

Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura- MNPCT

Laboratório de Gestão de Políticas Penais – LabGEPEN, Departamento de
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília

Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais – NuPES, Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas

Nota Técnica de 18 de janeiro de 2018

Análise sobre os impactos da alteração da Resolução 09, de 18 de
novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura
Penal no Brasil



Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional da Cidadania
Setor Comercial Sul – B, quadra 9, Lote C-Edifício Parque da Cidade Corporate, Torre A, 10ª andar
Brasília – Distrito Federal -70308-200
Telefone: (61) 2027-3782 – mnpct@sdh.gov.br
<https://goo.gl/MLy79z>

Laboratório de Gestão de Políticas Penais

Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Departamento de
Gestão de Políticas Públicas
Campus Darcy Ribeiro - Prédio da FACE - Asa Norte
Brasília – DF – CEP: 70910-900

Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais

Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Av. Lourival Melo Mota, s/n - Tabuleiro do Martins
Maceió – AL – CEP: 57072-900

Autoras e autor

Valdirene Daufemback
Suzann Flávia Cordeiro de Lima
Felipe Athayde Lins de Melo
Thandara Santos
Thais Lemos Duarte
Fernanda Machado Givisiez

Colaboradoras e colaboradores

Ana Claudia Nery Camuri Nunes
Deise Benedito
José de Ribamar de Araújo e Silva
Lucio Costa
Luís Gustavo Magnata Silva
Luz Arinda Barba Malves
Márcia Anunciação Maia Pereira
Maria Palma Wolff

Todos os direitos reservados.

A reprodução do todo ou parte deste documento é permitida somente para fins não lucrativos.



Apresentação

Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT

O MNPCT é parte integrante do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, de acordo com a Lei nº 12.847, sancionada no dia 2 de agosto de 2013. Sua instituição atende a compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro em 2007 com a ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da Organização das Nações Unidas – ONU. Dentre as suas atividades está a visita a estabelecimentos de privação de liberdade, a elaboração de relatórios circunstanciados e de recomendações, e requerer à autoridade competente instauração de procedimento criminal e administrativo mediante a constatação de indícios da prática de tortura e de outros tratamentos e práticas cruéis, desumanos ou degradantes.

Laboratório de Gestão de Políticas Penais – LabGEPEN, Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília

O LabGEPEN é um ambiente transdisciplinar que tem por objetivo incidir na produção e disseminação de conhecimento, formação acadêmica e profissional, extensão universitária, comunicação, formulação de políticas e implementação de propostas que possam contribuir na revisão, delimitação e estruturação da política penal com base no Estado Democrático de Direito e nos Direitos Humanos. Organizou-se por iniciativa de uma rede de pesquisadores, professores, profissionais e representantes da sociedade civil que atua de forma articulada com a academia e o campo de públicas. Por sua natureza interdisciplinar e aplicada, soma-se aos demais projetos do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da UnB na perspectiva de pensar a complexidade do Estado e da sociedade. O LabGEPEN divide-se em três linhas de pesquisa, quais sejam: Teorias e Práticas da Política Penal; Políticas Públicas e Política Penal e Gestão dos Serviços Penais.

Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais – NuPES, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas

O NuPES realiza pesquisas sobre as diversas interfaces do planejamento, gestão e conservação do espaço arquitetônico, paisagístico e urbano com características especiais, buscando compreender os métodos de interação entre a concepção e seus aspectos construtivos, processos e sistemas de planejamento, gestão urbano-ambiental e análise do espaço edificado, sempre interligados aos princípios dos Direitos Humanos como instrumento de humanização dos espaços e de inclusão sócio espacial. Possui três linhas de pesquisa: Estudos sobre edificações e ambiência de projetos especiais e institucionais (penais, de saúde e de educação); Gestão e conservação de edificações e patrimônio como identidade; Tecnologia, linguagem e representação em arquitetura e design.



M686 Brasil. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT); Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGEPEN) do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília; Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais (NuPES) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas, 2018.

Nota Técnica Conjunta de 15 de janeiro de 2018: Análise sobre os impactos da alteração da Resolução 09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as Diretrizes para Arquitetura Penal no Brasil / MNPCT. LabGEPEN e NuPES: Valdirene Daufemback, Suzann Flávia Cordeiro de Lima, Felipe Athayde Lins de Melo, Thandara Santos, Thais Lemos Duarte e Fernanda Machado Givisiez.

62 p.

ISBN: 978-85-60877-82-9

1. Prevenção e combate à tortura; 2. Arquitetura Penal; 3. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; 4. Política Pública.

CDD 360

CDU 351:343:369



Resumo Executivo

A arquitetura penal é um importante instrumento de organização social, de gestão das políticas públicas e para a garantia da dignidade humana. No Brasil, cabe ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais, em âmbito federal ou estadual, como previsto na Lei nº7210/84, artigo 64 º, inciso VI. Foram editadas Resoluções nesse sentido em 1994, 2005 e 2011. Em 2017, o CNPCP editou a Resolução CNPCP nº 6, de 07 de dezembro de 2017, por meio da qual foram flexibilizadas as Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal estabelecidas na Resolução anterior, a Resolução nº 09, de 18 de novembro de 2011.

A flexibilização dessas regras influencia negativamente nos padrões de custódia de pessoas privadas de liberdade e se contrapõe à Lei de Execução Penal, às Regras Mínimas da ONU de Tratamento de Prisioneiros, a diretrizes internacionais de arquitetura e engenharia penal e a outros compromissos assumidos pelo Brasil frente à comunidade internacional.

Com intuito de precisar os impactos dessa medida objetivamente nas novas construções e na política penal no Brasil, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o Laboratório de Gestão de Políticas Penais (Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília) e o Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas) realizaram estudos e produziram esta Nota Técnica Conjunta, articulando as especialidades de cada órgão.

A Resolução CNPCP nº 6, de 07 de dezembro de 2017, suprime as áreas mínimas de quase totalidade dos módulos que fazem parte do programa de necessidades do projeto arquitetônico dos estabelecimentos prisionais. Esta Nota examina as consequências dessa decisão na ocupação dos espaços, funcionalidade das áreas, gestão dos serviços, segurança e qualidade de vida das pessoas presas e servidores, no cumprimento da legislação penitenciária e de direitos humanos, assim como de políticas de prevenção e combate à tortura.

São apresentados manuais e diretrizes internacionais para arquitetura penal e averiguadas as correspondências com a Resolução CNPCP nº 09/2011, bem como identificadas recomendações da Comissão e Corte Internacional de Direitos Humanos para o Brasil e outras instâncias da ONU sobre o assunto. No âmbito nacional, foram examinados relatórios do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e do próprio CNPCP que apontam que os aspectos de infraestrutura estão entre os problemas mais acentuados das prisões brasileiras e, que são necessários parâmetros mais específicos para os projetos, bem como de proporcionalidade das áreas com o número de pessoas custodiadas. Verificado isso, evidencia-se que o CNPCP, ao suprimir as áreas mínimas dos módulos, contrariou as conclusões de seus próprios relatórios de inspeções prisionais e de órgãos que tem função de fiscalização, como o Mecanismo e o Conselho Nacional de Justiça. Tampouco respeitou os acordos e diretrizes internacionais.

Dificuldades e atrasos nas obras de estabelecimentos prisionais foram alguns dos argumentos utilizados como justificativa pelos conselheiros do CNPCP para a edição da resolução que

flexibilizou as regras. No entanto, foram feitas análises com base em um estudo minucioso realizado pela Controladoria Geral da União quanto às obras do Programa Nacional do Sistema Prisional (2011 a 2016). As evidências demonstram que a etapa de análise e aprovação do projeto de arquitetura de obras prisionais, a partir da Resolução CNPCP nº 09/2011, não se constitui como motivo para o atraso, paralisação e/ou não início de obras dos estabelecimentos prisionais. Embora tenham ocorrido demoras nessa etapa, isso foi insignificante para a não entrega das 99 construções do programa após 5 anos, sendo as reais causas: alteração ou inadequação de terrenos, descontinuidade administrativa, inadequação ou incompletude de projetos de engenharia, falha no edital de licitação e mobilização social desfavorável para construção do estabelecimento prisional. Ou seja, a justificativa apresentada pelo CNPCP para realizar a alteração normativa não se sustenta.

Por fim, esta Nota Técnica estabelece correlações entre a liberação pelo governo federal, em 2016 e 2017, de cerca de 1,6 bilhões de reais, parte dos recursos descontingenciados do Fundo Penitenciário Nacional – sendo aproximadamente 70% para obras com possibilidade de dispensa do processo licitatório para a contratação de construtoras – e as novas regras de arquitetura prisional, ponderando as graves consequências para o mau uso dos recursos públicos e para o agravamento da violência e criminalidade no país.



Lista de Tabelas

- Tabela 1- Demonstração de correlação entre os artigos da LEP e o programa de necessidades dos estabelecimentos penais
- Tabela 2- Descrição de procedimentos de ajustes e revisões da Resolução nº09/2011
- Tabela 3- Encaminhamentos após a publicação da Resolução nº09/2011, conforme proposta da Comissão Mista criada pela Portaria CNPCP de 28 de julho de 2011
- Tabela 4- Distribuição do tipo de zona e significados
- Tabela 5- Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades educacionais por Unidade da Federação
- Tabela 6- Pessoas em atividade de ensino escolar e capacidade das salas de aula
- Tabela 7- Distribuição de áreas mínimas da cadeia pública a partir das Resoluções nº 03/2005 e 09/2011 por Módulos
- Tabela 8- Distribuição de áreas mínimas da penitenciária a partir das Resoluções nº03/2005 e 09/2011 por Módulos
- Tabela 9- Total de recomendações emitidas por tipo de unidade de privação de liberdade do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - 2016
- Tabela 10- Temas das recomendações sobre os estabelecimentos penais visitados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – 2016
- Tabela 11- Inspeções por unidades federativas e estabelecimentos penais
- Tabela 12- Distribuição da amostra de obras analisadas pelo estudo da CGU
- Tabela 13- Relação dos entraves/problemas identificados nos contratos de repasse e incidências

Lista de Ilustrações

- Figura 1- Esquema de fronteiras de espaços
- Figura 2- Parâmetros definidos pela NBR 15220/2003, em função das dimensões dos espaços
- Gráfico 1- Estabelecimentos prisionais com e sem oficinas de trabalho por Unidade da Federação
- Figura 3- Implicações Práticas do Desenho do Estabelecimento Penitenciário
- Figura 4- Infraestrutura de estabelecimentos prisionais por Programas Funcionais
- Figura 5- Capacidade da prisão e condições de alojamento
- Figura 6- Fluxo do processo de apoio do governo federal aos estados da federação na construção de estabelecimentos prisionais

