assistência ao preso e ao egresso

No Tocantins, tanto o relatórios produzidos pelo Mutirão do CNJ²⁴⁷ quanto o relatório do MNCPT²⁴⁸ apontam para diversas irregularidades constatadas nas unidades prisionais sobre a assistência material, que vão desde a dificuldade regular de disponibilizar kits de higiene pessoal, produtos para limpeza das celas, bem como colchões e uniformes. Constatou-se também a falta de atendimento à saúde dos presos. Sem dúvida, tal situação, por certo, impacta significativamente na política de ressocialização e impossibilita a aferição de resultados positivos no processo de retomada da liberdade civil das pessoas egressas do sistema prisional.

²⁴⁶ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 4, p.3, da reunião do dia 28 de abril de 2017.

²⁴⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório do Mutirão Carcerário no Tocantins**. Brasília, 2014, p. 7. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/3643778dc006122eac6f683f6f7cd606.pdf>>. Acesso em: 22 de jul de 2022.

²⁴⁸ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório de Missão a unidades de privação de liberdade no Tocantins / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatoriotocomassinatura.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2022.

No âmbito da saúde prisional, no Tocantins, importante estudo foi feito por Borges e Sousa²⁴⁹, na qual constatou que as unidades prisionais do Estado não possuem estruturas adequadas para viabilizar a implantação e implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). Ou seja, elas não possuem espaços e ambientes adequados para a realização dos atendimentos médicos e multiprofissionais, bem como acompanhamento das doenças e agravos.

Já em relação à educação há deficiência na oferta, nos objetivos e em relação ao funcionamento. De acordo com Porto Junior²⁵⁰, a educação prisional no Tocantins iniciou em 2004, por meio de um convênio de nº408/2004, assinado pelas Secretarias de Educação, de Cidadania e Justiça e de Segurança Pública. Cada órgão tinha atribuições específicas, porém não previa orçamento próprio para realização das atividades pedagógicas. Houve várias iniciativas para consolidar a política educacional nas prisionais. Mas foi somente em 2012, quando foi construído o Plano Estadual de Educação, que essa política efetivamente começou a ser desenvolvida. No Plano, consta problemas relacionadas as estruturas inadequadas, além de outros problemas para a garantia constitucional do direito à educação à população carcerária.

Araújo²⁵¹ analisando os dados sobre o quadro educacional nas prisões destacou que, de acordo com os relatórios do DEPEN/INFOPEN/SISDEPEN entre os anos de 2016-2019, quase metade da população total do Sistema Prisional brasileiro permanecia com baixa escolarização em todos os níveis escolares. No Estado do Tocantins, no ano de 2017, apenas 6,3% dos presos tiveram acesso à Educação, o que correspondia apenas a 308 alunos em privação de liberdade em sala de aula. Para autora,

²⁴⁹ BORGES, Dórkas Pereira; SOUSA, Bárbara Risomar de. A Execução de Convênios para a Política Pública de Saúde no Sistema Prisional do Estado do Tocantins. *Execution of Agreements for Public Health Policy in the Prison System of the State of Tocantins*. **Revista Brasileira de Execução Penal-RBEP**, v. 2, n. 1, p. 149-165, 2021.

²⁵⁰ PÓRTO JÚNIOR, F. G. R; SOUZA, S. A. (Org.). **Educação Prisional e Práticas Pedagógicas: construindo experiências**. Palmas: Fundação Universidade do Tocantins - UNITINS, 2008. v. 1. 168p.

²⁵¹ ARAÚJO, Josenice Ferreira dos Santos. Política de educação e a educação na prisão: a realidade do estado do Tocantins. 2020. Tese (Doutorado em Política Social). Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

Este indicador educacional demonstra negativamente a ausência de acesso a política de Educação no sistema prisional e ausência do Estado nesta política social para os que encontram-se privados de liberdade e tutelados pelo Estado, pois a universalização da educação não se limita apenas a matrícula e permanência, mas ao acesso aos conhecimentos e a projeção da demanda que a anos reflete indicadores precários e discutíveis de avaliação da política de educação que obscurece ações educacionais para este público em específico²⁵².

Com vista a mudar essa realidade a SECIJU possui um Comitê Estadual de Educação nas Prisões (Comep – TO), instituído por meio da Portaria n.262, de 13 de julho de 2016. De acordo com o art. 2º fazem parte do colegiado a Secretaria da Cidadania e Justiça; Secretaria de Educação, Juventude e Esportes (Seduc); Universidade Federal do Tocantins (UFT); Universidade do Tocantins (Unitins); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO); Defensoria Pública do Estado do Tocantins (DPE); Conselho Estadual de Educação; Diretoria Regional de Educação de Palmas; Conselho Penitenciário do Estado do Tocantins e Conselho da Comunidade na Execução Penal.

Já em relação ao trabalho, conforme dispõe a LEP, é um dever que se impõe ao preso condenado e ao provisório (no que couber). A norma em seu artigo 28, apresenta o trabalho como “um dever social”, com a finalidade de ser “educativo e produtivo”, bem como uma “condição de dignidade humana”. Não resta dúvida, que o trabalho é importante no processo de recuperação do indivíduo.

Cabe destacar ainda no âmbito das assistências, que em relação a assistência Jurídica, como já se viu no capítulo anteriormente, é prestado por conta do perfil da população carcerária, em grande parte pela defensoria pública e a assistência religiosa por organizações que executam trabalhos sociais e religiosos no âmbito das unidades prisionais.

Dentre as assistências, o GTCSP manifestou maior preocupação com o direito-dever do preso trabalhar no Estado do Tocantins. Pode-se citar como exemplo em relação ao trabalho, a sugestão de que houvesse uma articulação com o sistema S e com o Instituto Federal do Tocantins (IFTO) para criação de projetos de profissionalização, em articulação com ACIPA; FIETO; Fecomércio, Municípios e o próprio Estado do Tocantins. Citam ainda, a retomada de projetos parados, a exemplo

²⁵² *Ibidem*, p.51.

das panificadoras que deveriam estar em funcionamento nas unidades de Araguaína, Gurupi e Palmas.

Panificação de Araguaína - O juiz da execução verificará como está funcionando a implantação do curso, da destinação da produção, e trará relatório na próxima reunião.

Panificação de Gurupi: A Secretaria de Cidadania e Justiça informou que não tem espaço, porém o Juízo da execução penal em Gurupi informou da disponibilidade de espaço; e assim ficou definido que será realizado um projeto de orçamento arquitetônico em 15 (quinze) dias para a implantação no referido Município.

Panificação de Palmas: Continua sem funcionamento, a parte elétrica está em fase de avaliação e estudo²⁵³.

Há também as ações voltadas para gestão junto ao Poder Legislativo para regulamentar o trabalho do preso, com aprovação de projetos de lei de autoria da Deputada Luana Ribeiro com colaboração do grupo. Outras medidas normativas foram apresentadas pela SECIJU em parceria com a Defensoria Pública tais como a criação do Fundo Rotativo e o Selo Social.

Apesar das sugestões durante o período de vigência do Grupo, pouco se efetivou, isto porque a execução dessas políticas públicas envolve outras instituições. Em ofício n.921/GAB/SECIJU/2017 de 28 de abril, SGD 201717019/006296, a SECIJU manifestou ao coordenador do GMF que foi enviado ao Sistema S e outras entidades minuta para regulamentar e operacionalizar o trabalho do preso, todavia destaca que para efetivação da demanda, fazia-se necessário uma atuação conjunta.

Instrumento de Regulamentação e Operacionalização do Trabalho do Preso, cujas minutas foram encaminhadas, embora exija um trabalho conjunto e estratégia para sensibilizar órgãos e entidades (Sistema S, IFTO, ACIPA, FIETO, Fecomércio, Municípios e Estado do Tocantins) sobre o tema²⁵⁴.

Em relação ao direito à saúde, há registro nas atas para que a SECIJU firmasse convênio com as faculdades de Medicina a fim de que os acadêmicos atendessem os presos, principalmente aqueles com problemas mentais, bem como assinatura de termo de cooperação com a Secretaria Estadual e Municipais de Saúde. Há um

²⁵³ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 7, p.7, da reunião do dia 25 de agosto de 2017.

²⁵⁴ TOCANTINS. Governo do Estado. Secretaria de Cidadania e Justiça. **Ofício n.921/GAB/SECIJU**. Palmas: 2017.

indicativo na última ata do grupo de que estava em processo avançando para assinatura dos termos de cooperação²⁵⁵.

d.5) O quadro de pessoal da política penitenciária

Em relação ao quadro de pessoal da política penitenciária no Tocantins, o memorando nº064/2017/DAF/GGDP de 10 de outubro de 2017, sgd 2017/17019/016741, apresenta que em outubro de 2016 havia 470 contratos temporários como agentes administrativos e 311 efetivos entre Agente de Polícia, Agente Penitenciário e Motorista Policial, atuando na área de segurança. Havia ainda, 14 contratos temporários de Auxiliar de Serviços Gerais e 41 servidores efetivos do Quadro Geral. No total de 897 profissionais atuando no sistema penitenciário.

Em outubro de 2017, esse número se alterou muito em função da posse de novos servidores. Tomaram posse 745 Técnico de Defesa Social, atual Policial Penal, sendo 648 homens e 97 femininos. Tomaram posse também analista em defesa social, hoje analista de execução penal, sendo 21 no total. Ainda assim, havia como contrato temporário agente administrativo, o total de 329, sendo 254 masculinos e 75 femininos. Da Secretaria de Segurança Pública, ainda tinha 82 Agentes de Polícia, dos 335 servidores cedido. Todos desempenhando serviços na área de segurança. No apoio administrativo tinha 99, sendo 32 auxiliares de Serviços Gerais e 67 do Quadro Geral. No total geral de 1276.

Cabe destacar que até o primeiro semestre de 2017, o sistema penitenciário contava com mais contratos administrativos laborando no sistema penitenciário que servidores efetivos. A prática não é incomum no Tocantins e existe em outros estados. No Tocantins, com a justificativa de suprir ausência de servidores efetivos, desde 2008, o governo optou por contratação temporária de pessoal para laborar nos estabelecimentos penitenciários. E diversos documentos apontam a ilegalidade e já foram citados quando foi apresentado o órgão Ministério Público.

Extrai-se das atas do GTCSP que a manutenção da contratação precária de agentes administrativos para desempenho de atividades na área de segurança e a

²⁵⁵ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 8, p.5, da reunião do dia 27 de outubro de 2017.

efetiva posse dos novos servidores foi motivo de embate entre os representantes do Poder Executivo: a SECIJU e a Casa Civil. Enquanto a SECIJU defendia a posse imediata de todos os candidatos aprovados, a Casa Civil defendia a chamada gradual dos aprovados no concurso e manutenção dos contratados temporários.

Todavia, para os membros do Grupo a homologação e posse desses servidores era de fundamental importância porque reforçaria a segurança das unidades para evitar que as rebeliões que estavam acontecendo no país ocorressem no Tocantins. Já na primeira ata, o grupo deliberou pela importância de conclusão do certame.

Recomendou-se a nomeação, posse e exercício imediata de mais servidores para auxiliar os agentes de ressocialização no remanejamento dos presos, bem como providenciar aquisição e disponibilização de armas não letais para serem utilizado no interior das unidades prisionais²⁵⁶

A efetiva posse dos novos servidores para compor o primeiro quadro de pessoal da política foi anunciada pela Secretaria de Cidadania e Justiça na quinta ata do GTCSP, “em relação ao Concurso da Defesa Social, a Secretária informou que todos os candidatos técnicos da Defesa Social já foram empossados, sendo de início 777 empossados, podendo chegar em 820 empossados”²⁵⁷. Cabe destacar que houve novas chamadas de aprovados no sistema, inclusive agora em 2022.

Na época, como consta na oitava ata, o representante da Casa Civil discordava da posse imediata dos novos servidores. Entre as razões apresentadas estava a argumentação de que os contratos temporários tinham experiência profissional e que eles não eram cabos eleitorais do governador, como costumava-se afirmar para que fossem encerrados os contratos.

Outra questão, é que entende que os TDS tomaram posse tudo de uma vez só. E que a forma que foi dado posse, foi atabalhoada, afirma que se manifestou em vários momentos que a posse fosse dada a 40% três meses, depois 40% e depois 20%.

Ressaltou que os juizes da execução penal têm sofrido com a falta de experiência desse pessoal, pois os que tinham experiência foram devolvidos para Segurança Pública. E os concursados estão adquirindo experiência com os contratados. São esses contratados temporariamente que estão dando sustentação ao sistema. Pontuou que colocar pessoas sem experiência de cadeia é um desastre. E que o Estado precisa analisar porque a decisão

²⁵⁶ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 1, p.6, da reunião do dia 20 de janeiro de 2017.

²⁵⁷ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 4, p.8, da reunião do dia 28 de abril de 2017.

judicial não determina que extinga esses contratos de forma imediata, mas que seja feito de forma gradativa. Os contratos temporários, ao contrário do que possa se pensar, não são cabos eleitorais do governador, a maioria estão no sistema desde 2005/2007²⁵⁸.

A postura da representante da SECIJU era totalmente contrária ao pensamento do representante da Casa Civil. Para a representante era necessário cumprir com as decisões judiciais encerrando os contratados temporários. A pasta, inclusive, possui relatório que foi produzido em fevereiro de 2017 e enviado a Secretaria de Administração demonstrando que tinha capacidade de absorver o impacto orçamento com a posse dos novos concursados, desde que fosse encerrado os contratos temporários.

Os trabalhos resultantes demonstraram que a nomeação de todos os CONCURSADOS aprovados alcança guarnição na peça orçamentária da Pasta, posto que esta registra um saldo atual de R\$ 75.150.973,78, bem como quanto à operacionalidade de ambos os Sistemas, uma vez que os quantitativos de servidores saltarão dos atuais e insuficientes 1.055 para 1.292, acrescendo em 237 novas ocupações para reforçar os sistemas. Sobretudo dada a situação de uma redução do GASTO de PESSOAL em R\$ 652.131,74, comparativamente ao praticado atualmente com os CEDIDOS E CONTRATADOS, tornando a HOMOLOGAÇÃO E PROVIMENTO DOS CARGOS benefício operacional e econômico para o Estado²⁵⁹.

Apesar das divergências, não houve fracionamento em relação à posse, sendo chamados todos os aprovados dentro do número de vagas. Em relação às suas competências, anteriormente, quando ainda eram técnicos em defesa social, pertencente ao quadro geral dos servidores públicos estaduais, tinham as suas atribuições descritas na lei 2.669 de 2012. De acordo com a norma fazia parte das atividades do ex-agente de execução penal:

Exercer, operacionalizar tarefas de atendimento, serviço de vigilância, custódia, guarda, assistência, escolta e orientação de pessoas recolhidas aos estabelecimentos penais do Estado Tocantins.
Acompanhar, instruir e orientar os processos de reeducação, reintegração social e ressocialização do detento;
Organizar, protocolar, preparar, expedir e arquivar documentos, promover controle de pessoal, tramitar processos e expedientes dos estabelecimentos penais;
Arquivar, manter e atualizar a documentação dos fichários e prontuários dos internos recolhidos nos estabelecimentos penais;
Fiscalizar atividades de conservação e reparos das instalações e bens materiais dos estabelecimentos penais;

²⁵⁸TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 8, p.3, da reunião do dia 27 de outubro de 2017. .

²⁵⁹ TOCANTINS. Secretaria de Cidadania e Justiça. **Parecer Técnico nº02 – Relatório de impacto orçamentário e financeiro**, 2017. [versão impressa].p.2

Realizar atividades assistenciais aos internos recolhidos nos estabelecimentos penais, nas áreas religiosas, sociais, educacionais e profissionais;
 Promover, atualizar e manter os cadastros de visitantes, inclusive familiares dos internos, autorizados a adentrarem nos estabelecimentos penais;
 Executar as rotinas de visitação aos presos, no cadastro de visitantes, e promover as revistas em alimentos e pertences que adentram nos estabelecimentos penais;
 Assistir as chefias dos estabelecimentos penais;
 Realizar o serviço de expediente no Poder Judiciário e demais órgãos ou entidades;
 Fiscalizar a aquisição de suprimentos necessários aos estabelecimentos penais, bem assim a entrega dos produtos;
 Exercer outras atividades que lhe forem cometidas, compatíveis com o seu cargo.

Havia, como pode-se perceber, atividades voltadas às de orientação de pessoas recolhidas; os processos de reeducação, reintegração social e ressocialização do detento; atividades assistenciais aos internos recolhidos nos estabelecimentos penais, nas áreas religiosas, sociais, educacionais e profissionais. Há uma nítida preferência em reforçar o caráter civil do profissional que atua com pessoas em situação de privação de liberdade, conforme dispõe a LEP e as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos.

Entretanto, com a aprovação da emenda constitucional nº 40 de 2020 que alterou o art. 104 da Constituição Estadual, para instituir como órgão de segurança a Polícia Penal no Estado e mais recentemente a publicação da Lei nº 3.879, de 7 de janeiro de 2022, que institui o Plano de Cargos, Carreira e Subsídio - PCCS dos Policiais Penais do Estado do Tocantins, já não existe mais esse caráter social do ponto de vista legal. No atual PCCS dos Policiais Penais, as atribuições estão totalmente ligadas às atividades de segurança e o exercício do poder de polícia e controle da população carcerária.

- identificar, registrar e controlar a entrada e saída de pessoas, de veículos e de materiais nos estabelecimentos penais;
- identificar, revistar e fiscalizar pessoas em cumprimento de penas restritivas de direito, de penas privativas de liberdade executadas em regime semiaberto ou aberto e de medidas cautelares diversas da prisão, bem como orientá-las quanto às normas disciplinares, seus direitos e seus deveres previstos em lei;
- identificar, gerenciar e aplicar os recursos necessários à antecipação, prevenção, negociação e atuação na resolução de crises e eventos danosos;
- controlar o fluxo de pessoas e veículos em ambientes onde ocorram ações da polícia penal, no âmbito de suas atribuições, preferencialmente, em cooperação com os responsáveis pela segurança do local;
- operar armamentos, equipamentos, instrumentos e sistemas no âmbito de suas atribuições;
- realizar o policiamento na ambiência policial penal;
- realizar a revista e a proteção do perímetro de todas as dependências onde ocorram deslocamentos de pessoas privadas de liberdade;

- garantir a preservação de provas e a manutenção da cadeia de custódia, em cooperação com outras forças de segurança pública;
- realizar escoltas nacionais e internacionais de pessoas privadas de liberdade e outras solicitadas por órgãos competentes;
- conduzir viaturas, embarcações e aeronaves conforme habilitação específica;
- realizar a recaptura de evadidos;
- realizar a captura de foragidos;
- supervisionar, fiscalizar, operar e realizar o acompanhamento do cumprimento de penas restritivas de direito, de penas privativas de liberdade executadas em regime semiaberto ou aberto e de medidas cautelares diversas da prisão;
- realizar busca e revista pessoal, nos termos da lei;
- apoiar programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e a réus colaboradores;
- cumprir mandado de prisão e alvará de soltura expedidos por órgão judicial competente;
- supervisionar, coordenar, gerir e executar atividades de natureza policial, técnica, administrativas e de apoio a elas relacionadas;
- planejar, coordenar e executar atividades de inteligência;
- apoiar na coleta de dados biométricos, bem como na coleta e preservação de material biológico para obtenção de perfis genéticos de presos, na forma da lei, garantindo a cadeia de custódia da amostra até envio à perícia oficial;
- executar medidas assecuratórias da incolumidade física das autoridades e servidores da execução penal, policiais penais, dignitários e de seus familiares, quando se encontrem em situação de risco em razão do cargo.

Nenhuma das atividades relacionadas e vinculadas a criação do cargo anterior a criação da polícia penal permaneceram. Retornando, conforme nos ensina Miotto, ao início do surgimento da função do antigo agente penitenciário, que se ocupava, nos tempos medievais, com a vigilância e segurança dos estabelecimentos prisionais. Embora deva-se reconhecer que pela leitura acima das atribuições percebe-se que as atividades vão além da simples vigilância de estabelecimentos penais, pois envolve atividades de inteligência, apoio às atividades de perícias, a realização de escolta, entre outras²⁶⁰.

Desta maneira, ainda que tenha contato com o preso, o Policial Penal do Tocantins está associado pela nova lei, como no passado, às atividades de segurança. E abre uma lacuna sobre quem possui as atribuições de prestar as atividades vinculadas à reintegração social do preso na sociedade, conforme dispõe a LEP e a própria Constituição Federal de 1988. Em outras palavras, quem desenvolverá as atribuições dispostas na LEP, quem cuidará de assegurar as assistências e o direito

²⁶⁰ MIOTTO, A. B. O pessoal das prisões e o preso. **Revista de Informação Legislativa**, v. 23, n. 90, p. 361-372, abr./jun. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 11 ago. 2022.

ao trabalho do preso? O Estado formulará outra carreira? Ou aumentará o número de analistas e atribuirá somente a eles essa função?

É certo, que é necessário pensar sobre a possibilidade de conciliação das atribuições de cunho social com as de segurança por parte do Policial Penal, isso porque não é de hoje que eles rechaçam as atividades de ressocialização. A própria luta pela criação da polícia penal nos remete a essa compreensão de separação. As instituições representativas dos ex-agentes penitenciários, em especial a Federação Nacional dos Servidores Penitenciários (FENASPEN), sempre defenderam a criação da polícia penal, negando a identidade social da profissão e defendendo uma identidade policlesca, cujo as atribuições do cargo são somente de segurança²⁶¹. A instituição apontava como solução que o Estado criasse uma outra carreira especializada que fosse capaz de reinserir o preso novamente ao convívio social. E percebe-se que no Tocantins foi essa ideia que prevaleceu pela vontade do legislador e obviamente pela força política da categoria, que mobilizou o Poder Executivo nesta direção para encaminhar o projeto de lei à Assembleia Legislativa.

Destaca-se ainda, havia também em relação a pessoal, ações relacionadas à realização do concurso para a polícia militar, que estava em fase de estudo, e a nomeação e posse de candidatos aprovados no concurso da Secretaria de Segurança Pública. Durante a vigência do grupo “Foi informado a noema e posse de metade dos candidatos aprovados no concurso (50 delegados; 60 escrivães; 49 agentes; 35 peritos; 13 médicos legistas, e ainda, papiloscopistas)”²⁶².

d.6) Análise sobre regionalização dos estabelecimentos penitenciários

A pauta sobre a regionalização dos estabelecimentos penitenciários surge no GTCSP, mesmo com a posse dos novos servidores, uma vez que o quantitativo era insuficiente diante do grande número de unidades prisionais existentes em 2017. Assim, uma alternativa apresentada pela SECIJU para lotação de servidores nas unidades, além do chamamento do cadastro de reserva, era a regionalização do

²⁶¹ FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PENITENCIÁRIOS. **Polícia Penal no contexto da Segurança Pública**. 2009, p-32-35. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/cipasap/cartilha-da-policia-penal>. Acesso em: 25 ago. 2022

²⁶² TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 4, p.2, da reunião do dia 28 de abril de 2017.

sistema penitenciário, o que implicaria no fechamento de unidades prisionais. Nas atas é possível perceber que desde o início do grupo foi exposto que a enorme quantidade de unidades prisionais era um problema em relação à lotação de servidores e a regionalizar o sistema seria uma das soluções.

A Secretária de Cidadania e Justiça apresentou o estudo a longo prazo a Regionalização do Sistema Penitenciário visando Economicidade e eficiência dos serviços prestados, em especial as Escoltas; Equipes de servidores em operações táticas de choque e controle; Sistemas de controle de segurança mais modernos e eficientes; Melhores acomodações aos presos e projetos de ressocialização; Possibilita a diferenciação dos presos de acordo com a periculosidade, e maior qualidade e controle na alimentação dos ergastulados. Tal proposta justifica em hoje 3992 presos divididos em 42 unidades, e conta com efetivo de 791 servidores. Afirma que é insuficiente para administrar tantas unidades, algumas com uma população carcerária pequena, sendo que a posição é para a regionalização do Sistema²⁶³

A SECIJU apresentou na oitava ata um Plano de Adequação de Recursos Humanos e de Unidades do Sistema Prisional, neste propõe novamente o fechamento das unidades, a fim de regionalizar o sistema, bem como a redistribuição de presos e servidores para regionais. Caso houvesse recusa do grupo, a pasta apresentou como segunda sugestão a convocação do cadastro de reserva com a realização de novo curso de formação. O curso seria realizado diretamente pela Administração, por meio da Escola Penitenciária, em parceria com as academias de polícia (PM e Polícia Civil), o que evitaria a abertura de processo licitatório, dando mais celeridade para conclusão da demanda.

Ao final, conclui o que segue: para não fechar nenhuma unidade prisional será necessário um curso de formação para 446 TDS, sendo 367 homens e 79 mulheres. Contudo, o Estado poderá optar em fazer o curso de formação para o número total de cadastro de reserva, 505, sendo 418 homens e 87 mulheres, já que há demandas de expansão de vagas e projetos de ressocialização com foco no trabalho. Ressalta que as pessoas contratadas, temporariamente, não passaram por curso de formação, não possuem atribuição legal para exercer a função de técnico em Defesa Social, como por exemplo, não podem portar armas em serviço.

Em relação ao auxílio pago aos candidatos convocados, avaliar a possibilidade jurídica dos mesmos em abrir mão do valor devido ou constar no orçamento de 2018 para pagamento posterior.²⁶⁴

Cabe destacar que em relação a regionalização do sistema, a OAB/TO, opinou, desde o início da constituição do Grupo, que a matéria fosse tratada em um grupo de

²⁶³ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 5, p.6, da reunião do dia 28 de abril de 2017.

²⁶⁴ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 8, p.1-2, da reunião do dia 27 de outubro de 2017.

trabalho específico para avaliação de uma proposta que atendesse a todos. Já a Defensoria Pública sempre se posicionou de forma contrária a proposta de regionalização do sistema penitenciário.

Como sugestão da OAB apontou sobre a criação de Grupo de Trabalho envolvendo várias instituições para trabalhar quanto à regionalização no sistema penitenciário. O grupo se manifestou favorável, sendo que ficou definido que a Secretária de Cidadania e Justiça presidirá e organizará as respectivas reuniões envolvendo Defensoria Pública, OAB, Ministério Público.

A defensoria pública manifestou reiterando a sua discordância na regionalização dos presídios com a concentração de presos em Palmas, Gurupi e Araguaína, como já apontado em outras reuniões. e continua com o posicionamento de que tal pretensão de estruturação, contraria a recomendação do CNJ da necessidade de distribuição de presos em unidades com até 200 vagas, e dificulta a administração penitenciária, e cumprimento da pena de forma individualizada²⁶⁵.

A regionalização ou chamamento do cadastro de reserva para suprir as unidades com pessoal necessário não era consenso nem entre as autoridades representantes do Poder Executivo. O Chefe da Casa Civil assim se posicionou,

[...] a regionalização é necessária, mas precisa ser discutida com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria e a OAB, a fim de levantar os custos necessários para implementação dessa regionalização. [...] Discordou quanto ao fechamento de unidades que são cadeias públicas.

Entende que a questão do chamamento do cadastro de reserva, o edital é muito complexo, pois previa, de forma errada, que tinha que ser feito o curso de formação para todos os aprovados para só depois ter um resultado final. Esclarece que o Estado do Tocantins não tem condições de iniciar o curso, nem financeira nem orçamentária, porque iniciando o curso tem que pagar a bolsa para quem vai fazer e tem que licitar.