Sumário

1) Histórico: a arquitetura como instrumento de gestão da política pública	10
1.1 - Resolução nº03, de 18 de fevereiro de 2005, e Resolução nº 16, de 12 de dezembro de 1994, ambas do CNPCP	12
1.2 - Resolução nº09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP	13
1.3 – Resolução nº 6, de 7 de dezembro de 2017, do CNPCP	21
2) Análise dos Impactos da Alteração da Resolução 09, de 18 de novembro de 2011, realizada pela Resolução Nº 6, de 7 de dezembro de 2017	23
3) Flexibilização da Resolução nº 09/2011 e o desrespeito às diretrizes internacionais sobre custódia de pessoas privadas de liberdade	34
4) Evidências da necessidade de padrões para construções prisionais.....	39
4.1 - Espaços como vetor de Tortura e Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes de pessoas presas, familiares e funcionários - Relatórios MNPCT	39
4.2 - Espaços como inviabilizador de implantação de políticas públicas e de garantia da dignidade humana - Relatórios CNPCP	41
5) Análise dos fatores críticos para construção de estabelecimentos prisionais com recursos federais	50
6) Análise dos indícios do futuro da política penal.....	56
7) Conclusão	58
Referências	60

1) Histórico: a arquitetura como instrumento de gestão da política pública

As ideias de sociedade, Estado e cidade no final do século XVIII e início do século XIX, alimentaram uma reflexão sobre a arquitetura como engenho da atividade política, com a criação de novas instituições estratégicas para a consolidação política dos Estados-nação, na qual o modelo de cidade contemplava a delimitação de um lugar territorial privilegiado em um sistema de regulação da conduta geral dos indivíduos. O Estado se solidifica nessa função organizativa das relações sociais e econômicas, concretizadas por edifícios de transmissão de cultura e de ensino, edifícios de produção, edifícios para a distribuição de bens, e os edifícios de controle e cura (Montaner e Muxi, 2014).

A arquitetura penal se insere nesse contexto, mas, aparentemente, a ela é dada pouca importância. Trata-se de uma ausência de interesse social porque não há uma integração política e interdisciplinar dos espaços penais nas cidades; porque esse tema não é adequadamente explorado como uma área de conhecimento na formação profissional; e porque, ao desenvolver um projeto arquitetônico para novos estabelecimentos prisionais, dificilmente são consideradas as finalidades daquele estabelecimento na execução penal e as necessidades humanas de seus usuários. No entanto, não existe edifício sem projeto de arquitetura ou engenharia, ele está presente e tem tido efeitos preocupantes no Brasil e no mundo.

Com 726.712 pessoas presas e um déficit de 358 mil vagas (INFOPEN, 2016), o Brasil foi o segundo país cujo percentual da população presa mais cresceu nos últimos 20 anos. Há complexas consequências do superencarceramento e da superlotação para as más condições das instalações penais, mas isso não justifica o fato de a maior parte dos estabelecimentos penais contarem com uma estrutura incompleta e deteriorada. Além da superlotação que faz com que a infraestrutura dos estabelecimentos não comporte a demanda, ocorrendo diversos problemas de falta de espaço, redes hidráulicas estouradas, uso de espaços para finalidades não planejadas, proliferação de doenças, entre outros aspectos; o espaço prisional favorece essa situação na medida em que não apresenta ambientes adequados a determinados usos ou, quando os apresenta, estes são subvertidos de maneira a não permitirem a compreensão de sua função por parte dos usuários (presos ou funcionários), prejudicando o funcionamento planejado (zoneamentos e fluxos), afetando sobremaneira a dignidade humana de ambos. **Esses são aspectos que deveriam ser equacionados pelo projeto de arquitetura e não pelas tentativas improvisadas do gestor após o início do funcionamento do estabelecimento.**

De uma maneira geral, até 2011, poucos avanços foram observados nos projetos arquitetônicos de estabelecimentos penais do Brasil, **as quase 1400 prisões nacionais são cópias de padrões anteriores, majoritariamente com visão restrita sobre a funcionalidade do espaço e projetadas sob a pressão da crise do momento.** A mudança mais significativa, como será apresentada a seguir, nos conceitos e regras para construções prisionais foram feitas pela Resolução nº 09/2011, porém, nenhuma obra com recursos federais foi concluída até janeiro de 2018 com esses novos parâmetros. As 99 obras que o governo federal apoiou financeiramente com projetos que tem referência nas novas regras, ainda estão em andamento, conforme detalha o Capítulo 5.

É certo que um bom projeto arquitetônico e de engenharia não garante, necessariamente, a implantação das políticas públicas a que todas as pessoas privadas de

liberdade têm direito e que é dever legal do Estado. No entanto, **é incontestável que um projeto arquitetônico incompleto, disfuncional e deslocado da finalidade do edifício não permitirá que a gestão realize os serviços necessários, muito menos privilegiando a saúde de todos, a segurança dinâmica e a prevenção à violência e tortura.**

Nesse sentido, o dimensionamento dos espaços está diretamente relacionado ao tipo de políticas públicas que serão embarcadas e à qualidade de serviços que serão prestados. O tema da Arquitetura Penal, considerando o projeto e sua execução, tem tal dimensão. É necessário compreendê-lo para além de critérios de edificações, mas como **instrumento de gestão da política prisional e da governamentalidade penal.**

No Brasil, cabe ao CNPCP, a partir do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária e demais documentos que constituem as diretrizes pensadas pelo órgão, estabelecer as regras para a construção e reforma de estabelecimentos prisionais, dentre outras funções, como determina o art. 64, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (LEP):

- 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;
- 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...

A LEP ainda prevê que o CNPCP seja formado por “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”, indicados pelo Ministro da Justiça. Assim, dependendo das preocupações de cada governo, há preferências de perfil para os conselheiros. Nesse sentido, convém mencionar que a composição de conselheiros de dezembro de 2017 é de **quase todos os membros recém-empossados**, haja vista a renúncia coletiva de conselheiros em janeiro de 2017¹.

A seguir serão apresentadas as Resoluções do CNPCP que trataram dessa matéria e a distinção entre elas. Considerando que a Resolução nº 06/2017 modifica a Resolução nº 09/2011, no **Capítulo 2** são evidenciados os impactos da alteração que suprime as áreas mínimas dos módulos do partido arquitetônico. No **Capítulo 3** é realizado um estudo das recomendações internacionais ao Brasil sobre esse tema e também sobre os manuais e diretrizes da Conferência dos Ministros de Justiça da Ibero-América (COMJIB) e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), além do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS). Nessa análise é possível identificar quais são os compromissos já assumidos pelo Brasil e como isso está em discordância com a flexibilização da Resolução nº 09/2011. No **Capítulo 4** são sintetizados os principais achados dos relatórios de inspeção do próprio CNPCP e do MNPCT que apontam para as graves consequências da ausência de partidos arquitetônicos adequados na política penitenciária, o que é também resultado da permissividade das Resoluções de arquitetura penal vigentes até 2011. No **Capítulo 5** serão apresentados os principais fatores críticos para construção de estabelecimentos prisionais com recursos federais, com base no estudo realizado pela CGU, afastando a hipótese que seriam os projetos

¹<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/01/25/renuncia-coletiva-no-conselho-de-politica-penitenciaria-e-retaliacao-a-moraes.htm>

arquitetônicos os causadores da não entrega de obras prisionais dentro de um prazo razoável. O **Capítulo 6** examina como a flexibilização das regras arquitetônicas para construções e a liberação bilionária de recursos, realizadas ao mesmo tempo, pode ter como resultado o desperdício de dinheiro público, o retrocesso da política penal e o aumento da violência e criminalidade no país. Por fim, no **Capítulo 7** são resumidas as principais conclusões desta Nota Técnica Conjunta.

1.1 - Resolução nº03, de 18 de fevereiro de 2005, e Resolução nº 16, de 12 de dezembro de 1994, ambas do CNPCP

A Resolução nº 3, que tratava de Diretrizes Básicas para Projetos de construção, reforma e ampliação de estabelecimentos penais, publicada em 06 de setembro de 2005, pelo CNPCP, foi uma atualização da Resolução nº 16, de 12 de dezembro de 1994. Ela tentou trazer referências mais completas a partir de situações de aprendizado com a política de fomento do governo federal à ampliação da capacidade do sistema prisional brasileiro.

No entanto, é possível observar no texto grandes lacunas para a garantia de condições mínimas de cumprimento da legislação e da dignidade humana. Efetivamente, **não existem espaços diferenciados para aplicação da política de progressão da pena**, conforme preconiza a Lei de Execução Penal (LEP)². Embora trouxesse discussões sobre zoneamento, programa de necessidades e funcionamento dos edifícios destinados à aplicação da pena, priorizava os espaços voltados à segregação, **com dimensões dos ambientes fixas, sem considerar a quantidade de usuários**, ou seja, não havia reflexões de racionalização dos espaços, das dimensões e das especificações necessárias a cada ambiente. **Não incorporavam o conceito de vaga de forma mais abrangente**, considerando serviços e não apenas celas, ou mesmo questões de adequação ambiental, eficiência energética, sustentabilidade etc. Resultava que as exigências condicionantes de projetos eram, na prática, o número total de vagas, obedecendo a critérios de gênero.

A insuficiência estrutural dos espaços em função das atividades necessárias para vida humana e para a implantação da política penal resultou em ambientes marcados pelos improvisos, pela falta de ventilação e aeração, pela deficiência no saneamento, pelos problemas de abastecimento de água e energia elétrica e, com efeito, pela tensão entre as pessoas privadas de liberdade e entre estas e servidores. **Com baixos requisitos de análise, os projetos arquitetônicos dos estados não traziam reflexões aprofundadas** de como seria a gestão dos estabelecimentos, como todas as atividades seriam realizadas, quais fluxos de pessoas e materiais seriam adotados, com que número de servidores o estabelecimento funcionaria ou, ainda, qual seria o perfil do usuário do espaço. Esses aspectos foram amplamente registrados nos relatórios de inspeção do próprio Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, da Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais (OSPEN) e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), como é demonstrado no capítulo 4, assim como em Relatórios emitidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³.

²Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

³<http://www.cnj.ius.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pi-mutirao-carcerario/relatorios>. Acesso em: 01 jan. 2018.