[...] Ao final, se colocou contra a exposição da Secretária ao GMF, anotando que o relatório é intempestivo, pois uma parte dele foi discutida com o conselho gestor, mas a outra parte só veio ter conhecimento nesse momento²⁶⁶.

Durante a vigência do grupo, não se deliberou sobre o chamamento do cadastro de reserva, como também não foi encaminhado nada sobre regionalização. Este último tema, encontrou bastante resistência dos representantes do Poder Judiciário, que argumentavam que a regionalização só poderia ser debatida se houvesse abertura de novas vagas.

O Juízo da Execução Penal de Pedro Afonso, com a palavra, pontuou que é impossível se discutir fechamento de vagas onde não há vagas. No entanto, após o Estado concluir os dois presídios, aumento de cariri e construção de

²⁶⁵ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 4, p.6, da reunião do dia 28 de abril de 2017.

²⁶⁶ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 8, p.4, da reunião do dia 27 de outubro de 2017.

Aparecida do Rio Negro, com um deficit de 100 vagas, poderá se fechar o interior do estado. Não se pode discutir o cenário apresentado pela SECIJU dentro de um fato concreto, porque não há vagas. Sem essa premissa das vagas é desnecessária a discussão aqui.²⁶⁷

d.7 O modelo de cogestão e a estatização dos estabelecimentos penais

O modelo de cogestão e a estatização do sistema também foi objeto de discussão no Grupo de Trabalho em todas as atas. Na primeira e na terceira ata, há a posição de membros pelo encerramento do contrato,

O coordenador do GMF sugeriu a feitura de uma revisão ao Aditivo do contrato do Estado com a empresa Umanizzare, tendo em vista que a Ministra Carmem Lúcia informou em rede Nacional que um detento no Brasil custa R\$ 2.400,00 em média. Ocorre que, nas Unidades Prisionais em que a Umanizzare administra o custo ultrapassa R\$ 4.000,00, e com a previsão de nomeação e posse dos servidores para o Sistema Prisional, o que seria desnecessário a assunção do serviço pela empresa Umanizzare.

O Ministério Público do Estado do Tocantins recomendou a rescisão do contrato com a empresa Umanizzare, em razão da posse e nomeação dos candidatos aprovados no concurso da Defesa Social; A Secretária de Cidadania e Justiça informou que os serviços de hotelaria, alimentação, e outros serviços correlatos não existem²⁶⁸.

O Ministério Público do Estado do Tocantins recomendou a rescisão do contrato com a empresa Umanizzare, em razão da posse e nomeação dos candidatos aprovados no concurso da Defesa Social; informou que foi ajuizada ação para apurar a situação da Umanizzare, e que na próxima reunião trará informações atuais sobre a questão²⁶⁹.

Além da posse dos novos servidores efetivos, a SECIJU apontava para elevado custo do modelo, que inviabilizavam as outras ações da pasta, que também sofria por imposição do Governo um contingenciamento orçamentário para que o Executivo conseguisse equilibrar a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos no ano de 2017. Apontava que a pasta não tinha condições de executar as ações do grupo, e, principalmente, de cumprir com as determinações judiciais existentes. Além disso, frisou que o mesmo ocorreria no ano seguinte, se não fossem alterados os valores destinados para a Lei Orçamentária Anual (LOA). Para resolver o problema a representante da SECIJU propôs que,

o GMF encaminhasse o ofício à SEPLAN, à SEFAZ e ao Gabinete do Governador, pedindo a reconsideração do orçamento destinado a SECIJU, pontuando que com o orçamento destinado para 2018, a SECIJU não terá

²⁶⁷ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 8, p.4, da reunião do dia 27 de outubro de 2017.

²⁶⁸ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 1, p.3, da reunião do dia 20 de janeiro de 2017.

²⁶⁹ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 3, p.3, da reunião do dia 27 de março de 2017.

condições de iniciar as construções e ampliações para regionalização do sistema, também não poderá cumprir com as ações civis pública as já existentes²⁷⁰.

Como medida de redução de custo e buscando uma maior efetividade para a política penitenciária no Tocantins, defendeu como alternativa ao modelo de cogestão, o modelo estatizado de Santa Catarina, com a criação do Fundo Rotativo a serem instituídos nas unidades. A Ordem dos Advogados do Brasil, seccional do Tocantins, também destacou a experiência de Santa Catarina, após visita ao Estado.

Durante a vigência do grupo, o modelo de cogestão se manteve e é adotado ainda hoje. Entretanto, é interessante observar que foi criado por lei o fundo rotativo das unidades prisionais. A matéria é disciplinada na Lei nº 3.667 de 21 de maio de 2020 e dispõe em seu Art. 1º, que o fundo tem como objetivo de subsidiar projetos, atividades e ações, nos estabelecimentos do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo e Sistema Penitenciário e Prisional, com objetivo de garantir recursos para a aquisição, transformação e revenda de mercadorias, a prestação de serviços, bem como para o custeio de despesas correntes e de capital.

d.8) Gestão da Execução Penal do Judiciário e seu impacto na política penitenciária

As atas mencionam problemas em relação ao funcionamento da gestão do Poder Judiciário em relação à Execução Penal. São questões que foram inclusive apontadas no relatório do mutirão realizado em 2014 e que ainda permanecem no ano de 2017. Foram elencados como prioridade ações que pudessem resolver os seguintes problemas: ausência de um sistema de elaboração de cálculo e evolução da pena; a não existência de varas judiciais com competência exclusiva para o acompanhamento da execução penal; a não utilização de videoconferência para realização de audiências; a ausência de instalação do Alvará Eletrônico; há ampliação da audiência de custódia; a priorização no trâmite dos processos de réu preso, em especial o preso provisório; necessidade de se estabelecer a interoperabilidade entre os sistema de controle de presos dos diversos órgãos e adoção do procedimento da justiça restaurativa. Sobre a implantação da justiça restaurativa no Tocantins, importante mencionar que o CNJ possui a Resolução nº 225 de 31 de maio de 2016,

²⁷⁰ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 8, p.4, da reunião do dia 27 de outubro de 2017.

do CNJ, que regula o procedimento. De acordo com a norma, trata-se de um “conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência”.

Brito e Zorzatto explicam a diferença da justiça restaurativa e a justiça retributiva. A justiça restaurativa se baseia em um procedimento consensual, na qual a vítima e o infrator, bem como outras pessoas ou membros da comunidade afetados pelo crime, participam coletiva e ativamente na busca de soluções para a cura das feridas, dos traumas e perdas causadas pelo crime. Enquanto a justiça retributiva vê o crime como uma violação da lei penal, cuja resposta deve ser a punição, sendo está uma medida de ressocialização²⁷¹.

De modo que, a Justiça restaurativa se contrapõe à justiça retributiva uma vez que busca pelo consenso para resolver o conflito. Nas atas é possível perceber que o grupo considerava de grande relevância a expansão do procedimento no Tocantins e a sua regulamentação. “Com relação à Justiça Restaurativa o Tribunal se reuniu com Assembleia, com o Deputado Eleniu da Penha, para elaboração de projeto da lei acerca da assinatura do Termo de Cooperação Interinstitucional da Justiça restaurativa”²⁷². Todavia, não há indicativo de que a demanda realmente foi encaminhada, ficando apenas na fase de articulação com diferentes atores.

No último encontro do grupo, o diretor de tecnologia da informação respondeu sobre o que foi efetivamente encaminhado, uma vez que boa parte das demandas necessariamente passavam pela implantação de sistemas eletrônicos. Em relação ao Alvará Eletrônico, já havia sido implantado na capital, aguardando implantação no interior. Sobre a calculadora eletrônica e o sistema de controle de presos estavam em fase de implantação. Já o uso da videoconferência, encontrava entraves em relação a adequação dos espaços para realização das audiências, bem como na própria contratação dos serviços.

²⁷¹ BRITO, Camila; ZORZATTO, Marcia. Justiça Restaurativa. **ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**, v. 10, n. 10, 2014. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/4302>>. Acesso em: 11 ag. 2021.

²⁷² TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 3, p.6, da reunião do dia 27 de março de 2017.

Desde o início, o assunto interoperabilidade entre o sistema de controle de preso da SECIJU, o SISDEPEN/INFOPEN e o sistema utilizado pela SPP com o Processo Judicial Eletrônico - E-PROC foi bastante discutido, principalmente levando em consideração que a metodologia utilizada por cada programa é diferente e que era fundamental ter a unificação dos dados sobre a população carcerária. Todavia, não se teve solução para o problema apresentado, apenas sinalização de que estavam ocorrendo reuniões entre os órgãos.

O grupo sugere que a SSP, através da equipe técnica da DTINF, passe a integrar o sistema E-PROC do Poder Judiciário do estado do Tocantins - tal integração deve ser feita por meio de convênio - o Delegado de Polícia, representando a SSP, repassará a solicitação à equipe técnica da Secretaria e trará para a próxima reunião do grupo informações sobre a possibilidade de integração dos sistemas²⁷³.

Sisdepen: O superintendente do Sistema Penitenciário e Prisional informou que foi concluído em 26.05.2017 todo o cadastramento da população carcerária do Estado do Tocantins em conformidade com a lei 12714/12 no SISDEPEN (Sistema do Departamento Nacional de Presos - controle de entrada e saída de presos do Sistema Carcerário), e em conjunto com a Diretoria de Informática ficou deliberado para haver interoperabilidade e disponibilização de Webservice para integração de dados com Sistema EPROC²⁷⁴.

Da mesma forma, não se resolveu o problema da ausência de varas judiciais com competência exclusiva para acompanhamento da execução penal. Assunto foi expressamente apresentado na primeira ata, porém nas demais é esquecido pelo grupo.

Com a palavra, o Coordenador do GMF levantou como possibilidade emergencial, a criação de novas vagas, a reativação das Cadeias Públicas de algumas localidades do Estado do Tocantins que estão inativas, com monitoramento por vídeo conferência e que as CEPEMAS possam auxiliar. Sugeriu ainda, a divisão das varas de Execuções penais em Araguaína, Palmas e Gurupi²⁷⁵.

e) Arena institucional, Protagonistas e Antagonistas

A partir do diagnóstico situacional apresentado anteriormente, pode-se identificar como protagonistas, além dos representantes dos órgãos de execução penal, aqueles que representavam as secretarias convidadas: Casa Civil

²⁷³ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 3, p.7, da reunião do dia 27 de março de 2017.

²⁷⁴ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 35, p.1, da reunião do dia 26 de maio de 2017.

²⁷⁵ TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 1, p.2, da reunião do dia 20 de janeiro de 2017.

Infraestrutura e a Secretaria de Segurança Pública. Cabe destacar ainda, embora não representados diretamente no grupo, os candidatos aprovados no curso de formação e que aguardavam a nomeação e posse; os agentes administrativos contratados; os antigos agentes penitenciários; o sindicato estadual da polícia civil; o Grupo Gestor de Controle e Eficiência do Gasto Público e a empresa Umanizzare, a contratada responsável pelo modelo de co-gestão.

Não resta dúvida, que todos esses atores estatais os não-estatais citados acima influenciaram no que tange a tomada de decisão dos agentes públicos responsáveis pela execução da política penitenciária no Tocantins, durante o ano de 2017.

Em relação aos principais antagonistas, destaca-se a Casa Civil que divergiu abertamente das posições da SECIJU; o Grupo Gestor de Controle e Eficiência do Gasto Público, uma vez que tinha o poder de decisão em relação às demandas apresentadas pelo grupo e a empresa UMANIZZARE que possuía interesse de manter o contrato de co-gestão com o Estado, o que dificultava a estatização do sistema penitenciário do Tocantins, e, conseqüentemente, a posse dos novos concursados.

f) Recurso de Barganha

Todos os órgãos de execução penal e os órgãos não estatais atuaram na defesa dos seus interesses, portanto utilizaram recursos de barganha. Além desses, pode-se citar os mesmos que já foram citados como protagonistas e antagonistas, pois eles também buscaram influenciar na tomada de decisão. Isto porque cada um com seu interesse e perspectiva de resolução dos problemas apresentados tinha um poder de influenciar na tomada de decisão.

Cita-se como principais, a empresa UMANIZZARE, com interesses econômicos de manter seus contratos vigentes com Estado; os candidatos aprovados no curso de formação e que realizaram intensa mobilização social nas ruas de Palmas, principalmente quando aconteciam as reuniões do grupo; os agentes administrativos contratados que trabalhavam junto ao poder político para garantir a continuidade de seus contratos; os antigos agentes penitenciários que desejavam mudar nomenclatura para Agente de Polícia e, conseqüentemente, seu retorno a Secretaria

de Segurança, bem como o sindicato da polícia civil.

6. POR UMA ESTRATÉGIA COOPERATIVA INTERINSTITUCIONAL DE GOVERNO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL PARA O ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS DA POLÍTICA PENITENCIÁRIA

Ao analisar o caso do Tocantins, reforça-se mais ainda a compreensão de que políticas públicas na área de segurança e Justiça Criminal exigem uma complexa e contínua interação entre diversos atores, sejam eles governamentais ou não governamentais. São, conforme nos ensina Costa, redes públicas que gozam de autonomia, porém são interdependentes. Os atores políticos, dentro e fora do governo, possuem entre si relações não-hierárquicas, mas a interdependência se impõe diante dos desafios, de tal modo que o resultado dependerá do grau de interação desses diferentes atores. “Numa estrutura social dessa natureza, o desafio é estabelecer práticas e espaços sociais não-hierárquicos de coordenação, de forma a obter coerência na ação dos atores que compõem a rede”²⁷⁶.