1.2 - Resolução nº09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP

Levando em conta a Resolução nº 03/2005, os relatórios de inspeção do CNPCP e o processo de aprovação de projetos pelo Departamento Penitenciário Nacional, em 2011 o colegiado do CNPCP entendeu necessário avançar nos parâmetros sobre Arquitetura Penal. Para tanto, instituiu uma **Comissão Interinstitucional nomeada para revisão da Resolução nº 03/2005, composta por membros desse Conselho, do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do Colegiado Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ)**, por meio da Portaria CNPCP de 28 de julho de 2011. A seguir serão apresentadas mais informações sobre o processo de elaboração da Resolução nº09/2011.

Processo de elaboração:

- a) Reuniões bilaterais com outros Ministérios (Educação, Saúde e Cidades), Anvisa e Corpo de Bombeiros.
- b) Consulta Pública por meio do site do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
- c) Debate específico dos conselheiros do CNPCP das alterações do texto nas reuniões plenárias ordinárias de agosto e outubro de 2011 e nas reuniões extraordinárias de sete e onze de novembro de 2011.

Referências orientadoras:

- a) Regras Mínimas para Tratamento dos Prisioneiros da Organização das Nações Unidas (ONU).
- b) Regras da ONU para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras – Regras de Bangkok, 2010.
- c) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁴, 1966.
- d) Lei de Execução Penal (LEP), Lei nº 7210/1984.

Na Tabela 01 abaixo é possível observar as decorrências do texto normativo da LEP nas necessidades espaciais dos estabelecimentos prisionais. A primeira coluna contém o número do artigo da LEP; a segunda apresenta a previsão legal de atividade ou serviço e a terceira expõe a derivação do espaço necessário para dar cumprimento à previsão legal do artigo correspondente. A preocupação com essas demandas parece estar **presente nas Resoluções do CNPCP de 1994, 2005 e 2011, no entanto é evidente que houve um ganho no detalhamento dos requisitos para alcançar o cumprimento esperado da legislação com a Resolução nº 09/2011**, como se verá mais adiante.

⁴O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos consagra muitos dos direitos fundamentais da pessoa humana, reafirmando a Declaração Universal de Direitos Humanos. Vários dos princípios previstos apresentam-se detalhados em outros diplomas internacionais específicos (Convenção Americana de Direitos Humanos, Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura, Convenção para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, os tratamentos desumanos das pessoas presas, dentre outras).

Tabela 1- Demonstração de correlação entre os artigos da LEP e o programa de necessidades dos estabelecimentos penais

Art.	Definição	Necessidade espacial correspondente
Art.7	A Comissão Técnica de Classificação, existente em cada estabelecimento, será presidida pelo diretor e composta, no mínimo, por dois chefes de serviço, um psiquiatra, um psicólogo e um assistente social, quando se tratar de condenado à pena privativa de liberdade.	Espaços de permanência de técnicos e de reuniões da Comissão Técnica de Classificação.
Art.11	A assistência será: I - material; II - à saúde; III - jurídica; IV - educacional; V - social; VI - religiosa.	Os espaços de assistência setorizados conforme itens específicos.
Art. 14	A assistência à saúde do preso e do internado de caráter preventivo e curativo, compreenderá atendimento médico, farmacêutico e odontológico.	O atendimento à saúde apresenta programa e dimensionamento especificados pela Portaria 1777/2003 e o Plano nacional de atenção básica à saúde (Resolução CNPCP n° 5, de 04/05/2004/ Resolução CNPCP n° 11, de 07/12/2006, Resolução CNPCP n°2, de 08/05/2008, Resolução CNPCP n°4, de 15/07/2009), Lei n° 10.216, de 06 de abril de 2001, Portaria Interministerial n° 01, de 02 de janeiro de 2014, dentre outros.
Art. 16	As Unidades da Federação deverão ter serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Lei N° 12.313, de 2010). § 2 Em todos os estabelecimentos penais, haverá local apropriado destinado ao atendimento pelo Defensor Público. (Incluído pela Lei N° 12.313, de 2010).	Demanda por espaço para Defensoria Pública.
Art.18-a	O ensino médio, regular ou supletivo, com formação geral ou educação profissional de nível médio, será implantado nos presídios, em obediência ao preceito constitucional de sua universalização. (Incluído pela Lei N° 13.163, de 2015)	Demanda por espaços educacionais (deveriam estar em consonância com orientações do MEC)
Art. 21	Em atendimento às condições locais, dotar-se-á cada estabelecimento de uma biblioteca, para uso de todas as categorias de reclusos, provida de livros instrutivos, recreativos e didáticos.	
Art. 24	A assistência religiosa, com liberdade de culto, será prestada aos presos e aos internados, permitindo-se-lhes a participação nos serviços organizados no estabelecimento penal, bem como a posse de livros de instrução religiosa. § 1º No estabelecimento haverá local apropriado para os cultos religiosos.	Demanda de local apropriado para cultos religiosos
Art. 52	A prática de fato previsto como crime doloso constitui falta grave e, quando ocasione subversão da ordem ou disciplina internas, sujeita o preso provisório, ou condenado, sem prejuízo da sanção	Demanda por espaços de isolamento de sanção.

	<p>penal, ao regime disciplinar diferenciado, com as seguintes características: (Redação dada pela Lei N°10.792, de 2003)</p> <p>I - duração máxima de trezentos e sessenta dias, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie, até o limite de um sexto da pena aplicada; (Incluído pela Lei N° 10.792, de 2003)</p> <p>II - recolhimento em cela individual; (Incluído pela Lei N° 10.792, de 2003)</p> <p>III - visitas semanais de duas pessoas, sem contar as crianças, com duração de duas horas; (Incluído pela Lei N° 10.792, de 2003)</p> <p>IV - o preso terá direito à saída da cela por 2 horas diárias para banho de sol. (Incluído pela Lei N° 10.792, de 2003)</p>	
Art. 83	O estabelecimento penal, conforme a sua natureza, deverá contar em suas dependências com áreas e serviços destinados a dar assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva.	Espaços que permitam serviços de assistência social, saúde física e psicológica, educação, qualificação profissional e cultura, bem como para oficinas de trabalho, espaços de recreação e prática esportiva, atividade física, banho de sol.
Art. 84	O preso provisório ficará separado do condenado por sentença transitada em julgado. §1º - O preso primário cumprirá pena em seção distinta daquela reservada para os reincidentes. §2º - O preso que, ao tempo do fato, era funcionário da administração da justiça criminal ficará em dependência separada.	Espaços separados por características das pessoas presas (provisório e condenado; primário e reincidente; policiais, militares, funcionários do judiciário).
Art. 88	O condenado será alojado em cela individual que conterá dormitório, aparelho sanitário e lavatório. Parágrafo único. São requisitos básicos da unidade celular: a) salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana; b) área mínima de 6,00m ² (seis metros quadrados).	Dimensão mínima de espaço de alojamento individual, considerando aí incluídos o aparelho sanitário e o lavatório. Espaço de alojamento individual, com ventilação (de higiene e\ou de conforto) e iluminação (naturais ou artificiais), temperatura adequada, instalações hidro sanitárias adequadas.
Art. 89	Além dos requisitos referidos no art. 88, a penitenciária de mulheres será dotada de seção para gestante e parturiente e de creche para abrigar crianças maiores de 6 (seis) meses e menores de 7 (sete) anos, com a finalidade de assistir a criança desamparada cuja responsável estiver presa. (Redação dada pela Lei N° 11.942, de 2009) Parágrafo único. São requisitos básicos da seção e da creche referidas neste artigo: (Incluído pela Lei N° 11.942, de 2009) ⁵ I – atendimento por pessoal qualificado, de acordo com as diretrizes adotadas pela legislação	Necessidade de espaço para gestante, lactante e ambiente de berçário ou “creche” para filhos de mulheres privadas de liberdade, considerando ambiente de alojamento, atividades pedagógicas e pedagógicas, atendimento à saúde e alimentação específico a esse público, bem como contato com a comunidade.

⁵ O sistema penal deve assumir que para gestantes, lactantes e mulheres mães de crianças a melhor medida é a responsabilização em meio aberto, considerando o interesse prioritário na criança e família. No entanto, os espaços para esses grupos nos estabelecimentos prisionais são previsões a fim de garantir condições de cuidados em casos específicos ou temporários.

	educacional e em unidades autônomas; e (Incluído pela Lei N° 11.942, de 2009) II – horário de funcionamento que garanta a melhor assistência à criança e à sua responsável. (Incluído pela Lei N° 11.942, de 2009)	
Art. 90	A penitenciária de homens será construída em local afastado do centro urbano a distância que não restrinja a visitação.	Localização de estabelecimentos fora do núcleo central urbano, com viabilização de transporte e serviços, e, portanto, vias adequadas, iluminação, saneamento, telefonia, etc.
Art. 92.	O condenado poderá ser alojado em compartimento coletivo, observados os requisitos da letra a, do parágrafo único, do artigo 88, desta Lei.	Previsão de espaço de cela coletiva, com área mínima de 6m ² por pessoa.
Art. 97.	O Centro de Observação será instalado em unidade autônoma ou em anexo a estabelecimento penal.	Espaço destinado a alojamentos, pátio e salas de atendimento multiprofissional.
Art. 103	Cada comarca terá, pelo menos, uma cadeia pública a fim de resguardar o interesse da Administração da Justiça Criminal e a permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar.	Demanda por espaços de abrigo para presos em escala menor, para acomodação por comarca, considerando o contato com a comunidade.
Art. 104.	O estabelecimento de que trata este Capítulo será instalado próximo de centro urbano, observando-se na construção as exigências mínimas referidas no artigo 88 e seu parágrafo único desta Lei.	

Fonte: Elaboração própria

Conceitos inovadores

Verificando que as resoluções anteriores contemplavam a maioria das demandas apresentadas pela LEP, embora necessitassem de atualizações, a Comissão Interinstitucional buscou superar as **lacunas** que permitiam com que essas expectativas não fossem atingidas no projeto e nas construções executadas: **a falta de proporcionalidade dos espaços com relação aos usuários (o que tornava o uso disfuncional, fonte de comércio ou de privilégios e não viabilizava projetos de movimentação adequados) e a falta de integração das áreas que compõem os serviços da custódia (dificuldade para implantação das políticas públicas executadas por outros atores e para o contato comunitário)**. Por isso, utilizando conceitos já aplicados em outras obras públicas, foi adotado:

- a) **Conceito global de espaço construtivo:** custódia como ambiente que envolve segurança, dignidade humana, reintegração social, conforto ambiental, sustentabilidade (social, ambiental e financeira), funcionalidade, acessibilidade e eficiência.
- b) **Conceito de vaga:** não se encerra na cela, incorpora o acesso às condições de vida que reverterão positivamente para a pessoa presa, para os funcionários e para os visitantes, a partir de cálculos de espaço pessoal/pessoa (Hall, 1966; Lida, 2005; Hertzberger, 1999; Panero e Zelnik, 2002), para cada tipo de espaço/tempo/atividade. Importa-se com a perspectiva de prevenção criminal implicada na construção da cultura de paz social.

Decorrentes desses conceitos centrais passaram a fazer parte do texto:



- a) **Diagnósticos locais**, respeitando aspectos culturais e regionais;
- b) **Intersetorialidade** das políticas públicas;
- c) Concepção de **Gestão Prisional**;
- d) Conceito de **Proporcionalidade**;
- e) Conceitos de **Conforto Ambiental e Zonas Bioclimáticas**;
- f) Conceitos de **Sustentabilidade e Eficiência Energética** (Lei nº 10.295, de 17/10/2001);
- g) Conceitos de **Climatologia Urbana**;
- h) Conceitos de **Acessibilidade**;
- i) Conceitos de **Ergonomia**
- j) Conceitos de **Saúde Mental**;
- k) Conceitos de **Psicologia Ambiental**;

As seguintes normas foram utilizadas para balizar esses conceitos, considerando sua incidência neste equipamento público:

- a) Ministério da Educação e do Desporto. Linhas e Diretrizes para o Planejamento de Campos de Jogos.
- b) Ministério da Educação e do Desporto. Cadernos Técnicos I - Ministério da Educação e do Desporto Edificações e Equipamentos Escolares 1º Grau. Portadores de Deficiências Físicas.
- c) Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. Parecer homologado. Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 9/6/2010, Seção 1, Pág.20.
- d) Ministério da Educação. Padrões mínimos de funcionamento da escola do ensino fundamental: manual de implantação. 2ª impressão. // Karla Motta Kiffer de Moraes (Coordenadora) – Brasília: Fundescola/DIPRO/FNDE/ MEC, 2006.
- e) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola Diretoria de Programas Especiais Fundescola. Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola do Ensino Fundamental: Recursos Humanos, Brasília, 2006.
- f) Ministério da Educação. Ontário, Canada. Portadores de deficiência: acessibilidade e utilização das edificações e dos equipamentos escolares; WELLS, Hon. Thomas L., Sugestões para projetos de escolas destinadas a deficientes físicos; coord. José Maria de Araújo P839 Souza, elaboração: João Honório de Mello Filho. – Brasília: Programa de Educação Básica para o Nordeste, 1997.
- g) Ministério da Educação. Edificações. Elaboração de projetos de arquitetura/Recomendações técnicas: procedimentos/coordenação geral: José Maria de Araújo Souza; elaboração: João Honório de Mello Filho. — Brasília: Programa de Educação Básica para a Região Nordeste, 1996.
- h) Ministério da Educação. Equipamentos: Mobiliário. Elaboração de projetos para fornecimento / Coordenação Geral: José Maria de Araújo Souza, elaboração: João Honório Mello Filho. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.
- i) Ministério da Educação. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Diretoria de Programas Especiais. FUNDESCOLA. Cartilha técnica procedimentos para seleção de terrenos destinados à construção de unidades escolares de ensino fundamental, Brasília, 2006.
- j) Ministério da Educação. Conselho Nacional De Educação, Câmara De Educação Básica. Resolução nº 1, de 10 de março 2011.
- k) Ministério Da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer Homologado Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 28 de fevereiro de 2011, Seção 1, Pág. 25.
- l) Agência Nacional de Vigilância Sanitária Resolução – RDC nº 50, de 21 de fevereiro de 2002.

- m) Portaria Interministerial Nº 1777, de 09 de setembro de 2003.
- n) Ministério Da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde - Departamento de Atenção Básica. Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde da família. 2ª edição série a. Normas e Manuais Técnicos. Brasília – DF, 2008.
- o) Ministério Da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, 2ª edição, série B. Textos Básicos de Saúde. Brasília – DF, 2005.
- p) Ministério do Trabalho. NR 18 - Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção.
- q) Ministério do Trabalho. NR-7 - Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional.
- r) Ministério do Trabalho. NR-8 - Edificações.
- s) Ministério Do Trabalho. NR-9 - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais.
- t) Ministério Do Trabalho. NR-10 - Segurança em Instalações e serviços Em Eletricidade.
- u) Ministério Do Trabalho. NR-15 - Atividades e Operações Insalubres.
- v) Ministério Do Trabalho. NR-17 - Ergonomia.
- w) Ministério Do Trabalho. NR-23 - Proteção Contra Incêndios.
- x) Ministério Do Trabalho. NR-24 - Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho.
- y) Ministério Do Trabalho. NR-32 - Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde.
- z) Ministério Do Trabalho. NR-33 - Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados.
- aa) NBR 15220/2003: zonas bioclimáticas do Brasil.
- bb) NBR 9050/2004: acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.
- cc) NBR 6492/1994: representação de projetos de arquitetura.
- dd) NBR13532/1995: elaboração de projetos de edificações.
- ee) NBR 5626/1998: instalações prediais de água fria.
- ff) NBR 5648/1999: sistemas prediais de água fria – tubos, conexões de PVC 6,3, PN 750 kPa, com junta soldável – Requisitos.
- gg) NBR 8160/1999: instalações prediais de esgoto sanitário.
- hh) NBR 5410/2004: instalações elétricas de baixa tensão.
- ii) NBR 5413/1992: iluminância de interiores.
- jj) NBR 5473/1986: instalações elétricas prediais.
- kk) NBR 7198/1993: projeto e execução de instalações de água quente.
- ll) NBR 13.932/1997: instalações internas de gás liquefeito de petróleo (GLP) – projeto e execução.
- mm) NBR 13.933/1997: instalações internas de gás natural (GN) – projeto e execução.
- nn) NBR 9575/2010: impermeabilização – seleção e projeto.
- oo) NBR 6023/2000: informação e documentação: referência – elaboração.
- pp) NBR 15575/2013: normas de desempenho de habitações (no que se aplica).

Ajustes do texto da Resolução nº09/2011

No processo de elaboração há registros nas atas das reuniões do CNPCP, entre dezembro de 2011 e junho de 2012, de retificações no texto realizadas a partir de diálogos e esclarecimentos que objetivavam explicitar conceitos abordados e ajustar aspectos da redação, considerando inclusive demandas do Plano Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, conforme segue na Tabela 02:

Tabela 2: Descrição de procedimentos de ajustes e revisões da Resolução nº09/2011

Solicitação	Data	Especificação
Errata	28/02/2012	Correções de texto na Resolução nº09/2011.
Informação 047/2012 (COENA/CGPAI/DEPEN)	12/03/2012	Pedido de informações sobre conjuntos penais, ampliações de penitenciárias e os conceitos de categoria, tipo e espécie.
Ofício 351/2012 (SEJUDH/PR)	10/04/2012	Questionamento reiterado, do item 6, sobre Raio X e Laboratório.
Memo 226/2012 (GAB/DEPEN) Informação 188/2012 (COENA/CGPAI/DEPEN)	25/06/2012	Solicitação de programa mínimo para casos de ampliação (aprovado com adaptações e somente para recursos disponibilizados pelo Programa Nacional de Apoio - Portaria DEPEN 522/2011).
Memo 336/2012 (GAB/DEPEN) Informação 241/2012 (COENA/CGPAI/DEPEN)	29/06/2012 28/06/2011	Esclarecimentos e sugestões de alteração de 13 itens, sendo alguns acatados (10, 11 e 12) e outros não acatados (2,4,5,6,7,8,9,13).

Fonte: Elaboração própria a partir das atas das reuniões plenárias do CNPCP.

Dois principais questionamentos se repetiram em ofícios e solicitações de alteração da Resolução nº 09/2011 enviados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública pelos estados:

a) Quanto ao **conceito global de espaço construtivo e o conceito de vaga** que abrangia todos os espaços onde o preso permaneceria: isto **implicava em maior domínio técnico da complexidade funcional** de um estabelecimento penal, demandando capacitação do corpo técnico para a elaboração dos projetos arquitetônicos, de maneira a racionalizar os espaços projetados. No entanto, as propostas apresentadas ao DEPEN refletiam a **interpretação equivocada do programa de necessidades como uma “lista” de espaços a serem construídos**, o que encarecia a obra a ser executada.

b) Sobre a solicitação de **apresentação do projeto em nível de Projeto Básico**, atendendo aos conteúdos gráficos especificados na NBR13532/95 (Plano de trabalho; Memorial descritivo do terreno; Memorial justificativo do projeto arquitetônico, explicando a proposta arquitetônica em consonância com o atendimento da unidade, assinado pelo arquiteto e chefe do executivo; Projeto básico de arquitetura e de implantação; Orçamento do projeto básico de arquitetura e de implantação; Memorial Justificativo da solicitação do recurso e Documentação Complementar, que envolve vários documentos de responsabilidade técnica e licenças prévias de órgãos competentes). Esta solicitação implicava num **planejamento mais detalhado de forma integrada com os projetos de engenharia**, bem como aprovações dos órgãos competentes – **estratégia adotada para diminuir os aditivos das obras licitadas e possibilitar transparência nos processos licitatórios**.

De fato, o desenvolvimento do Projeto Básico completo antes da licitação impacta diretamente no **valor de contrapartida** que os estados desembolsam, porém, minimizam as possibilidades de futuros aditivos aos valores inicialmente pactuados para a obra, diminuindo os prejuízos financeiros e garantindo a qualidade do edifício, conforme projetado.

Reconhecendo que a nova resolução não encerrava as reflexões sobre a arquitetura penal, a Comissão Mista propôs a criação de uma **Comissão Permanente de Arquitetura Penal**,

visando avaliar periodicamente a efetivação das estratégias traçadas pela Resolução nº09/2011 e dar encaminhamento à agenda de ações de complementação da nova resolução, bem como discutir e propor ajustes e atualizações contínuas considerando as diversas áreas do conhecimento e as inovações.