O autor segue elucidando afirmando que as redes enfrentam problemas de redundância, que ocorre quando duas organizações desempenham as mesmas tarefas; de incoerência, quando as políticas voltadas para o mesmo grupo social possuem diferentes objetivos e requerimento; e por fim, de lacuna, quando existe ausência de políticas e programas voltadas para um importante tema ou grupo social. Todavia, dentre esses problemas, de acordo com o autor, o mais grave é o de incoerência, pois é um problema típico de redes com múltiplos atores. Isto porque cada ator tem valores, racionalidade e prioridades próprias.

Nesse aspecto, é fundamental retomar a compreensão de comunidades epistêmicas penais formadas por especializadas desenvolvidas por Enguéléguélé que assevera que há uma disputa quanto à produção legislativa em matéria criminal e, conseqüentemente, no desdobramento desta legislação em políticas públicas. Assim,

²⁷⁶ COSTA, Arthur Trindade M. "É possível uma Política Criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF." *Sociedade e Estado*, 26 (2011): 97-114, p. 99. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/hVRGN6KbR3p8gvGZrkRsPJJG/abstract/?lang=pt>>.

se os valores da rede se aproximam do ideário do direito penal máximo, a ação pública do coletivo frente aos desafios da política penitenciária será o endurecimento do direito penal como forma de resolução de conflitos. Por outro lado, neste mesmo grupo pode existir pensamento divergente, que se filia aos fundamentos do direito penal mínimo, e defenderá alternativas penais à prisão. Este embate, pode dificultar a produção de um consenso, sendo essencial em rede buscar mecanismos de como superar possíveis incoerências dos seus participantes na construção da própria agenda. Em virtude da disputa quanto a definição de que ações são mais adequadas, a conciliação é o maior desafio à coordenação dessas redes de políticas públicas. “A governança dessas redes de políticas públicas implica, fundamentalmente, em reduzir as incoerências de ações entre seus atores”²⁷⁷.

No Grupo constituído no Tocantins é possível perceber que foram adotadas as duas perspectivas paradigmáticas em relação à solução dos problemas apontados. Há ações que em obediência aos ideários do direito penal máximo, buscam a geração de novas vagas por meio da construção, reforma e ampliação dos estabelecimentos penais, bem como investimentos em inteligência e equipamentos de segurança. E há ações, na perspectiva do direito penal mínimo, que buscam a ampliação do monitoramento eletrônico, por meio do uso de tornozeleira, o papel das Centrais das Penas Alternativas (CEPEMAS) no acompanhamento do cumprimento da pena, a busca pela priorização dos processos que envolviam réu preso preventivamente, a defesa pela implantação do procedimento da Justiça Restaurativa, entre outros.

Como o modelo de tomada de decisão dos membros baseava-se no consenso e não em votação, estão contempladas as duas perspectivas de solução para os problemas da política penitenciária no Tocantins. Assim, é perfeitamente possível, desde que haja equilíbrio, a junção das duas perspectivas, que podem não ser excludentes e sim complementares.

Nessa perspectiva, é necessário que seja adotado no âmbito do sistema de política de segurança e criminal, que abarca a execução penal como subsistema, e, conseqüentemente, a política penitenciária um modelo de governança multinível, com

²⁷⁷ COSTA, Arthur Trindade M. "É possível uma Política Criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF." *Sociedade e Estado*, 26 (2011): 97-114, p. 100. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/hVRGN6KbR3p8gvGZrkRsPJJG/abstract/?lang=pt>>.

a tomada de decisão consensual. Isto porque há neste universo, como se viu no estudo de caso do Tocantins, uma difusão de autoridades autônomas, estatais e não estatais, distribuídas em arranjos policêntricos, constituídos em multiníveis ou múltiplas camadas. Na perspectiva de Howlett²⁷⁸, este modelo de gestão acontece em países federativos, na qual deve-se buscar realizar acordos para o desenvolvimento de políticas consistentes e coerentes, o que é mais difícil porque envolve negociações complexas e extensas que nem sempre são exitosas.

No Brasil, embora lentamente, o Estado vem caminhando nesta direção, principalmente pós-constituição de 1988. Algumas Políticas Públicas, como é o caso da Saúde e da Assistência Social, consideram a existência de uma gestão compartilhada com os demais entes da federação e estabelecem sistemas organizados que tem como propósito criar sinergia e complementaridade. Entretanto, não é o caso da Lei de Execução Penal, que é anterior à Constituição Cidadã, e, talvez por isso, ela não possua arranjos jurídicos institucionais que sejam capazes de promover acordos entre seus órgãos para execução, sendo o diálogo interinstitucional uma faculdade e não uma premissa necessária à efetividade da política pública penitenciária. Ainda assim, imperioso reconhecer que a LEP é uma das leis em matéria de execução penal, mais avançadas do mundo (OLIVEIRA, 2018)²⁷⁹, isto em função do seu foco na ressocialização do apenado.

Ainda assim, nas últimas décadas, há a tentativa de se construir espaços de cooperação interinstitucional com foco no sistema de segurança pública, justiça criminal e execução penal, cujo diálogo consensual se apresenta como método para a construção de uma agenda conjunta frente aos desafios postos. A seguir apresentam-se exemplos dessas iniciativas.

6.1 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA

²⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_politicas_publicas.PDF. Acesso em: 25 dez. 2021.

²⁷⁹ OLIVEIRA, Nathália Martins et al. **Sistema Penal Brasileiro: Ressocialização Ou Reajustamento?** Anais do Seminário Científico do UNIFACIG, n. 3, 2018. Disponível em: <http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/seminariocientifico/article/view/510>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

A estratégia de caráter nacional surgiu inicialmente para combater o crime de lavagem de dinheiro, mas incorporou mais tarde o combate à corrupção. Passou-se a reconhecer que para combater tais ilícitos era necessária uma atuação interinstitucional com envolvimento de diversas instituições. A estratégia, de acordo com site do Ministério da Justiça, é uma rede de articulação de diversos órgãos e entidades públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto das esferas federal, estadual e, em alguns casos, municipais; conta ainda com o Ministérios Públicos e representantes da sociedade civil organizada. Consta como sua finalidade a formulação de políticas públicas e soluções voltadas ao combate aos crimes de combate à corrupção e lavagem de dinheiro²⁸⁰.

De acordo com as informações disponíveis no site da ENCCLA, o sistema de governança conta com as seguintes unidades: Plenária, Gabinete de Gestão Integrada (GGI), Grupos de Trabalho das Ações e Secretaria Executiva. A plenária reúne uma vez ao ano com o propósito de aprovar as ações do ano em curso e as do ano seguinte, além das recomendações e das declarações; o Gabinete de Gestão Integrada é um grupo com perfil de monitoramento, são órgãos e entidades que se reúnem a cada três meses para realizar o acompanhamento da execução das ações definidas. É o GGI, possui dois grupos: um que trata de corrupção e o outro de lavagem de dinheiro, que são responsáveis por definir as ações que serão debatidas pela Plenária; o Grupos de Trabalho Anual têm um perfil mais executivo, sob a coordenação de órgãos específicos, se forma com objetivo de realizar as ações definidas pela Plenária. Já os Grupos de Trabalho de Combate à Corrupção e de Combate à Lavagem de dinheiro reúnem-se para discutir e dar forma às propostas das ações vindouras e que serão referendadas pela Plenária. Por fim, há a Secretária Executiva que tem um perfil mais administrativo e burocrático, sendo sua atribuição secretariar as reuniões dos grupos e articular a presença dos diversos membros e convidados, bem como a logística para realização da Plenária anual.

Os membros do colegiado utilizam como metodologia para tomada de decisão a construção do consenso, produzidos depois de densos processos de discussão e deliberação. A adoção da metodologia consensual, permite que “as principais ideias

²⁸⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCCLA**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/ativos_cooperacao/estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro-enccla>. Acesso em: 10 jun. 2022.

passem por um processo contínuo de lapidação, debates e contribuições, até que sejam, ao final, aprovadas por consenso”²⁸¹.

A ENCCLA, para Oliveira e Filho²⁸², faz parte de uma nova sistemática governamental intitulada de governo aberto, na qual a administração se abre para a participação do cidadão, conferindo a ele um papel protagonista, pois este passa a ser agente criador e formador de políticas públicas, compartilhando responsabilidades e poderes. Neste tipo de governança o Estado vai além do modelo tradicional, deixando de ser um departamento ou uma jurisdição isolada, mas uma organização que atua de forma integrada e trabalha em rede. De modo que, são mantidas na estrutura da ENCCLA as seguintes premissas: o diálogo; o consenso; a coordenação; a cooperação; a especialização e a transparência. Sendo que o diálogo e a transparência são as forças motrizes da estratégia.

A ENCCLA é um instrumento articulado de órgãos, entidades e instituições reunidos por consenso e motivados a manter na agenda pública formas de prevenir, identificar e punir ilícitos econômicos. Desta forma, participa dela quem aceita e cumpre as suas metas, ao que tudo indica, apenas quem tem interesse. Dito de outro modo, não há na Estratégia nenhuma obrigatoriedade institucional de atendimento das metas pelos participantes. Menos ainda para quem dela não faz parte e com ela não compartilha os mesmos ideais²⁸³.

Em relação aos resultados os autores apresentam diversas ações que foram definidas no campo da capacitação e treinamento; prevenção, ações coordenadas, bem como punição da prática do crime de lavagem de dinheiro e corrupção. A ENCCLA com vista ao aprimoramento da legislação, propôs também novas normas a serem aprovadas pelo legislativo. Entre os resultados, há o destaque para o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (PNLD); Laboratório Contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD); Cadastro Nacional de Pessoas Idôneas e Suspeitas (CEIS); Lei de Acesso à Informação (LAI) e Cadastro de Pessoas Politicamente Expostas (CPPE) e, por fim, Programa de Integridade (PI).

Apesar de apontar os feitos da ENCLLA, os autores apresentam como ponto

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. **A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como experiência cooperativa interinstitucional de Governo aberto no Brasil**. In CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coord.). 48 visões sobre corrupção. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

²⁸³ *Ibidem*, p.45

fraco a quantidade de ações a serem desenvolvidas anualmente, que segundo os autores não ultrapassa a 15; a própria composição da Estratégia, que tem em sua maioria representantes do Poder Executivo, o que pode indicar uma maior interferência política do governo na definição das metas anuais. Outro aspecto relevante citado, é a ínfima participação da sociedade civil que não ultrapassa a 4%. Para os autores, a participação do cidadão deve ser encarada como estratégico e essencial para o bom andamento das ações da ENCCLA. Além disso, a participação do Poder Legislativo também é insignificante, cerca de 2%, o que representa uma dificuldade de aprovação de projetos de leis importantes no Congresso Nacional.

6.2 ENASP: Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública

Em 2010, foi criada a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, com a finalidade de compor os subsistemas de justiça criminal, segurança pública e execução penal. Criada por ato do Ministro de Estado da Justiça (MJ), do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Enasp assim como a ENCCLA segue a lógica de definição consensual de ações e metas a serem atingidas nas áreas de justiça e segurança pública, em âmbito nacional. Coordenada pelo Ministério da Justiça, em sua composição reúne representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da advocacia pública e privada, da Defensoria Pública, tanto em âmbito federal, quanto estadual²⁸⁴.

A ENASP possui modelo de governança semelhante a ENCCLA, pois contém em sua estrutura a plenária, que reúne-se, no mínimo uma vez por ano, para o planejamento de ações conjuntas, avaliação do cumprimento de suas metas e criação de grupos; uma Secretaria Executiva, que tem como atribuição gerenciar o trabalho administrativo da Estratégia, garantir a interlocução entre os atores, incentivar e cobrar o andamento dos trabalhos; um Comitê Executivo que tem como atribuição tomar decisões, em âmbito administrativo, para as questões que surjam no decorrer dos trabalhos e uma instância de deliberação, que é o Gabinete Gestor Integrado. Há

²⁸⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/enasp>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ainda, Grupos Temáticos, que, por sua vez, se necessário for, podem ser divididos em subgrupos.

No início de sua implementação, a Enasp teve como principais ações para o período 2010 a 2011 as seguintes ações: Ação 01 – Agilizar e obter mais efetividade na apuração, denúncia e julgamento de crimes de homicídio; Ação 02 – Erradicar as carceragens nas Delegacias de Polícia; Ação 03 – Criar o cadastro nacional de mandados de prisão, inclusive provisórias e apreensões de adolescentes em conflito com a lei. No entanto, diferente da ENCCLA, pelas informações disponibilizadas no site do MJSP, não houve a definição de novas ações e a última plenária realizada ocorreu em 2012. De acordo com Soares (2022)²⁸⁵, as ações planejadas pela ENASP não foram implementadas e coordenadas de forma conjunta, o que se verifica é que os órgãos executaram as ações de forma isolada.

6.2.1 Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp)

Embora a ENASP sofra com problemas de continuidade, é importante destacar ações isoladas que ocorreram recentemente no campo da segurança pública e que têm impacto na política penitenciária. Em 2018, entrou em vigor a Lei de n.13.675/2018, que institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). A lei propõe também a instituição do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que deve ter duração de 10 anos.

A norma tem como finalidade, conforme dispõe o art.1º, preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas, bem como o patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança e pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, articulada com a sociedade. Em seu art. 22 expõe que cabe a união articular as ações do poder

²⁸⁵ SOARES, José Roberto Angelo Barros. **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais**. 2022. xiii, 109 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) — Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/43723>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

público, tendo como finalidade: promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social; contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social; assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social; priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos.

Interessante observar que o §1º do referido artigo expõe que as políticas públicas de segurança, vão além daquelas previstas no Susp, considerando como áreas relevantes a área de educação, saúde, lazer e cultura. Além disso, estabelece o comando de que as ações devem priorizar a prevenção da criminalidade.

A lei dispõe que cabe ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública, a elaboração dos objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social. Porém, cabe ressaltar que, embora em 2018 tenha sido criado o Ministério de Segurança Pública, por meio da lei 13.690. Em 2019, sob o comando do novo governo, o ministério foi extinto e houve a unificação dos ministérios que passaram a denominar-se de Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também devem, com base no Plano Nacional de Segurança e Defesa Social elaborar e implantar seus planos correspondentes. A norma estabeleceu o prazo de até dois anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.