Tabela 3 – Encaminhamentos após a publicação da Resolução nº09/2011, conforme proposta da Comissão Mista criada pela Portaria CNPCP de 28 de julho de 2011

Meta	Atividade realizada	Resultado
Estímulo à existência de cursos de pós-graduação em arquitetura e engenharia penal.	Criação de curso de especialização com apoio da Escola Nacional de Serviços Penais.	Não realizado.
	Criação de Câmara Técnica de Arquitetura e Engenharia Penal.	Não realizado.
Divulgação das diretrizes entre os cursos de graduação de arquitetura e engenharia.	Preparação de material de orientação para elaboração dos projetos arquitetônicos das prisões.	Realizado, porém não foi impresso e nem divulgado.
	Concurso Nacional de monografia sobre arquitetura penal.	Realizado em 2013.
Definição de normas específicas de segurança contra incêndios para unidades prisionais.	Ofício para o Corpo de bombeiros solicitando diretrizes específicas.	O Corpo de bombeiros não se manifestou.
Inserção de discussão das áreas de segurança das cidades nos planos diretores, considerando sua revisão que se iniciava em 2012.	Reunião com a Associação Nacional dos Prefeitos e Ministério das Cidades.	Reuniões ocorridas em 2013 sem desdobramentos.
	Ofício enviado ao Ministério das Cidades, solicitando a inclusão desta pauta nas revisões dos Planos diretores das cidades e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU; Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana; Secretaria Nacional de Habitação; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.	Ministério das Cidades não se manifestou.
Elaboração de um estudo específico sobre IQT (índice de qualidade térmica) para unidades penais e respectiva etiquetagem de eficiência energética.	Ofício enviado à ELETROBRAS e gestão com o órgão solicitando elaboração do estudo.	ELETROBRAS não se manifestou.
Compatibilização e adequação de formulários de inspeção pelas instituições que possuem atribuição de fiscalização dos estabelecimentos penais.	Elaboração de formulário único com todas as informações para CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), CNPCP, Defensorias, Ouvidorias, Conselhos Penitenciários e ANVISA.	Realizado em 2012, no âmbito do Acordo de Cooperação Nº 17/2011 - Melhoria do Sistema Penitenciário. Embora CNJ, CNMP e Ministério da Saúde (MS) tenham participado da elaboração, não adotaram o formulário unificado.
Gestão junto a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) para análise da	Ofício enviado à ABNT e gestões com o órgão solicitando informações sobre procedimentos para criação de NBR.	ABNT não se manifestou.

possibilidade de adotar a
Resolução 09/2011 como
Norma Brasileira (NBR).

Fonte: Elaboração própria a partir das atas das reuniões plenárias do CNPCP e registros da Comissão Mista.

1.3 – Resolução nº 6, de 7 de dezembro de 2017, do CNPCP

No âmbito do CNPCP, em 2012, novos desafios referentes a outros temas se colocaram e a Comissão Permanente, proposta pela Comissão Interinstitucional, não foi implantada. Por outro lado, o Governo Federal havia lançado o Programa de Governo nº 67 - **Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional**, com recursos disponibilizados para novas construções na ordem de 1,2 bilhões. Nesse Programa, o Governo Federal **mudou a lógica de financiamento**. Antes ele estipulava um percentual de contrapartida para a unidade da federação frente ao valor da obra, dessa vez decidiu repassar um valor fixo por vaga e o estado teria que arcar com o restante.

Essa mudança provocou **muitos impactos**. Sobretudo, exigiu maior racionalização dos recursos porque eventuais exageros que eram divididos entre os governos estaduais e a União, passavam a ser arcados apenas pelo estado. Frente a isso, as poucas empresas que eram especializadas nesse nicho de mercado, perceberam riscos de redução de valores contratuais. Como muitos estados não contam com equipes próprias ou especializadas para elaboração dos projetos arquitetônicos, usavam projetos já executados ou contavam com “apoio” dessas empresas para obterem êxito nos seus projetos. Ocorre que com a necessidade de mudanças nos projetos já existentes porque os anteriores não estavam em conformidade com a nova resolução, mas com maior racionalização dos recursos, a margem de lucro dessas empresas poderia ser reduzida e os governos estaduais passaram a sofrer pressão do mercado sob alegação de engessamento dos critérios. Também, configura um elemento relevante nesse contexto, os estoques de “prisões” que empresas fabricantes de unidades pré-moldadas tinham. Devido à mudança da Resolução, não seria mais possível utilizar esses produtos em obras contratadas a partir de dezembro de 2011.

Para completar o cenário de tensões, a **ausência de conhecimento especializado** em arquitetura penal e sobre gestão prisional nos cursos de graduação e pós-graduação de arquitetura e engenharia, limitava as condições para que esses profissionais, que atuam no serviço público ou em empresas contratadas, pudessem compreender os requisitos propostos pela nova resolução, bem como construir um adequado memorial justificativo, embora estes requisitos sejam conteúdo dos cursos de arquitetura e urbanismo, em relação a projetos arquitetônicos, de forma generalizada.

O DEPEN, reconhecendo as dificuldades dos estados, ofereceu **projetos arquitetônicos de referência** para serem adotados, sem custos, em nível de anteprojeto, ainda sem considerar os condicionantes locais, que seriam ajustados pelos estados, o que implicava ainda em despesas com os ajustes de projeto e, conseqüentemente, as planilhas orçamentárias. Alguns estados optaram por esses projetos, outros decidiram por desenvolver projetos próprios. No caso das obras com o projeto de referência, como eles eram pré-aprovados, a documentação para obter financiamento era reduzida (conforme item 2, do Anexo II da Resolução nº09/2011). De toda forma, para a equipe do DEPEN, os requisitos da nova Resolução também representavam uma forma diferente de análise e interpretação. Com apenas dois engenheiros e nenhum arquiteto na equipe da Coordenação responsável, o DEPEN buscava responder às

demandas com dificuldades inerentes do processo de aprendizagem que todos estavam passando, o que em alguns casos representou atrasos e conflitos.

Em 2012 e 2013, o Ministério da Justiça e Segurança Pública recebeu questionamentos sobre a nova resolução e a forma de financiamento. Com o lento andamento das obras, por diversos fatores, e com as crises prisionais, esse tema sempre se apresentava como um objeto de queixa. Embora a média de tempo de execução das obras públicas complexas (conforme a Comissão Externa sobre Obras do Governo Federal da Câmara dos Deputados⁶ que discutiu os atrasos nas obras públicas, em especial aeroportos, equipamentos de educação e unidades prisionais) seja maior que 4 anos e que, antes da Resolução nº09/2011, as obras prisionais já registravam um tempo entre 4 a 6 anos para serem concebidas e aprovadas, em alguns momentos foi creditado à nova resolução tal responsabilidade pelas dificuldades de andamento das obras.

Em 2017, com uma **composição nova e ampliada de conselheiros**, que não havia integrado discussões até então sobre arquitetura e engenharia penal, e sem arquitetos e engenheiros especialistas participando das discussões, a presidência do CNPCP instituiu uma **Comissão Interna para revisão da Resolução nº09/2011**, por meio da Portaria 05 de 11 de abril de 2017. Na reunião ordinária do CNPCP, de 7 de dezembro de 2017, a relatora da Comissão apresentou parecer condicionando a alteração da resolução à garantia da dignidade humana e aos parâmetros já estabelecidos internacionalmente. Houve manifestação também de representante do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e do Diretor Geral do DEPEN, todos no sentido de recomendar análises mais aprofundadas sobre o tema e a necessidade de se manter os atuais avanços alcançados pela Resolução nº09/2011. Embora **nenhum estudo** tenha sido apresentado, os conselheiros defensores da revisão **alegaram a necessidade de redução de custos e de engessamento dos projetos**, sugerindo a retirada das metragens mínimas dos módulos. Com apenas o voto contrário da conselheira relatora da Comissão Interna para revisão da Resolução nº09/2011, o plenário aprovou a extinção das áreas mínimas dos módulos, excetuando as vivências e a área de saúde. Para tal decisão, não houve diálogos com os demais responsáveis por políticas intersetoriais (educação, mulheres, saúde, assistência social, assistência jurídica, entre outros) e, tampouco com a sociedade civil ou com especialistas da área.

⁶<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/videoArquivo?codSessao=57532&codReuniao=44565#videoTitulo>

2) Análise dos Impactos da Alteração da Resolução 09, de 18 de novembro de 2011, realizada pela Resolução N° 6, de 7 de dezembro de 2017

DISPOSITIVO

O Art. 1º, Parágrafo único, da Resolução nº 06/2017, prevê que “As Diretrizes Básicas para Arquitetura Prisional são referências para o gestor estadual ou distrital, os quais podem apresentar projetos arquitetônicos próprios, com soluções arquitetônicas diferenciadas, considerando os aspectos intrínsecos à realidade prisional local, desde que assegurados os direitos da pessoa privada de liberdade e do servidor penitenciário”.

IMPACTOS

A Resolução nº 09/2011 previa que fosse levada em consideração a realidade local que deveria ser apresentada no Memorial Justificativo para explicitar necessidades e propostas do projeto, como se verifica: “a tarefa de elaboração do Memorial Justificativo da solicitação deve ser compreendida antes de tudo como a oportunidade de traduzir um movimento de reflexão e de planejamento da administração local, impulsionada pela perspectiva da boa prestação dos serviços penais. A aplicação desse viés de planejamento na política local de geração de vagas, ademais, acompanha as mais modernas orientações de gestão de políticas públicas. Na medida em que envolve a necessidade da fixação de metas e da instituição de mecanismos de monitoramento e de avaliação de resultados, fica sugerido um contínuo repensar dos caminhos e sentidos que vêm sendo decalcados na execução da política penitenciária e na realização dos objetivos programáticos da Lei de Execução Penal” (Resolução nº 09/2011, pág. 17).

Porém, a **Resolução nº09/2011 assumiu que os parâmetros para garantia dos direitos da pessoa privada de liberdade e do servidor penitenciário deveriam ser ali estabelecidos**, gerando uniformidade nacional e detalhando para as unidades da federação, do que se tratam condições ambientais que permitam assegurar direitos. A disposição de flexibilização da norma, como se observa no título da **Resolução 06/2017 e nos Artigos 2º e 3º, abre mão desse entendimento de indução de requisitos nacionais**, na medida em que permite que os estados não se condicionem a metragens e, que o Departamento Penitenciário Nacional não avaliará de forma vinculada os módulos do projeto, apenas os de vivência e a área de saúde. Na prática, isso remete a deixar que os estados **construam com recursos federais e estaduais instalações com qualquer espaçamento, sem recepcionar necessidades de outras políticas públicas** como Educação, Trabalho, Assistência Social, Assistência Jurídica, Esporte, Cultura, Alimentar ou Sanitária.

DISPOSITIVO

Art. 2º da Resolução nº06/2017 prevê: “Determinar a reedição do Anexo da Resolução nº 9, de 18 de novembro de 2011, deste Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, excluindo das tabelas as colunas verticais que tratam da metragem quadrada dos módulos, exceto aquelas previstas no Art. 3, incisos I, II e III desta Resolução”.

IMPACTOS

Considerando que as **dimensões dos espaços e as áreas de uma instalação são formuladas a partir da demanda de uso dos espaços por atividade, tempo de uso, número de pessoas, fluxos, rotinas, gestão organizacional e objetivo institucional, a exclusão das colunas de**

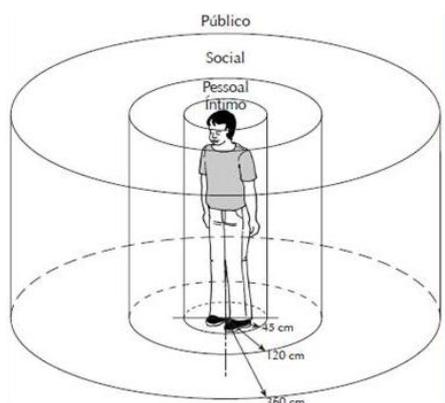
dimensões mínimas em metro quadrado nas tabelas da Resolução 09/2011 atinge diretamente o conjunto do texto da resolução, retrocedendo para o conceito de vaga por leito, conforme a Resolução nº 3/2005.

Quanto às celas – embora tenha sido preservada a metragem dos módulos de vivência coletiva e individual, onde se encontram as celas e alojamentos, destaque-se que esses módulos são pensados em conjunto com os demais. A Resolução nº 09/2011 exigia espaços de educação, trabalho, visitação, visitação íntima, religiosidade e atividades culturais e esportivas, proporcionais ao número de pessoas presas e, concebida no parâmetro de gestão, o **tempo de confinamento na cela de no máximo 16 horas, cuja finalidade exclusiva era de descanso, higiene ou atividades de cunho pessoal e individual**. A não previsão específica das referidas áreas deriva na permanência da pessoa presa mais tempo em cela, cujo espaço terá outras aplicações e mais usuários (como visitantes) e, conseqüentemente, demandariam uma revisão das áreas, aberturas, instalações elétricas, sanitárias e hidráulicas, mobiliário, entre outros impactos de fluxos de acesso. **Como a Resolução nº 06/2017 não tratou de ampliação da área dos módulos de vivência, alteração da sua finalidade ou ainda mudança de fluxos, haverá como consequência a precarização do espaço, a sobrecarga das instalações hidráulicas, sanitárias e elétricas, adaptações não programadas para atender a necessidades pessoais**, como ambiente para realizar atividades laborais manuais ou receber visitantes, entre outras disfunções. Isso implicará também em uma vida útil do projeto menor do que o esperado..

Quanto à adequação dos espaços para a situação processual, regime prisional e gênero da população privada de liberdade – além da área mínima ter relação com o conceito de vaga global e ser proporcional ao número de usuários, ela considera as especificidades do público que recebe. Ou seja, sendo presos condenados, isso implicará em garantia de atividade laboral (Módulo de Trabalho), o que é facultado como exigência no programa de necessidades para projetos voltados a presos provisórios. O mesmo se dá com relação ao regime, para ambientes voltados aos presos em regime semiaberto é facultado o Módulo de Triagem e Inclusão, visto que a maioria das pessoas neste regime progride do regime fechado e deveria contar com prontuário e programa de individualização estabelecido. Assim, esse módulo deveria ser obrigatório para estabelecimentos de pessoas em regime fechado. Na questão de gênero, considerando a condição da maternidade de mulheres presas, faz-se necessário espaço próprio para gestantes, lactantes e crianças. Dessa forma, **não estabelecer metragem para esses módulos pode representar a inexistência ou subdimensionamento, resultando no desrespeito aos critérios de situação processual, regime e gênero**.

Quanto à altura dos espaços – desconsiderar a área mínima especificada nos ambientes, significa comprometer as diretrizes de cubagem mínimas para o conforto ambiental, que são calculadas pela área x altura do pé-direito, o que pode potencializar a saturação do ar dentro dos ambientes, favorecendo contágio de doenças, aumento da temperatura do ambiente, da insalubridade, além de impactar negativamente na sensação de adequação e conforto das pessoas ao ambiente, na percepção de confinamento, no aumento do estresse, e por consequência, nas doenças psicossomáticas, ambientais e comportamentos sociais de tensão e violência. Estas dimensões foram propostas em função da extensa literatura acerca das dimensões de espaço íntimo, pessoal, social e público, que se configuram em bolhas de proteção em redor do corpo físico, sinalizando as fronteiras da privacidade.

Figura 1 – Esquema de fronteiras de espaços



Fonte: Edward Hall. A Dimensão Oculta. Ed. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1989.
Disponível em: <https://projectmentoring.wordpress.com/tag/espaco-pessoal/> Acesso em 16 jan.

Tabela 4 – Distribuição do tipo de zona e significados

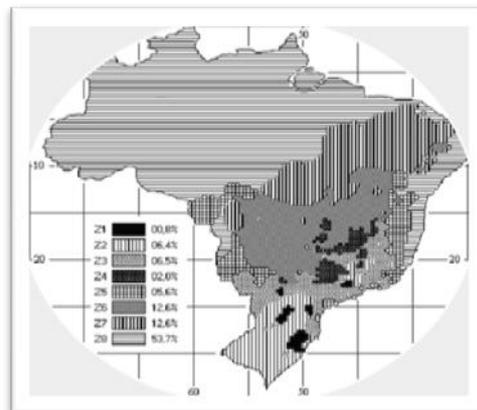
Sinal	Possíveis significados	Comentário
Zona: Intimo Próximo Distância: 0-15 cm	Amantes, Relacionamento físico	Raramente vemos melhores amigos dentro desta distância. Apenas amantes.
Zona: Intimo Distância: 15-45 cm	Relacionamento físico	Melhores amigos ou locais de espaço reduzido (bares, concertos).
Zona: Pessoal Distância: 45-120 cm	Família e Melhores Amigos	Tocar é permitido, mas a intimidade não é permitida.
Zona: Social Distância: 120-360 cm	Interação não-física, social, negócio	Aperto de mão acontece porque ambos querem. Tocar só acontece se ambos quiserem.
Zona: Pública Distância: > 360 cm	Sem interação, Ignorar	As pessoas evitam interação com os outros por perto. A intrusão cria algum desconforto.

Fonte: Edward Hall. A Dimensão Oculta. Ed. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1989.
Disponível em: <https://projectmentoring.wordpress.com/tag/espaco-pessoal/> Acesso em 16 jan.

Quanto à iluminação e à ventilação – considerando que o tamanho e uso dos módulos da unidade são imprevisíveis diante da supressão das áreas mínimas, há impacto na aplicação dos requisitos para adequada especificação técnica do material construtivo, bem como para o cálculo do tamanho das aberturas dos ambientes cujas dimensões são proporcionais às áreas e à geometria dos ambientes, conforme indicado na NBR 15220/2003, gerando **riscos para o não atendimento da adequada ventilação e iluminação naturais e a eficiência energética.**

Figura 2 - Parâmetros definidos pela NBR 15220/2003, em função das dimensões dos espaços

Regiões bioclimáticas	Abertura para ventilação (A em percentual da área do piso)	Sombreamento das aberturas
Zona bioclimática 1	16% <A<25%	Permitir o sol durante o período frio
Zona bioclimática 2	16% <A<25%	Permitir o sol durante o período frio
Zona bioclimática 3	16% <A<25%	Permitir o sol durante o período frio
Zona bioclimática 4	16% <A<25%	Sombrear aberturas
Zona bioclimática 5	16% <A<25%	Sombrear aberturas
Zona bioclimática 6	16% <A<25%	Sombrear aberturas
Zona bioclimática 7	16% <A<15%	Sombrear aberturas
Zona bioclimática 8	A>40%	Sombrear aberturas



Fonte: NBR 15220/2003

Quanto aos espaços para tecnologia embarcada – a tecnologia – como câmaras de monitoramento e equipamentos de inspeção eletrônica – pode contribuir para administração e segurança da unidade, no entanto demanda o planejamento de fluxos de circulação e áreas de permanência, eliminação de áreas de sombra e a conseqüente locação e instalação de equipamentos de visualização e controle, de maneira coerente. O mau planejamento dos espaços e as dimensões inadequadas impactarão no aumento da necessidade de equipamentos tecnológicos, aumentando os custos com compra, operação e manutenção destes, para resolver problemas espaciais relacionados a cruzamento de fluxos, aumento de zonas de sombra de vigilância e controle, diminuição da amplitude de visualização dos equipamentos, etc. Além disso, considerando que a nova Resolução é omissa na previsão de dimensões mínimas para áreas administrativas e de recepção e revista de visitantes, inviabiliza o dimensionamento destes espaços para as demandas que garantem os direitos de presos, funcionários e visitantes, assim como o planejamento adequado ao uso racional desses equipamentos. **Isso pode implicar em necessidade de reformas ou excessos na quantidade de equipamentos, com conseqüente atrasos na obra e adição nos custos de instalações, de operação e manutenção, para que seja obtido o resultado de controle necessário.**

Quanto às questões de gênero – medidas específicas de **respeito à mulher privada de liberdade (berçário e creche) e para mulheres visitantes (ambiente de recepção, revista humanizada, visita social e visita íntima)** são impactadas pela exclusão das áreas mínimas, ferindo as Regras de Bangkok, além de comprometer os princípios da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (2014).

Quanto ao risco de ineficiência funcional dos espaços – **A ausência dos parâmetros dimensionais dos espaços prejudica o atendimento das necessidades humanas** que se estabelecem no uso dos espaços, tais como acessibilidade e mobilidade (NBR9050), sociabilidade, privacidade, movimentação corporal, confortabilidade térmica, lumínica e acústica (NBR15220), segurança e saúde física e mental, as quais são intrínsecas à natureza humana. Além disso, desconsiderar o dimensionamento dos espaços a partir da quantidade de usuários, induz a erros de cálculos e subdimensionamentos de propriedades dos materiais (como impermeabilidade, capacidade

antibacterial, resistência a ataques físicos e químicos, autocompactação, facilidade de higienização, etc.) e sistemas construtivos, bem como de especificação de materiais adequados às instalações e serviços complementares (rede elétrica, saneamento, esgotamento sanitário, distribuição de água, etc.). Portanto, **o edifício que é projetado sem considerar demandas de uso, traz graves consequências e pode ampliar ainda mais a insuficiência e precariedade da infraestrutura do sistema prisional, gerando ações de vandalismo e dificultando a gestão das unidades.**

Quanto ao refeitório – **A omissão da Resolução sobre as dimensões do refeitório implica na realização das refeições dentro da própria cela.** A funcionalidade dessa atividade fica extremamente prejudicada no fluxo de abastecimento, preparo, distribuição e descarte, impactando no acúmulo de lixo orgânico dentro das celas, agravando a presença de ratos e insetos e, conseqüentemente, comprometendo a saúde das pessoas. Ainda, a circulação de alimentos em corredores do Módulo de Vivência demandaria minimamente espaços e áreas distintas para pesagem e distribuição, copa suja para recolher as marmitas, higienização dos utensílios e posterior devolução à cozinha, ou para encaminhamento para o lixo orgânico. Esses aspectos não foram previstos, pois a Resolução nº 09/2011 parte do pressuposto que a alimentação será servida e consumida no refeitório. Precarizar a condição de alimentação, bem como a manutenção da higiene nas celas também tem repercussão psicológica, o ato de se alimentar é reconhecido pela Psicologia do Desenvolvimento e Social como uma atividade de socialização importante e está relacionada à dignidade humana.