Visando a participação das pessoas, há o comando na norma, em seu § 6º, para que o poder público divulgue amplamente o conteúdo das Políticas e dos Planos de segurança pública e defesa social. E em seu art. 24, expõe, a necessidade de que os agentes públicos tenham como diretrizes a inclusão do cidadão na execução dos planos. O que reforça a ideia de segurança pública não é um monopólio da polícia, mas se todos, conforme dispõe o texto constitucional.

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional - PNSP (2018-2028) teve sua edição por meio do Decreto n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018. Mas foi revogado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021, que

institui o PNSP 2021- 2030. Neste, dispõe que o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social é constituído de objetivos, ações estratégicas, metas, sistema de governança e orientações aos entes federativos.

No que tange ao sistema de governança, estabelece que compete ao Ministério da Justiça e Segurança Pública o acompanhamento da implementação das ações estratégicas e o monitoramento dos indicadores e das metas estabelecidas, bem como instituir o sistema de governança. Já a participação social ocorrerá por meio dos conselhos de segurança pública e defesa social. Cabe ao MJSP, em articulação com os entes federativos, avaliar anualmente a implementação do plano, com o objetivo de verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e aos operadores das políticas públicas de segurança pública e defesa social.

De acordo com o plano vigente PNSP 2021- 2030, o sistema de governança comporta o Comitê Executivo de Governança do PNSP (CEG-PNSP), responsável pelos ciclos de reuniões de nível 1 (N1), cuja composição é dada por ato do Ministro da Justiça e Segurança Pública. Neste espaço, o MJSP discute com suas unidades subordinadas a implementação das ações estratégicas, resultados obtidos e traça novas diretrizes e orientações para o PNSP. No nível 2, ocorrem as reuniões de articulação das unidades do MJSP com as Secretarias Estaduais e Municipais de Segurança Pública. Neste nível se avaliam resultados e a implementação dos Planos de Segurança Pública no âmbito do DF, Estados e Municípios. No nível 3, que é a base do sistema de governança, os Entes Federados discutem a implementação dos Planos Estaduais e Municipais. Ocorre neste nível reuniões entre secretarias Estaduais e Municipais de Segurança Pública com as suas unidades subordinadas para avaliação da execução dos Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública.

Para cada nível de governança, espera-se a participação dos Conselhos fornecendo orientações aos gestores. No nível 1 cabe ao Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CNSP) subsidiar o Comitê Executivo de Governança do PNSP (CEG-PNSP); No nível 2 essa responsabilidade é do Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública (CONSESP); do Conselho Nacional De Chefes De Polícia Civil (CONCPC); do Conselho Nacional de Comandantes Gerais PM/CBM(CNCG); do Conselho Nacional de Dirigentes de órgãos Periciais (CNPC);

do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ); do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); do Conselho Gestor do FNSP; e, do Conselho Gestor do Sinesp (ConSinesp). Já no Nível 3, são os Conselhos Estaduais, Municipais e Distrital de Segurança Pública.

Em relação ao Monitoramento e avaliação do PNSP, a lei dispõe que o Plano deve ter avaliação contínua dos resultados no curso da implementação da política, para tanto determina que os agentes públicos façam avaliações anuais sobre a implementação do PNSP. Para facilitar tal processo, a norma estabelece a criação do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped). Da avaliação deve-se elaborar um relatório com o “histórico e a caracterização do trabalho, as recomendações e os prazos para que elas sejam cumpridas, além de outros elementos a serem definidos em regulamento (Art27).” Utiliza-se indicadores de acompanhamento e de resultado para avaliação da efetividade do plano.

Para consecução das ações estratégicas do PNSP tem-se as fontes de financiamento da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018; o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994; o Fundo Nacional Antidrogas (Funad), Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986; o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

6.3 Estratégia Nacional do Sistema Humanizado de Execução Penal (ENASEP)

A ENASEP nasce como uma das metas a serem alcançadas dentro do Programa Segurança sem Violência. Trata-se de uma iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que convidou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministério da Justiça (MJ), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) e o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ) para discutir melhorias no sistema prisional brasileiro.

O primeiro passo foi a criação de um Grupo de Trabalho interinstitucional (GTI) com a participação dos representantes acima, em 29 de janeiro de 2014, tendo concentrado as discussões nas seguintes diretrizes:

- a) Assistência jurídica aos réus, provisórios ou definitivos. Agilização da tramitação dos processos penais com réus presos provisórios ou definitivos;
- b) Mecanismos de reintegração social das pessoas privadas de liberdade e egressos. Mobilização da sociedade civil na ressocialização dos presos;
- c) Aprimoramento da gestão pública no sistema prisional, bem como treinamento dos agentes penitenciários;
- d) Construção e melhoria das condições carcerárias;
- e) Incentivos fiscais ou compensações aos entes federados onde será localizado o estabelecimento penal;
- f) Implementação de medidas alternativas à privação de liberdade;
- g) Alterações legislativas;
- h) Criação da Estratégia Nacional do Sistema Humanizado de Execução Penal (ENASEP)²⁸⁶.

A partir das diretrizes acima, no dia 12 e 13 de fevereiro de 2014, o CNMP realizou, em Brasília-DF, o Workshop do Programa Segurança sem Violência, com objetivo de colher informações e subsídios, para o aperfeiçoamento da infraestrutura, da gestão e da legislação que impactam o ambiente prisional. Participaram desse momento, os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, representantes do Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPGE) e do Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça, além de associações de classe como Associação dos Juizes Federais (AJUFE), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). No âmbito federal, participaram também representando o Poder Executivo, CNPCP, o DEPEN e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Já da sociedade civil participaram representantes da Rede de Justiça Criminal e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), além de parlamentares e representantes do empresariado e coordenadores de projetos identificados como boas práticas.

Em 25 de março de 2014, após ocorrerem diversas reuniões, o Grupo de Trabalho concluiu o detalhamento de ações, metas e responsabilidades. Em relação a criação da Estratégia Nacional do Sistema Humanizado de Execução Penal, são responsáveis o CNJ, o CNMP, o MJ, a OAB, o CONDEGE e o CONSEJ. A meta a

²⁸⁶ BRASIL Conselho Nacional do Ministério Público. **Programa Segurança Sem Violência**. 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/Programa_Seguran%C3%A7a_sem_Viol%C3%A7aWEB.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

curto prazo é implementar, em caráter permanente, a Estratégia, estabelecendo imediatamente o acompanhamento das metas estabelecidas no programa “Segurança sem Violência”; com a criação de força tarefa no plano nacional, composta pelos Gestores, para atuação emergencial nas situações de crise dos sistemas de modo a permitir a apresentação de sugestão de medidas estruturantes de urgência; e, por fim, a longo prazo, instituir política pública permanente, no âmbito nacional e nos âmbitos regionais/locais, com estabelecimento de planos de ação e metas, sob o regime de cooperação.

O grupo que coordena a estratégia e conseqüentemente monitora o Programa Segurança sem violência, de acordo com o site do CNMP, realizaram reuniões regulares em 2014, segundo semestre, e em 2015, até o mês de agosto. Assim, como a ENASP, a ENASEP também não teve continuidade, ocorrendo ações pontuais daquilo que foi planejado conjuntamente.

A seguir, a partir do estudo de caso apresentado do Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional instituído no Tocantins e das experiências aqui apresentadas, passa-se a problematizar uma proposta de política focada em sua governança que comporte a participação contínua dos órgãos de execução penal e diferentes atores que possuam interface com a política penitenciária, com vista ao enfrentamento conjunto dos problemas apresentados.

6.4 Estratégia Nacional de Segurança pública, Justiça Criminal e Execução Penal: Em busca de alternativas

Ao apresentar os órgãos da execução penal durante este trabalho, tem-se a certeza de que, cada um para o cumprimento de suas atribuições, em conformidade com que estabelece a LEP, desenvolvem diversas políticas públicas no âmbito da política penitenciária. Todavia, nota-se que há falta de instrumentos de governança, o que, por consequência, gera ações isoladas, descoordenadas e não permanentes. Neste contexto, é essencial, que o Estado, regule espaços de gestão que promovam a cooperação interinstitucional entre diversos atores que embora sejam autônomos e pertencentes a esfera e poderes diferentes, possuem a responsabilidade conjunta quanto a execução de uma determinada política pública.

Assim, não é que não tenha política pública sendo executada no âmbito da política penitenciária, mas esta está longe de possuir as características apresentadas pela pesquisadora Bucci²⁸⁷, que defende que só existe uma política pública bem estruturada quando essa possui arranjos jurídicos institucionais, que sejam capazes de definir com clareza as diretrizes, as ações, as metas, os objetivos, as competências, os papéis, as responsabilidades, os recursos e as obrigações de todos os envolvidos.

No caso da política penitenciária, de acordo com dados e indicadores, são várias políticas públicas, com diferentes arranjos jurídicos, com atores governamentais vinculados a poderes e níveis hierárquicos diferentes, além da presença de atores não governamentais que também possuem influência no âmbito da tomada de decisão dos gestores públicos. Nesta perspectiva, é fundamental estabelecer um modelo de governança capaz de encontrar caminhos e soluções que nasçam do coletivo, de maneira conjunta.

Da experiência de gestão em desenvolvimento no Brasil, a que mais se aproxima dessa necessidade, são as estratégias apresentadas acima porque elas possuem uma governança multinível. Todavia, como se viu, elas também sofrem ainda com a falta de organização e com a descontinuidade, que podem favorecer o surgimento de tarefas sobrepostas, lacunas em relação aos meios e objetivos a serem alcançados e descontinuidade da prática em razão de conflitos²⁸⁸.

Na análise do Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Penitenciário constituído no Tocantins a descontinuidade do diálogo interinstitucional, e, conseqüentemente, das ações ocorreram após o pedido de exoneração da gestora da SECIJU. Sua exoneração publicada em diário ocorreu no dia 30 de outubro, justamente quando ocorreu a última reunião do GTCSP. No caso da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, embora bem desenhada e articulada entre os diferentes órgãos,

²⁸⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Saraiva Educação SA, 2021.

²⁸⁸ BARRICELLI, Patricie. **Controle da corrupção: percepção global da América Latina**. *Tensões Mundiais*, v. 18, n. 36, p. 91-110, 2022. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/7910>>. Acesso em: 02 de mar de 2022.

as ações ficaram no campo individual, se destacando um ou outro órgão. E, por fim, a Estratégia Nacional do Sistema Humanizado de Execução Penal, instalada em 2014 pelo CNMP, possui algumas ações isoladas, mas deixou de funcionar no final de 2015.

Além da descontinuidade das ações, as iniciativas não possuem um grau significativo de institucionalização, podendo ser classificadas como práticas de gestão, provocadas por uma instituição, reguladas, quando muito, por meio de atos administrativos. De modo que para estabelecer um diálogo interinstitucional permanente entre diferentes atores, que estão sujeitos a intempéries do mundo político e da administração, faz-se necessário estabelecer um arranjo jurídico institucional como passo importante em direção a implementação de uma Política Pública de Estado. E isso significa ao menos em um primeiro momento, que o Poder Legislativo, tem que legitimar esse modelo consensual de governança para a resolução de problemas complexos, como é o caso da política penitenciária. A institucionalização normativa não resolve o problema da desorganização e da descontinuidade por si só, mas oferece disposições constitucionais e infralegais, leis, decretos, recursos orçamentários, e meios estatais para os atores envolvidos na execução da política penitenciária.

Neste sentido, mesmo ciente das limitações que enfrentam uma pesquisa qualitativa em produzir generalizações, apresenta-se a seguir um modelo de arranjo jurídico institucional para se construir uma agenda permanente capaz de enfrentar os problemas da política penitenciária. Tal arranjo vai demandar alterações na LEP e a incorporação de instrumentos de gestão para políticas públicas cujos problemas são multidimensionais. A proposta se inspira no estudo de caso do Tocantins, bem como nas Estratégias de cooperação interinstitucional adotadas em âmbito nacional, nas últimas décadas.

Parte do pressuposto, a partir dos estudos apresentados durante a pesquisa, de que não é possível separar segurança pública e justiça criminal, tendo em vista que esta última inclui a Execução Penal, na qual está localizada a política penitenciária. Isto porque esta sofrerá impacto em sua gestão, a depender da política de segurança e do direito penal vigente, que no Brasil, como se viu, está em franco processo de expansão. Por outro lado, a adoção de uma Estratégia Nacional, deve comportar as especificidades dos estados e mais do que definir o que fazer, deve

oferecer um método de construção de agenda pública envolvendo diferentes atores governamentais e não governamentais, cujo o diálogo consensual e a participação seja a premissas basilares.

Isto significa que as ações não necessariamente serão as mesmas para cada estado, pois isto vai depender do diagnóstico situacional levantado, que deve ser capaz de apresentar um quadro fiel da realidade local, para a partir daí serem formuladas as ações. Nesse sentido, é essencial o respeito às particularidades de cada estado. Errou o DEPEN, quando em 2016, ao distribuir os recursos contingenciados do FUNPEN, determinou que os estados em seus termos de adesão deveriam destinar recursos para a construção de estabelecimentos penais, cujo valor mínimo ultrapassava R\$ 30 milhões de reais. Não é o DEPEN que deve definir e impor aos estados qual política pública deve ser executada, e sim os estados, a partir da sua realidade, e em diálogo com outros atores envolvidos com a execução da política penitenciária.