Quanto ao módulo multiuso – nesse módulo estão previstas de forma rotativa a visitação de familiares e amigos, atividades culturais e esportivas, palestras, eventos e atividades religiosas. A função desse espaço inicia pela descompressão do ambiente celular de confinamento, mas vai muito além. Ele permite o contato com a comunidade, a manutenção dos vínculos familiares, atividades formativas que desenvolvem física, intelectual e emocionalmente as pessoas, entre outras. **A supressão ou subdimensionamento dessa área, permitida pela flexibilização da Resolução nº 09/2011, impacta severamente no comportamento, nas relações sociais e no nível de tensão da prisão.**

Quanto aos servidores penitenciários – o funcionamento das atividades da prisão demanda funcionários que necessitam de espaços adequados de trabalho. A possibilidade de extinção ou subdimensionamento de guaritas pode ser feito com o uso de tecnologia de vigilância. Porém, espaços de alojamento para servidores, salas de reuniões, salas de trabalho, instalações sanitárias, áreas de descompressão e estacionamento, **impactam diretamente na segurança do trabalho, na qualidade dos serviços prestados e na qualidade de vida do servidor.** Essa precarização do ambiente de trabalho aumenta os riscos de acidente e de comprometimento da saúde dos funcionários e, pode ser observada nos relatórios de inspeção do CNPCP, refletindo inclusive em cargas horárias reduzidas de funcionários ou restrição de horários de atendimento por falta de espaço. A prisionalização é um fenômeno que atinge todos os envolvidos no cárcere por sua característica atípica e totalizante. Nos servidores isso é verificado pelo alto índice de adoecimento psíquico e físico, envolvendo também enfermidades como depressão, uso abusivo de drogas e Síndrome de *Burnout*. Não condicionar as referidas áreas como imprescindíveis pode agravar esse quadro de sofrimento.

Quanto ao módulo de triagem e inclusão e módulo de tratamento penal – nesse caso, **a extinção ou subdimensionamento desses módulos refletem na possibilidade de individualização da pena.** É no módulo de triagem e inclusão, durante os primeiros dias da privação de liberdade, que devem ser realizadas as avaliações preliminares para compor o projeto de individualização da pena, bem como identificadas características que podem colocar pessoas presas em situação de vulnerabilidade no ambiente prisional. Sem uma área própria para a custódia durante as entrevistas iniciais, pode-se alocar indevidamente pessoas enfermas, de grupos rivais, ou com outras características diversas em locais impróprios, colocando a sua vida e de outros em risco. Perde-se a oportunidade de buscar informações para sua correta alocação e encaminhamento. Por sua vez, no módulo de tratamento penal, onde é realizada a assistência jurídica, assistência social, assistência psicológica, avaliações e exames, audiências e coleta de depoimentos, tem-se a possibilidade de compor e acompanhar o programa de individualização e dar vazão às necessidades diversas das pessoas presas. Essa proposta de condução da rotina individual fica comprometida com a precariedade ou ausência desses módulos.

Quanto aos módulos de educação e trabalho – **Esses módulos atendem a normas específicas dos Ministérios da Educação e Trabalho**, inclusive, baseados nas regras de segurança do trabalho. Retirar as dimensões mínimas é desconsiderar todas as orientações das políticas nacionais dessas áreas.

Outro aspecto essencial é analisar a flexibilização desses módulos a partir do perfil da população encarcerada e o acesso a essas políticas. O Levantamento de Informações Penitenciárias – Infopen oferece diversos indicadores que ajudam a analisar o cenário atual das políticas de acesso à educação e ao trabalho dentro do ambiente prisional.

No tocante à educação, os últimos dados disponíveis do Infopen, referentes a Junho de 2016, mostraram que existem mais de 726 mil pessoas privadas de liberdade no País e, destas, **apenas 12% da população prisional brasileira está envolvida em algum tipo de atividade educacional**, seja ela de ensino escolar ou complementar. De acordo com a metodologia do levantamento, as atividades educacionais foram discriminadas entre atividades de ensino escolar, que compreendem as atividades de alfabetização, formação de ensino fundamental até ensino superior, cursos técnicos (acima de 800 horas de aula) e curso de formação inicial e continuada (capacitação profissional, acima de 160 horas de aula); e atividades complementares, que compreendem as pessoas matriculadas em programas de remição pelo estudo através da leitura, pessoas matriculadas em programas de remição pelo estudo através do esporte e pessoas envolvidas em demais atividades educacionais complementares (tais como, videoteca, atividades de lazer e cultura). Se considerarmos apenas as atividades de ensino escolar, que compreendem aquelas reconhecidas no âmbito do sistema educacional brasileiro para fins de obtenção de diplomas regulares e ascensão aos níveis superiores de ensino, temos apenas 10% da população prisional com acesso garantido a este direito, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades educacionais por Unidade da Federação ⁷

UF	Pessoas em atividades de ensino escolar		Pessoas em atividades educacionais complementares		% total de pessoas presas em atividades educacionais
	N	%	N	%	
AC	226	4%	0	0%	4%
AL	367	6%	0	0%	6%
AM	907	9%	50	0%	9%
AP	49	2%	0	0%	2%
BA	2.296	18%	168	1%	20%
CE	1.701	7%	0	0%	7%
DF	1.600	11%	22	0%	11%
ES	3.660	19%	817	4%	23%
GO	506	3%	23	0%	3%
MA	887	12%	95	1%	13%
MG	8.060	13%	1.838	3%	15%
MS	1.239	7%	32	0%	7%
MT	1.316	13%	111	1%	14%
PA	1.259	9%	0	0%	9%
PB	1.089	10%	0	0%	10%
PE	5.062	15%	12	0%	15%
PI	382	9%	50	1%	11%
PR	5.723	14%	2.316	6%	19%
RJ	NI	NI	NI	NI	NI
RN	87	1%	48	1%	2%
RO	976	9%	191	2%	11%
RR	330	14%	0	0%	14%
RS	2.185	6%	158	0%	7%
SC	1.945	9%	839	4%	13%
SE	240	5%	15	0%	5%
SP	19.092	8%	5.706	2%	10%
TO	458	13%	407	12%	25%
Brasil	61.642	10%	12.898	2%	12%

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

Ao analisarmos os níveis educacionais a que têm acesso as pessoas privadas de liberdade envolvidas em atividades de ensino escolar, identificamos que **50% delas estão em formação no nível do ensino fundamental, apenas 1% se encontra no ensino superior, 1% realiza Curso Técnico e 8% realizam capacitação profissional.**

Ainda de acordo com os dados do Infopen, **57% dos estabelecimentos prisionais (ou 819 unidades) contam com salas de aula que, juntas, comportam 35.818 alunos, por turno, o que representa apenas 5% do total da população prisional hoje registrada no Brasil.** Ainda que as unidades prisionais que contam com espaço para oferecimento de ensino escolar operassem em sua capacidade máxima e com 3 turnos diários de ensino, apenas uma pequena parcela da população prisional teria acesso ao sistema de ensino. Os dados da Tabela 6 sintetizam os dados absolutos registrados no Infopen.

⁷ O estado do Rio de Janeiro não informou dados sobre a população envolvida em atividades de ensino ao Levantamento do Infopen e, assim, a população prisional deste estado não foi considerada no cálculo percentual total.

Tabela 6 – Pessoas em atividade de ensino escolar e capacidade das salas de aula

UF	Unidades com salas de aula	Quantidade de salas de aula	Capacidade de alunos nas salas de aula (por turno)	Total de pessoas em atividades de ensino escolar
AC	8	16	385	226
AL	7	26	534	367
AM	14	32	352	907
AP	2	7	50	49
BA	18	97	905	2.296
CE	37	72	829	1.701
DF	6	47	1.128	1.600
ES	30	105	1.745	3.660
GO	41	78	717	506
MA	27	56	774	887
MG	125	517	4.005	8.060
MS	27	62	937	1.239
MT	40	77	946	1.316
PA	32	60	836	1.259
PB	28	44	786	1.089
PE	29	116	1.549	5.062
PI	9	14	435	382
PR	29	118	1.916	5.723
RJ	9	3	306	NI
RN	5	9	80	87
RO	29	50	698	976
RR	0	0	0	330
RS	62	129	1.435	2.185
SC	41	114	1.333	1.945
SE	7	15	181	240
SP	141	659	12.736	19.092
TO	16	26	220	458
Brasil	819	2.549	35.818	61.642

Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016.

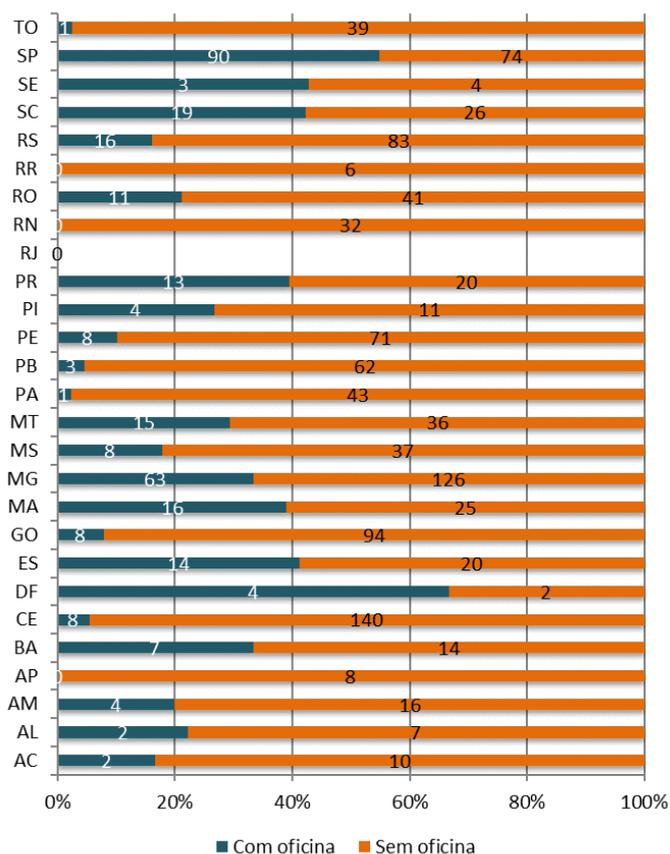
Em relação às políticas de trabalho no ambiente prisional, os dados do Infopen mostram que, em 2016, **15% da população prisional estava envolvida em atividades laborais, internas e externas aos estabelecimentos penais**. Entre as pessoas que trabalham, **87% delas encontram-se em atividades internas ao estabelecimento**, que compreendem tanto as vagas de trabalho obtidas por meio de parcerias com empresas, ONG's, poder público e outros parceiros, quanto as atividades de apoio à administração do próprio estabelecimento penal, desde que realizadas dentro do ambiente da unidade. As pessoas em postos de trabalho de apoio ao próprio estabelecimento prisional representam, por sua vez, 56% das pessoas que trabalham dentro das unidades prisionais. Estes casos compreendem as pessoas que, além de terem maior dificuldade de comprovar dias de trabalho para fins de remição da pena, não recebem remuneração pelo trabalho desempenhado.