Nesta perspectiva, é preciso retomar a articulação de resolução de problemas complexos por meio de Estratégias Nacionais, no modelo que foi anteriormente apresentado, contudo sugere-se a nomenclatura Estratégia Nacional de Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal. Esta não deve interromper o esforço que vem acontecendo na construção de planos específicos coordenados por áreas específicas. No entanto, deve existir convergência entre os planos específicos e o plano construído pela Estratégia. Pode-se adotar como modelo de Governança o desenvolvido pela ENCCLA, que atualmente está vinculada ao MJSP e possui espaços de gestão bem definidos, quais sejam: Plenária, Gabinete de Gestão Integrada (GGI), Grupos de Trabalho das Ações e Secretaria Executiva.

Para a tomada de decisões, deve-se adotar o modelo de governança consensual, adotado pelas Estratégias aqui apresentadas, bem como pelo Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional do Tocantins. Nesse espaço, não existem ganhadores e perdedores, busca-se estabelecer a agenda por meio do consenso programático. Para mensurar a entrega de resultados, pode-se ter como referência os chamados indicadores de desempenho.

Todavia é preciso um elemento a mais na estruturação da Estratégia que não se

encontra presente de forma significativa nas Estratégias estudadas. Todas possuem em comum premissas como diálogo; o consenso; a coordenação; a cooperação; a especialização e a transparência. Entretanto, a participação social aparece de forma tímida. A ENCCLA, por exemplo, mesmo tendo sido criada em 2003, somente a partir de 2012 vem se abrindo de forma mais significativa para participação da sociedade civil. De acordo com Oliveira e Filho²⁸⁹, a Plenária estabeleceu em 2012, como meta anual a abertura de interação da ENCCLA com a Sociedade Civil. Em 2015, somente após doze anos, foram convidadas 10 entidades da sociedade civil para participar da plenária anual.

Assim, é necessário incluir de forma clara e transparente a participação social, como forma de se ter o controle social, como premissa da Estratégia Nacional de Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal. Parte-se do pressuposto de que um modelo de gestão governança deve ter a participação social como fundamento durante todo o ciclo de políticas públicas. Desta forma, a existência de mecanismos de controle social deve ser encarada como um importante aliado do controle interno. No Brasil, são exemplos de políticas públicas cuja participação é uma premissa, a política de saúde, da assistência social, da educação, do meio ambiente, entre outras.

De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU)²⁹⁰, órgão que também integra as Estratégias apresentadas anteriormente, e que é responsável pela defesa do patrimônio público, transparência e combate à corrupção, o controle social ocorre quando há uma participação efetiva do cidadão na implementação de políticas, sendo um requisito necessário para consolidar a própria democracia no Brasil. Essa participação pressupõe que o cidadão participa na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas. Portanto, a participação deve ser ao mesmo tempo uma premissa que ora pode ser a base do método de gestão, ora pode ser uma demanda da própria agenda.

²⁸⁹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. **A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como experiência cooperativa interinstitucional de Governo aberto no Brasil.** In CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coord.). 48 visões sobre corrupção. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

²⁹⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social.** Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

Cabe, entretanto, qualificar o que seja participação. Castro²⁹¹, nos alerta para uso indiscriminado da palavra participação na agenda pública. Para a autora, não se pode confundir uma representação meramente formal com uma participação ativa e substancial. Ao analisar a participação dos jovens e sua incidência na construção das políticas públicas para a juventude, dispõe que a participação vai além de integrar órgãos colegiados, conselhos, ou ser ouvido sobre uma determinada política ou ação legal. Participação substancial, significa que o indivíduo possui conhecimentos sobre procedimentos orçamentários, questões políticas, trâmites legislativos e como lidar com contas públicas. Assuntos, que não são comumente disponibilizados de forma transparente e acessível a todos. Assim, para além de assegurar a participação na plenária, sendo formalmente incluída, é preciso que haja uma participação significativa da sociedade civil no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal, de forma permanente e que as organizações tenham capacidade de decisão sobre a agenda e principalmente sobre os recursos a serem investidos.

Tal mudança não é algo simples e fácil de acontecer. Isto porque, a participação social efetiva ainda não se tem, quando se está em debate política de Segurança Pública, justiça criminal e execução penal. As diferentes instituições que compõem segurança pública e justiça criminal possuem sua própria dinâmica de trabalho que é pouco afeita à participação social. Então, não é da prática de gestão dessas instituições, facilitar a participação do indivíduo na proposição da agenda, na tomada de decisão em relação ao orçamento, no monitoramento, na avaliação e muito menos no controle da própria ação dessas instituições. De acordo com Escrivão Filho²⁹², embora tenha ocorrido avanços durante o século XX, com o Brasil vivenciando uma série de experiências e transformações estruturais, em termos sociais, políticos e econômicos, o Poder Judiciário se manteve intacto sob o argumento de distanciamento para garantir a imparcialidade, e de uma supremacia institucional

²⁹¹ CASTRO, E. G. O Campo das políticas públicas de juventude e o campo político da juventude: contribuições para a reflexão. In: Fernanda de Carvalho Papa; Maria Virgínia de Freitas. (Org.). **Juventude em pauta - políticas públicas no Brasil**. 1ed.São Paulo: Peirópolis, 2011.

²⁹² ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio. **Participação social no judiciário como instrumento para a democratização da justiça. Pesquisa elaborada no âmbito de atuação do eixo Justiciabilidade dos Direitos Humanos e Democratização da Justiça, da Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos**. 2010. Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/files/2013/01/participacao_social_no_judiciario_como_instrum_ento_para_a_democratizacao_da_justica_antonio_escrivao_2010.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

decorrente do caráter técnico de sua função. Para o autor, a estrutura gerencial conservadora do Judiciário é tão rígida quanto às forças armadas. Mattos, também assevera que o Judiciário ainda está sob forte influência de uma estrutura conservadora, corporativista, com acentuada hierarquização patrimonialista e hermética²⁹³.

Todavia, é bem verdade que aos poucos, embora rígido e conservador, vem sinalizando a abertura para uma atuação mais administrativa consensual, incorporando o indivíduo como copartícipe da gestão judiciária. Trata-se de mecanismos como a mediação, a conciliação e a arbitragem. Atualmente, é conforme nos ensina Cunha²⁹⁴ não é correto chamar de alternativos, mas sim adequados, formando um modelo de sistema de justiça multiportas. Assim, além da decisão do Juiz estatal, tem-se outras possibilidades consensuais, que também estão na esfera da justiça negocial.

O mesmo cenário, com algumas particularidades, se repete no âmbito das políticas públicas de segurança. Lima et al²⁹⁵ avaliam que esse foi o campo que pouco aproveitou a “janela de oportunidade” aberta no contexto da redemocratização. Em que pese, a existência de iniciativas pontuais, restou, assim como no Judiciário, praticamente intocada a arquitetura institucional herdada do regime militar até meados de 2000. A partir daí, houve um novo impulso à participação social no campo da segurança, mas ainda assim, enfrentou e ainda enfrenta empecilhos para sua real concretude. Como marco importante na ampliação da participação social está a realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG), em 2009, que resultou posteriormente na reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP).

O atual Plano nacional PNSP 2021-2030, também estabelece a promoção da participação social como uma de suas atribuições, que tem como objetivo garantir, que as políticas públicas de segurança sejam elaboradas, monitoradas e avaliadas

²⁹³ MATTOS, Simone Brilhante de. **Transparência no Poder Judiciário: aspectos de um novo paradigma**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2017.

²⁹⁴ CUNHA, Leonardo Carneiro da. Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 1, n. 1, p. 140-162, jan./jun. 2020.

²⁹⁵ LIMA, R. S.; SOUZA, L. G.; SANTOS, T. **A participação social no campo da segurança pública**. *Desigualdade & Diversidade*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 23-48, 2012. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/renato_s_de_lima_a_participacao_social_no_campo_da_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 02 de set de 2022.

com ampla participação social. O Decreto, a partir do que dispõe a Lei nº 13.675, de 2018 atribui essa participação aos conselhos de segurança pública e defesa social. Todavia, ela está restrita ao acompanhamento das ações dos integrantes operacionais do Sistema, além de propor diretrizes para as políticas públicas de segurança e defesa social. Em relação a sua composição a norma também prevê a participação de “representantes da sociedade civil organizada e de representantes dos trabalhadores”

Todavia, os conselhos têm conforme dispõe a lei “natureza de colegiado, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social”. Ou seja, não tem natureza deliberativa, apenas propõe diretrizes e acompanha as ações do PNSP. Em relação aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, não há incidência na definição de como ocorrerão os gastos, isto fica a cargo do Conselho Gestor, formado somente por gestores públicos. Todavia, cabe ao Conselho conforme dispõe a alínea “a” do art. 7º do Decreto nº 9.609, de 12 de dezembro de 2018, aprovar a programação orçamentária e financeira dos recursos do fundo, a cada exercício, em observância ao que está no PNSP, ou na ausência do PNSP, aqueles estabelecidos para o Ministério da Justiça e Segurança Pública no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual.

Em relação à Política Penitenciária já foi exposto anteriormente quando se apresentou o Departamento Penitenciário Nacional que participação social na gestão do Fundo Penitenciário é inexistente, uma vez que a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, dispõe que é de competência exclusiva do Depen a gestão do fundo. Tal ausência de participação da sociedade civil na gestão dos recursos do FUNPEN vai na contramão do que dispõe a própria LEP, em seu art. 4º, que estabelece que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança, o que deveria incluir a participativa ativa na tomada de decisão quantos a destinação dos recursos do FUNPEN.

A LEP ainda prevê o conselho da comunidade que é um órgão por excelência diverso e aberto à participação social, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e o Conselho Penitenciário. Todos, dentro das suas atribuições, preveem o envolvimento da sociedade civil organizada. Sobre estes

últimos órgãos, é fundamental lembrar a crítica de Nucci sobre o CNPCP, em relação a sua subordinação ao MJSP e os critérios utilizados para a sua composição. Se tem, na verdade, um órgão construído do ponto de vista formal, que está sujeito às pressões políticas e administrativas, o que impede o cumprimento pleno de suas atribuições.

Assim, quanto a participação da Estratégia de Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal, defende-se que haja de fato um controle social, com uma participação efetiva na tomada de decisão, não somente do ponto de vista da proposição e diretrizes para a agenda, mas principalmente em relação a definição de ações e à distribuição de recursos que financiam tais políticas públicas, o que se exige mudanças legislativas no âmbito nacional, para que ocorra, nos moldes do que acontece na política de saúde, no Sistema Único de Saúde, a participação dos conselhos na gestão dos recursos financeiros. Mudar a forma e a composição do Conselho Nacional de Política Criminal Penitenciária e dos Conselhos Estaduais Penitenciários é essencial para assegurar poder de decisão principalmente em relação aos fundos penitenciários, sem que haja interferência política, além de conferir a eles um papel mais ativo e independente no cumprimento de suas atribuições.

Neste sentido, apresenta-se como fundamental ampliar a participação social no âmbito da política de segurança pública, justiça criminal e execução penal, pois hoje, pode-se afirmar, que as decisões estratégicas sobre gestão e recursos são tomadas por gestores públicos pertencentes à estrutura de Estado e que quando há a participação social essa não é substancial, pois embora exista do ponto de vista formal, não possui de fato a capacidade de intervir de forma significativa. O próprio Grupo de Trabalho criado no Tocantins, não contou com a participação de representantes do Conselho da Comunidade e, em relação a sociedade civil, apenas a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Tocantins participou das reuniões de trabalho.

CONCLUSÃO

Este trabalho de tese assumiu como desafio investigar porque a política penitenciária no Brasil não se desdobra em uma agenda de políticas públicas articulada com os órgãos da execução penal. Tem-se como base o estudo de caso sobre os arranjos jurídicos institucionais da política penitenciária do Tocantins, com foco na análise das atas produzidas pelo Grupo de Trabalho de Crise do Sistema Prisional instituído em 2017 pelo Poder Judiciário e com a participação dos órgãos da execução penal, bem como de outros representantes de áreas correlatas.

Tem-se como base teórica os fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas sistematizados pela professora Bucci, bem como suas contribuições metodológicas e teóricas, que apontam para a necessidade de superar a compreensão de que o direito se manifesta somente a partir da norma, o que exige uma mudança profunda no ensino jurídico para que ele propicie uma abordagem em políticas públicas que desconstrua a formação limitada e restrita dos operadores do direito ao campo da dogmática jurídica. Isto significa, que todos do sistema de justiça devem buscar compreender a complexidade de uma determinada política pública, tendo uma postura cada vez mais proativa e aberto ao diálogo na busca de soluções.

O pressuposto inicial da pesquisa é a afirmação CNPCP (2015;2020), de que para enfrentamento dos problemas da política penitenciária, entre outras medidas, faz-se necessário a institucionalização de um modelo de gestão, por meio de uma norma. Para tanto, afirma que é fundamental que o Estado passe a reconhecer não somente a política penitenciária, mas a política criminal, como política pública, com arranjos jurídicos institucionais próprios e bem definidos. O órgão afirma ainda que não há a utilização de modernos instrumentos adequados de governança em política pública que sejam capazes de criar espaços de gestão para um sistema complexo que envolve diferentes atores.

Em que pese a importante crítica do CNPCP, percebeu-se no desenvolvimento do trabalho, que existem inúmeras políticas públicas sendo desenvolvidas no âmbito da execução penal, porém de forma isolada e descoordenada. Razão pela qual, inspirada no estudo de caso do Tocantins, bem como nas Estratégias de cooperação interinstitucional adotadas em âmbito nacional, nas últimas décadas, propõe-se a

criação de um arranjo jurídico institucional de âmbito nacional com ênfase no modelo de governança cujo a tomada de decisão se der por consenso e que comporte a participação dos órgãos da execução penal, mas não somente. Tendo em vista que os sistemas criminal e de segurança impactam a gestão da política penitenciária, é essencial a participação de representantes destas políticas públicas. Este espaço deve comportar ainda a participação efetiva da sociedade civil. Parte-se da compreensão de que é preciso buscar um modelo de governança que favoreça o diálogo interinstitucional entre atores governamentais e atores não governamentais.

Os desafios da política penitenciária se situam no âmbito de um modelo de uma gestão híbrida, comportando atos jurisdicionais e administrativos, razão pela qual, há a necessidade do envolvimento de todos. Pois, conforme nos ensinou o Ministro Gilmar Mendes todos são administradores do sistema penitenciário. Se a política penitenciária se encontra em total desordem, é responsabilidade de todos que atuam direta e indiretamente no âmbito de sua gestão. Uns mais, outros menos, em função do poder de decisão que cada instituição possui, mas todos são responsáveis, inclusive a sociedade, que é omissa e pouco cumpre seu papel no processo de ressocialização daqueles que estão sob custódia do estado.

Nesta perspectiva, é preciso questionar a opção pela judicialização, bem como, o conseqüente ativismo judicial em matéria de execução penal. Atribuir juridicamente uma responsabilização que é conjunta, ao Poder Executivo pelo caos vivido no sistema penitenciário, é, no mínimo, fechar os olhos para as responsabilidades que são tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Legislativo. Se o caminho para resolução dos problemas da política penitenciária continuar sendo a via judicial e não a administração consensual, a ocupação de gestores de boa-fé será cada vez menor nas unidades gestoras, cujo chefe do Executivo tem como obrigação nomear. Isto porque, as conseqüências para quem aceita tamanho encargo são enormes e podem gerar responsabilização judiciais por problemas que dizem respeito também ao próprio Judiciário e que não se resolvem em quatros anos de gestão.

Portanto, é preciso institucionalizar um arranjo jurídico institucional que favoreça esse espaço de encontro de todos os administradores da política penitenciária de forma permanente, a qual está a se chamar de Estratégia Nacional de Segurança Pública, Justiça Criminal e Execução Penal, a ser replicada também no

âmbito estadual, no que couber, pois deve-se assegurar as especificidades de cada unidade federativa. Mais importante do que definir as ações que devem entrar para a agenda está a necessidade de se construir esse modelo de governança multinível cujo tomada de decisão se dará por meio consensual.

Paralelo à constituição da Estratégia, fundamental se faz a aprimoração da legislação quanto às competências e a forma de composição dos conselhos nas áreas de segurança e penitenciária. Estes espaços devem ir além da competência para definir diretrizes para proposições de ações, devem também ter poder de decisão no que tange a administração orçamentária e financeira, nos moldes do que já acontece nos conselhos gestores de saúde, que atuam efetivamente para garantir as finalidades do SUS intervindo e definindo questões relacionadas à alocação de recursos.

A defesa pela construção da Estratégia como espaço permanente para o enfrentamento dos problemas da política penitenciária, extrai-se do estudo de caso sobre o Tocantins, e a percepção de que foi o diálogo interinstitucional que ocorreu, por meio do Grupo de Trabalho para enfrentar a crise do sistema penitenciário em 2017, o grande responsável pelas principais entregas de resultados da SECIJU no ano de 2017, a exemplo, da finalização do concurso público com a convocação de mais de 800 servidores, formando o primeiro quadro de pessoal do sistema penitenciário do Tocantins.

Não foi a força das decisões judiciais no Tocantins que asseguraram a entrega de resultados, mas sim o diálogo que ocorreram no espaço do GTCSP, que oportunizou que a conclusão do concurso fosse elencada como prioridade, o que fez com que o Grupo Gestor do Governo do Estado, reexaminasse novamente a demanda que a SECIJU já havia apresentado, aconselhando, finalmente, o Chefe do Executivo a nomear os novos servidores, como medida urgente e necessária como forma de evitar que ocorresse no Estado as rebeliões que estavam acontecendo em outros estados.

Nesta perspectiva, em síntese, a proposição da Estratégia Nacional de Segurança pública, Justiça Criminal e Execução Penal pode colaborar com o Estado Brasileiro, como modelo de resolução de problemas complexos que exigem também arranjos jurídicos institucionais complexos que sejam capazes de promover o diálogo

interinstitucional permanente entre os atores governamentais e não governamentais, sem desconsiderar a necessária articulação transversal e intersetorial entre diversos órgãos, sobretudo aqueles que compõem o Poder Executivo, responsáveis pelas áreas de saúde, educação, trabalho, esporte, entre outras. Para tanto, a premissa da participação social deve perpassar toda sua organização e funcionamento. Sem a participação social efetiva, será mais um espaço formal que não alcançará as mudanças substanciais necessárias no âmbito da política penitenciária brasileira.

REFERÊNCIAS

A. D. J. **A Prisão Cautelar como Exceção ao princípio do Estado da Inocência.** *Temas de Direito na Modernidade*, 201. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/79073251.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2022.

ABREU, C. A. F. **O artigo 121 do Código Penal como caleidoscópio da política criminal brasileira.** 2021. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade La Salle, Canoas, 2021. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11690/2249>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

ARAÚJO, Josenice Ferreira dos Santos. **Política de educação e a educação na prisão: a realidade do estado do Tocantins.** 2020. Tese (Doutorado em Política Social). Programa de Pós- Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2020

AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Execução penal.** Grupo Gen-Editora Método Ltda., 2019.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002, p.167.

BALLESTEROS, Paula Karina Rodrigues. **O conselho Nacional de Justiça e Gerencialismo Penal no Brasil. O Poder Punitivo sob a lógica da administração da Justiça.** Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/782/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=Ballesteros%2C+Paula+Karina+Rodriguez>>.

BARRICELLI, Patricie. **Controle da corrupção: percepção global da América Latina.** *Tensões Mundiais*, v. 18, n. 36, p. 91-110, 2022. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/7910>>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn) Thesis**, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

Bitencourt, Cezar R. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas.** 5th ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2001. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humnos_politicas_publicas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In: Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico* São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. O Direito na Fronteira das Políticas Públicas.** São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, p. 7-11, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Maria-Paula-Bucci/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica/links/57275b0608aee491cb4141bb/Quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas.** *In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais.* São Paulo: Blucher, p. 313-340, 2017. Disponível em: <https://cesmac.edu.br/admin/wp-content/uploads/2020/02/BUCCI-Arranjos_juridico-institucionais.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. Público-FA.** Belo Horizonte, v. 9, 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Maria-Paula-Bucci/publication/45236948_Controle_judicial_de_politicas_publicas_possibilidades_e_limites/links/572753eb08aef9c00b8b43f7/Controle-judicial-de-politicas-publicas-possibilidades-e-limites.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas.** Revista Estudos Institucionais, vol. 5, n. 3, 2019. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/430>>. Acesso: 15 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** Saraiva Educação SA, 2021.

BORGES, J. **O que é encarceramento em massa?** Belo Horizonte-MG: Letramento: Justificando, 2018.

BORGES, Dórkas Pereira; DE SOUSA, Bárbara Risomar. **A Execução de Convênios para a Política Pública de Saúde no Sistema Prisional do Estado do Tocantins.** *Execution of Agreements for Public Health Policy in the Prison System of the State of Tocantins.* Revista Brasileira de Execução Penal-RBEP, v. 2, n. 1, p. 149-165, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 104**, de 4 de dezembro de 2019. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Programa Segurança Sem Violência.** 2014. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/Programa_Seguran%C3%A7a_sem_Viol%C3%Aancia_WEB.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. Controladoria-Geral da União. **Controle Social**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347**. [S.l.]: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf>.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Plano de Gestão para o Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório do Mutirão Carcerário no Tocantins**. Brasília, 2014, p. 4. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/3643778dc006122eac6f683f6f7cd606.pdf>>.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Associação Nacional dos Defensores Públicos; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17225>. Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Plano de gestão para o funcionamento de varas criminais e de execução penal. 2009, p. 107. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>>.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 101**, de 2009. Define a política institucional do Poder Judiciário na Execução das Penas e Medidas Alternativas à Prisão. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=161#:~:text=Define%20a%20pol%C3%ADtica%20institucional%20do,e%20Medidas%20Alternativas%20%C3%A0%20Pris%C3%A3o.&text=CONSIDERANDO%20a%20necessidade%20de%20se,Art>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. Ministério de Direitos Humanos. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), 2018. **Relatório de Missão de Acompanhamento ao Sistema Prisional dos Estados do Amazonas, Rio Grande do Norte e Roraima / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**. 173 p. <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatriodemonitoramentoderecomendaes.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 jan. 2022.

_____. **Decreto n. 40**, de 15 de fevereiro de 1991. Convenção contra a Tortura e

outros Tratamentos ou Penas Cruéis, desumanos ou degradantes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccl/VIL_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. **Decreto n. 592** de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Mandela: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos. Brasília: CNJ, 2016.** 45 p. (Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Disponível: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/403>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 2** de 24 de junho de 2016. Dispõe sobre a criação e regulamentação do Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade da Unidade Penal - CadUPL. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21776475/Imprns_Nacional>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Relatório Final do Grupo de Trabalho para estudo e análise de alternativas para administração penitenciária pelos sistemas de Cogestão, Privatização e Parceria Público-Privada.2021.** Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/relatorio-final-cogestao-ppp-2021/relatoriofinal-presidente.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Política Penitenciária e Criminal. **Resolução n. 3**, de 13 de setembro de 2019. Propõe como Diretriz de Política Penitenciária o fortalecimento da participação da sociedade civil na Execução Penal através do Método APAC. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1459>> Acesso em: 15 de jan de 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário (DEPEN). **Estudo Preliminar a metodologia APAC e a criação de vagas no sistema prisional a partir da implantação de centros de reintegração social.** Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/canal_atendimento/ouvidoria/EstudoPreliminarAMetodologiaAPACeCriacaodevagasnoSistemaPrisonalapartirdaImplantacaodeCentrosdeReintegracaoSocialSITE.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Relatório Temático. As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. 2017. p.44. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/funpen.pdf>>.

_____. **Lei 13.190**, de 2015. Altera as Leis n.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13190.htm>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/plano_nacional/PNPCP-2020-2023.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas**. Brasília: CNJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. **Lei nº 7.210**, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm>. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Sistema Penitenciário em número**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 592.581**. Relator: Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863995046/recurso-extraordinario-re-592581-rs-rio-grande-do-sul/inteiro-teor-863995056?ref=serp>>. Acesso: 10 jan. 2022

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 56**, de 8 de ago. de 2016. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352>. Acesso em: 20 dez de 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Tema 423**. Cumprimento de pena em regime menos gravoso ante a falta de vagas em estabelecimento penitenciário adequado. Relator: Gilmar Mendes. Decisão em: 11 mai. 2016. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria nº 018.407/2018-1**. Relator: Ministra Ana Arraes. DOU 03/07/2019. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729227607/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1804720181/relatorio-729227894>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Depen atualiza dados sobre a população carcerária do Brasil até junho de 2022**. Disponível <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de Gestão para a Política Prisional**. Brasília, 2016. Disponível: <https://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/ativos_cooperacao/estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro-enccla>. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Cronograma de Curso da Escola Penitenciária. 2019**. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/espen/calendario-de-cursos-1/calendario-de-cursos>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_politicas_publicas.PDF. Acesso em: 25 dez. 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria n. 498**, de 11 de novembro de 2019. Institui o grupo de trabalho para produzir proposta de lei que regulamentará a Polícia Penal no âmbito da União. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/167>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria GM/MJ n. 1.107**. (2008, 5 de junho). Aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária/CNPPC. Brasília, DF: Ministério da Justiça. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/Acesso/anexos-institucional/ri-conselho-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPPC). Ouvidoria do Sistema Penitenciário – DEPEN. **Relatório de Inspeção em Estabelecimentos Penais no Estado de Tocantins. 2013**. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnppc/relatorios-de-inspecao/relatorios-de-inspecao-2013>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria nº 018.407/2018-1. Assunto: Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)**. Relator: Ministra Ana Arraes. DOU 03/07/2019. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=18047&p2=2018&p3=1>. Acesso em: 10 de jan de 2022.

_____. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Dados estáticos do Sistema Penitenciário**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNWQ0ODM1OTQtMmQ2Ny00M2IyLTk4Ym>

UtMTdhYzI4N2ExMWM3liwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9 >. Acesso em: jul de 2022.

_____. Ministério Público Federal. **Nota Técnica das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão pelo veto integral ao PL 7448/2017** (PLS 349/2015). Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%201_2018.p df>. Acesso em: 22 dez. 2021.

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório de Missão a unidades de privação de liberdade no Tocantins / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatoriocomassinatura.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2022.

_____. Senado Federal. **Parecer n. 22/2017**. Relatoria SEN. Simone Tebet. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Assunto: Projeto de Lei do Senado nº349, de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&disposition=inline>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 113**, de 20 de abril de 2010. Dispõe sobre o procedimento relativo à execução de pena privativa de liberdade e de medida de segurança, e dá outras providências. Portal CNJ. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n113-20-04-2010-presidencia.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/enasp>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP n. 56**, de 22 de junho de 2010. Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/660>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.**, de 2011 (Do Sr. Fabio Trad) Dispõe sobre a denominação e as atribuições da Carreira e cargo de Agente Penitenciário Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=962953>. Acesso em: 11 out. 2021.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional n. 14**, de 2016. Objetiva dar nova redação o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, que passariam a vigorar com a inclusão da criação da polícia penitenciária no sistema de segurança federal, estadual e distrital. Requerimento n. 98 de Senador Cássio Cunha Linha. Congresso Nacional. Senado. Disponível em: <<https://legis>>.

senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1395079&ts=1540475024521&disposition=inline>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRITO, Camila; ZORZATTO, Marcia. Justiça Restaurativa. **ETIC-Encontro de Iniciação Científica**, v. 10, n. 10, 2014. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/4302>>. Acesso em : 11 ag. 2021.

CABRAL, Geraldo Divino. **A participação da sociedade na execução penal: mecanismo de melhoria da prestação jurisdicional no sistema carcerário de palmas, estado do Tocantins**. 2015. Dissertação (Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Escola Superior da Magistratura do Estado do Tocantins – ESMAT, Universidade Federal do Tocantins – UFT, Palmas. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/121>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

CACICEDO, P. **O controle judicial da execução penal no Brasil: ambiguidades e contradições de uma relação perversa**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 4, n. 1, p. 413-432, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/111> >. Acesso em: 16 de Dez. de 2021.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, Parte Geral**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 344.

CHIES, L. A. B; BARROS, A. L. X; LOPES, Carmen L.A.S., OLIVEIRA, S. F. Prisionalização e sofrimento dos agentes penitenciários: fragmentos de uma pesquisa. **Revista Brasileira de Ciências Criminas: RBCcrim**, v.13. n.52. p.309-335. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/89201>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CASTRO, E. G. **O Campo das políticas públicas de juventude e o campo político da juventude: contribuições para a reflexão**. In: Fernanda de Carvalho Papa; Maria Virgínia de Freitas. (Org.). **Juventude em pauta - políticas públicas no Brasil**. 1ed.São Paulo: Peirópolis, 2011.

COSTA, Arthur Trindade M. **É possível uma Política Criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF**. **Sociedade e Estado**, 26 (2011): 97-114, p.99. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/hVRGN6KbR3p8gvGZrkRsPJG/abstract/?lang=pt>>.

BARBOSA, Rafael de Oliveira Costa; RENATO KIM. **Nova Lei de improbidade administrativa**: de acordo com a Lei n. 14.230/2021. São Paulo: Grupo Almedina, 2022.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2006

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Política Pública como Campo Disciplinar**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013. p.6. Disponível: <<http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/3257/coutinho-o-direito-nas-pol-ticas-p-blicas.pdf>>.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil**. *Revista ANNEP de Direito Processual*, v. 1, n. 1, p. 140-162, jan./jun. 2020.

FERNANDES, R. de C. P. et al. **Trabalho e cárcere: um estudo com agentes penitenciários da Região Metropolitana de Salvador, Brasil**. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2002, vol. 18, n. 3, pp. 807-816. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/yxFPZVfgR56vpQ697Ld4KcQ/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FILOCRE, Lincoln D. **Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Grupo Almedina (Portugal), 2017.

ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane Bobé. **As comunidades epistêmicas penais ea produção legislativa em matéria criminal**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 960-978, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5612>>. Acesso em: 16 de Dez. de 2021.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sergio. **Participação social no judiciário como instrumento para a democratização da justiça**. *Pesquisa elaborada no âmbito de atuação do eixo Justiciabilidade dos Direitos Humanos e Democratização da Justiça, da Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos*. 2010. Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/files/2013/01/participacao_social_no_judiciario_como_instrumento_para_a_democratizacao_da_justica_antonio_escrivao_2010.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

FEDERAÇÃO NACIONAL DO SERVIDORES PENITENCIÁRIOS. **Polícia Penal no contexto da Segurança Pública**. 2009, p. 32-35. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/cipasap/cartilha-da-policia-penal>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014

FERREIRA, Carolina Costa. **O Estado de Impacto Legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal**. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022

FURUKAWA, N. O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo. **Novos estudos – CEBRAP** [online]. 2008, n. 80, p. 21-41. ISSN 0101-3300. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n80/a03n80.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019;

GRECO, R. **Curso de Direito Penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

JESUS, Maria Gorete Marques de. Verdade policial como verdade jurídica: narrativas do tráfico de drogas no sistema de justiça. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, 2019, p.2

LEMOS, Carolina Barreto. **Puxando pena: sentidos nativos da pena de prisão em cadeias do Distrito Federal**. 2017. 220 f., il. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/24485>>. Acesso: 12 jun de 2022.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 24. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LIMA, Heloisa Bezerra; NASCIMENTO, Raul Victor Rodrigues do. **Transgeneridade e cárcere: diálogos sobre uma criminologia transfeminista**. **Revista Transgressões**, v. 2, n. 2, p. 75-89, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/6444>>. Acesso em: 11 out. 2021.

LOPES JR., Aury. **Fundamentos do processo penal: introdução crítica**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

LOPES Jr., Aury; ROSA, Alexandre Morais da. **Não sei não conheço, mas não gosto de audiência de custódia**. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, edição do dia 10.07.2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul10/limite-penal-nao-sei-nao-conheco-nao-gosto-audiencia-custodia>>. Acesso em: 12 jun de 2022

MACHADO, Bruno Amaral; ALVES, Reinaldo Rossano. **Comunidades epistêmicas e a produção dos decretos de indulto no Brasil**. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 15, n. 21, p. 50-76, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1465/0>>. Acesso em: 16 jun de 2021.

MACHADO, Nara Borgo Cypriano. **Usuário ou traficante? A seletividade penal na nova lei de drogas**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3836.pdf>. Acesso em: 12 de ago de 2022.

MAIA, E. D. F.; GOMES, M. V. M. L. **Execução penal e criminologia**. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book, p.28.

MAIA, Isabelly Cysne Augusto; FERREIRA, Pedro Henrique Lopes. **Do contingenciamento ao Estado de Coisas Inconstitucionais: A intervenção do Judiciário na execução da política penitenciária**. **Revistas Teorias do Direito e Realismo Jurídico**. 2018 (no prelo). Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210566731.pdf>. Acesso em: 20 dez de 2021.

MALHEIROS, Rafael Taranto et al. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. 2019. Disponível: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3924>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

MARCÃO, Renato Flavio. **Curso de Execução Penal-19ª edição 2022**. Saraiva Educação SA, 2022.

MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2009. p 60.

MATTOS, Simone Brilhante de. **Transparência no Poder Judiciário: aspectos de um novo paradigma**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2017.

MATTOS, Simone Brilhante de. **Transparência no Poder Judiciário: aspectos de um novo paradigma**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2017.

MIOTTO, A. B. **O direito penitenciário: importância e necessidade do seu estudo**. **Revista de Informação Legislativa**, v. 7., nº 28, out./dez., 1970. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br>>. Acesso em: 10 nov. 2021

MIOTTO, Armida Bergamini. **O Direito Penitenciário: importância e necessidade do seu estudo**. **Revista de Informação Legislativa**, v. 7, n. 28, p. 93-106, out./dez. 1970 | **Revista do Conselho Penitenciário Federal**, v. 8, n. 26, p. 31-46, jan./mar. 1971. Disponível: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180530>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato Nascimento. **Execução penal**. Gen, Atlas, 2020, p.30

MIRABETE, J. F.; FABBRINI, R. N. **Manual de Direito Penal Parte Geral**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 28.

MOREIRA, Neto; FIGUEIREDO, Diego. **Legitimidade e Discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MUNDIM, G. A. (2020). **“Apagão das canetas”**: gestor público, controle e mídia (Dissertação de Mestrado). Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP. Disponível: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28808>. Acesso em: 12 dez. 2021

NORBERTO, A. **Execução Penal**. 6. ed. São Paulo: Método, 2019

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Execução Penal**. 4. ed. São Paulo: Forense, 2021.

_____. **Manual de processo penal e execução penal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 992

_____. **Manual de direito penal: Parte geral: Parte especial**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS DA AMERICANOS. **Princípios e Boas Práticas**

para a **Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas**. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosPPL.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

OLIVEIRA, José Wellington de et al. “Sabe a minha identidade? Nada a ver com genital”: vivências travestis no cárcere. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 38, p. 159-174, 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. **A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como experiência cooperativa interinstitucional de Governo aberto no Brasil**. In CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coord.). 48 visões sobre corrupção. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

OLIVEIRA, Marcondes Pereira de. **Execução da pena privativa de liberdade: ressocialização, neutralização e possibilidades**. CARVALHO, Amanda Sanches Daltro de et al. A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro — Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2020 (Vol. V). P 41-60. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/banner_cidadao/Revista_do_Sistema_Prisonal_-_Edi%C3%A7%C3%A3o_2020.pdf Acesso em: 20 dez. 2021.

OLIVEIRA, Nathália Martins et al. **Sistema penal brasileiro: ressocialização ou reajustamento?** Anais do Seminário Científico do UNIFACIG, n. 3, 2018. Disponível em: <<http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/semiarociencia/article/view/510>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PASSETTI, Edson. **Ensaio sobre um abolicionismo penal**. In: SOUZA NETO, João Clemente; NASCIMENTO, Maria Leticia (Orgs). Infância: violência, instituições e políticas públicas. São Paulo: Expressão e Arte, 2006. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/verve/article/view/5131>. Acesso em: 15 jul. 2022.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes; MAIA, Raphael Rocha de Souza. **Direito administrativo do medo, apagão das canetas e improbidade administrativa: por uma reflexão acerca da (in)constitucionalidade da 'violação a princípios' como espécie de improbidade administrativa**. Fórum Administrativo [Recurso Eletrônico] :Direito Público. Belo Horizonte, v.19, n.224, out. 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/40942>. Acesso em: 30 jun. 2021.

PEREIRA, João Carlos Murta. **Análise das iniciativas implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça no sistema de execução penal**. 2018. 261 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2452>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PORTO, Roberto. **Crime organizado e o sistema prisional**. São Paulo: Atlas, 2008

PÔRTO JÚNIOR, F. G. R; SOUZA, S. A. (Org.). **Educação Prisional e Práticas Pedagógicas: construindo experiências**. Palmas: Fundação Universidade do Tocantins - UNITINS, 2008. v. 1. 168p.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2002, p.448

RAMOS, André.de. C; GRAMSTRUP, Erik. F. **Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro - LINDB**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021, p. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597820/>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

RIBEIRO, Gleidy Braga. **O ativismo judiciário frente à Gestão Híbrida do Sistema Penitenciário**. *IDP Law Review*, v. 1, n. 1, p. 192-211, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5392>. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. **O agente penitenciário e a criação da polícia penal: um debate sobre identidade 2020 e reconhecimento social**. 1. ed. – Curitiba: Appris, 2020, p.93

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019. Disponível: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

RUMIM, C. R. (2006). **Sofrimento na vigilância prisional: o trabalho e a atenção em saúde mental**". Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/cTB8bVjfyfBXhk5RSDt455G/?lang=pt>. Acesso em: 20 jan. de 2022.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLyrPJ7vFWLFPyc/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SALLA, F. **Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil**. Revista Lusotopie, Paris, v. 10, p. 419-435, 2003. Disponível em: <https://www.persee.fr/doc/luso_>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SÁNCHEZ, Jesús Maria Silva. **La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales**. Madrid: Edisofer, 2011.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; PESSOA, Manoela Fleck de Paula. O sistema interamericano de direitos humanos e as medidas de urgência no sistema prisional brasileiro: a perspectiva garantista na proteção dos direitos humanos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 13, n. 2, p. 227-244, 2021. Disponível em: <<http://index.php/RECHTD/article/view/18772>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014

SHIMIZU, B. **Solidariedade e gregarismo nas facções criminosas: um estudo criminológico à luz da psicologia das massas**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-31072012-092234/pt-br.php>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SOBRAL JUNIOR, Roberto Jose de Goes. **O usuário e o traficante de acordo com a Lei 11.343/2006**. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2012/trabalhos_22012/RobertoJoseGoesSobralJR.pdf>. Acesso em: 12 jun de 2022.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, 2019. Disponível em: [https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431#:~:text=Resumo,e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20\(DPP\)](https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431#:~:text=Resumo,e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20(DPP)). Acesso em: 24 jan. 2022.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito Administrativo do Medo: O Controle Administrativo da Gestão Pública no Brasil**. 2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Ceará, 2021. P.13 Disponível: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021_dis_faqsousa.pdf Acesso em: 12 de dez de 2021.

SOARES, José Roberto Angelo Barros. **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais**. 2022, 109 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) — Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/43723>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.* Números da Questão prisional: Problema Estrutura e Estruturante. **Revista A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro**. Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. IV. Brasília: CNMP, 2020. Disponível: <https://www.cnmp.mp.br/portal//images/Publicacoes/documentos/2021/Revista_do_Sistema_Prisional_-_Edi%C3%A7%C3%A3o_2020.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/?lang=pt>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

TEVISANUTO, O. **Susp, os agentes penitenciários e a rigidez constitucional: um entrave para a modernização**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/66997/susp-os-agentes-penitenciarios-e-a-rigidez-constitucional-entrave-para-a-modernizacao>>. Acesso em: 20 de jan de 2022.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Ação Civil Pública nº 0011913- 54.2016.827.2729**. 2016. Disponível em: <<https://eproc1.tjto.jus.br/>>. Acesso em: mar. 2019.

TOCANTINS. Ministério Público Estadual. **História**. Disponível em: <<https://www.mpto.mp.br/portal/2015/03/17/historia>>.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Tocantins, **Relatório de dados da população carcerária no Tocantins**. 2017.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 1, da reunião do dia 20 de janeiro de 2017. [versão impressa].

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 2, da reunião do dia 20 de fevereiro de 2017. [versão impressa].

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 3, da reunião do dia 27 de março de 2017. [versão impressa].

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 4, da reunião do dia 28 de abril de 2017. [versão impressa].

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 5, da reunião do dia 26 de maio de 2017. [versão impressa].

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 6, da reunião do dia 30 de junho de 2017. [versão impressa].

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 7, da reunião do dia 25 de agosto de 2017. [versão impressa].

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Grupo de Trabalho da Crise do Sistema Prisional**. Ata de nº 7, da reunião do dia 27 de outubro de 2017. [versão impressa].

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes. Análise da proposta de “acordo penal” (art. 395-A) do Pacote Anticrime: risco de generalização e necessidade de limitação da justiça criminal negocial. **Boletim IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminas. N. 318** - Maio/2019. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/6339-Analise-da-proposta-de-acordo-penal-art-395-A-do-Pacote-Anticrime-risco-de-generalizacao-e-necessidade-de-limitacao-da-justica-criminal-negocial>. Acesso em: 10 dez. 2021.