Na metodologia do Infopen são considerados os diferentes espaços que podem compor o chamado “módulo de oficinas” dos estabelecimentos penais, tais como sala de produção, sala de controle, estoque, espaço para carga/descarga de materiais, entre outros, que viabilizariam o oferecimento de oficinas permanentes de profissionalização, principalmente, em 7 áreas delimitadas pelo levantamento: i) Artefatos de concreto; ii) Blocos e tijolos; iii) Padaria e panificação; iv) Corte e costura industrial; v) Artesanato; vi) Marcenaria; vii) Serralheria, entre outros.

Os estabelecimentos penais que contam com oficinas de trabalho representam apenas **23% do total de unidades** que participaram do levantamento do Infopen, conforme Gráfico 01. A disponibilidade de espaço para oferecimento de oficinas profissionalizantes impacta

diretamente a capacidade da população prisional em acessar o direito ao trabalho, preconizado pela Lei de Execução Penal.

Gráfico 1 – Estabelecimentos prisionais com e sem oficinas de trabalho por Unidade da Federação



Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen, Junho/2016

A oferta de espaço adequado para as atividades de educação e trabalho, conforme o perfil escolar e profissional das pessoas presas, é medida fundamental para reversão do quadro de marginalização desse grupo, para o favorecimento da política de reinserção social, para a prevenção da criminalidade e é forma de evitar as condições de vulnerabilidade e de adesão a grupos criminais organizados. Embora a ambiência não seja suficiente para a execução das políticas de educação e trabalho, pois – como mencionam os relatórios de inspeção do próprio CNPCP⁸ – também há falta de oferta do serviço (profissionais e materiais) e de movimentação das pessoas presas até a escola e oficina (restrições de pessoal ou indisposição dos funcionários), sem a infraestrutura se torna pouco sustentável qualquer política continuada.

Quanto às áreas de almoxarifado e estoque – a correta acomodação de materiais de higiene, limpeza, vestuário, alimentação e outros, é fundamental para a saúde das pessoas e bom uso dos recursos públicos. Cada módulo do programa de necessidades na Resolução nº 09/2011 contém espaços de almoxarifado que não deveriam ser flexibilizados.

⁸ “Há atividades educacionais, contudo, as presas ressaltam que há má vontade das agentes no transporte das presas para as salas de aula”, Relatório de Inspeção do Estado do Paraná, 2014.

Quanto ao tamanho dos estabelecimentos – a proporcionalidade, exigida na Resolução nº09/2011, das áreas conforme o número de pessoas custodiadas gera uma distinção de área construída dependendo do número de vagas, diferentemente do que acontecia com as resoluções anteriores e que voltará a ocorrer com a Resolução nº06/2017. As tabelas abaixo apresentam a distribuição de áreas mínimas de uma cadeia pública e uma penitenciária, conforme as Resoluções nº 03/2005 e 09/2011. **Realizar essa comparação é importante, porque um dos argumentos dos conselheiros que defenderam a supressão das áreas mínimas é que as construções passaram a ser excessivamente grandes e caras com a Resolução nº 09/2011⁹.** Se observados os números das tabelas, constata-se que a área fixa exigida pela resolução de 2005 é inclusive maior, se comparada à área dos estabelecimentos prisionais de 200 e 400 presos com base na resolução de 2011, mesmo que sejam exigidos mais módulos. Por sua vez, os estabelecimentos com 600 e 800 presos apresentam uma área maior na resolução de 2011 do que na resolução de 2005. Esse fator aponta para uma maior racionalidade do recurso público e para a garantia da devida capacidade de atendimento do estabelecimento. Além de estar em consonância com orientações internacionais que recomendam a adoção de estabelecimentos menores a fim potencializar a capacidade de gestão e evitar a massificação dos seres humanos. **Assim, não é verdadeiro que há excessos irracionais de áreas e que isso inviabiliza a construção de estabelecimentos prisionais a partir da Resolução nº 09/2011.**

Tabela 7 – Distribuição de áreas mínimas da cadeia pública a partir das Resoluções nº 03/2005 e 09/2011 por Módulos

Cadeia Pública					
Programa Discriminado	Resolução 03/2005 Área Mínima (m2) (200 a 800 vagas)	Resolução 09/2011 Área Mínima (m2) (por quantidade de vagas)			
		200	400	600	800
Módulo de Guarda Externa		-	-	-	-
Módulo de Agentes Penitenciários	122,00	29,00	47,00	65,00	83,00
Módulo de Recepção e Revista		169,65	290,05	410,45	530,85
Módulo de Administração	295,50	226,75	226,75	226,75	226,75
Módulo de Triagem e Inclusão		171,00	184,00	189,00	194,00
Módulo de Tratamento Penal		95,50	120,50	145,50	170,50
Módulo de vivência coletiva	5.131,00	645,60	1.166,15	1.886,70	2.507,25
Módulo de vivencia individual	368,00	55,45	82,85	110,25	137,65
Módulo de Serviços	65,00	-	-	-	-
Módulo de Saúde	-	60,60	74,10	74,10	139,10
Módulo de Trabalho		-	-	-	-
Módulo de Ensino		302,20	455,80	609,40	763,00
Módulo Polivalente		966,50	1.920,50	2.874,5	3828,5
Módulo Creche e Berçário		-	-	-	-
Módulo de visitas		18,00	30,00	42,00	54,00
Módulo de esportes		-	-	-	-
TOTAL	5.981,00	2.740	4.597,70	6.633,65	8.634,60

⁹ Importante considerar que, mesmo que o argumento fosse totalmente verdadeiro, a área construída é apenas um dos componentes que impacta no custo, sendo que há outros mais determinantes como as alterações de projetos, gestão da obra e o sistema construtivo.

Fonte: Elaboração própria com base nas Resoluções nº 03/2005 e 09/20

Tabela 8 – Distribuição de áreas mínimas da penitenciária, a partir das Resoluções nº03/2005 e 09/2011 por Módulos

Penitenciárias					
Programa Discriminado	Resolução 03/2005 Área Mínima (m2) (300 a 800 vagas)	Resolução 09/2011 Área Mínima (m2) (por quantidade de vagas)			
		200	400	600	800
Módulo de Guarda Externa	185,00	116,70	138,30	159,90	181,50
Módulo de Agentes Penitenciários	122,00	29,00	47,00	65,00	83,00
Módulo de Recepção e Revista	480,00	169,65	290,05	410,45	530,85
Módulo de Administração	316,50	226,75	226,75	226,75	226,75
Módulo de Triagem e Inclusão	153,00	171,00	184,00	189,00	194,00
Módulo de Tratamento Penal	62,00	95,50	120,50	145,50	170,50
Módulo de vivência coletiva	2.017,00	645,60	1.166,15	1.886,70	2.507,25
Módulo de vivencia individual	-	55,45	82,85	110,25	137,65
Módulo de Serviços	526,00	230,00	250,00	300,00	330,00
Módulo de Saúde	67,30	60,60	74,10	74,10	139,10
Módulo de Trabalho	421,00	85,20	142,40	199,60	256,80
Módulo de Ensino	324,00	302,20	455,80	609,40	763,00
Módulo Polivalente	1.233,00	966,50	1.920,50	2874,5	3828,5
Módulo Creche e Berçário	0,00	282,60	282,60	282,60	282,60
Módulo de visitas	26,00	18,00	30,00	42,00	54,00
Módulo de esportes	-	-	-	-	-
TOTAL	5.932,80	3.454,75	5.411,00	7.575,75	9.685,50

Fonte: Elaboração própria com base nas Resoluções nº 03/2005 e 09/2011

Quanto ao conceito de estabelecimento penal – por último, convém destacar que os **estabelecimentos penais são tão específicos quanto as unidades de saúde, ademais são espaços de confinamento em tempo integral. Não é possível compará-los a outras edificações com tempo de ocupação parcial**, eles requerem parâmetros rigorosos. A Resolução nº 06/2017 possibilita um retrocesso da perspectiva de hotelaria e gestão prisional, permitindo a redução desse ambiente a um inadequado abrigo provisório, sem perspectivas de fluxos e rotinas de custódia para os fins da execução penal e da garantia da dignidade humana.

3) Flexibilização da Resolução n° 09/2011 e o desrespeito às diretrizes internacionais sobre custódia de pessoas privadas de liberdade

Durante mais de 50 anos as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos da Organização das Nações Unidas (ONU) ofereceram diretrizes básicas para a abordagem que deveria ser dispensada às pessoas presas. A Assembleia Geral das Nações Unidas, ciente da importância de se ter regras mínimas para que os Estados pudessem garantir os direitos humanos de seus reclusos, revisou esse instrumento essencial e adotou, em 2015, as Regras de Nelson Mandela¹⁰, novo documento que baliza e oferece princípios e práticas para a gestão prisional.

Esta revisão conduzida por representantes de diversos países, **contou, sobremaneira, com a colaboração do Estado brasileiro**. Foi baseada nos principais documentos internacionais sobre a matéria e representa um importante avanço para os direitos humanos. Não obstante as Regras de Nelson Mandela apontem para o desencarceramento e estabeleçam a privação de liberdade como último recurso, seu texto oferece uma base para que os países possam garantir a melhoria das condições de tratamento dos presos, em sintonia com normas internacionais.

Assim, as Regras de Nelson Mandela definem parâmetros mínimos para os estabelecimentos prisionais, tais como a necessidade de se garantir a separação dos presos, de acordo com seu sexo, idade, antecedentes criminais e razões de detenção e as necessidades de ambiência¹¹. Adicionalmente, preconizam que em todos os locais onde presos vivem ou trabalham deve-se garantir iluminação e ventilação suficientes, temperatura e saneamento adequados, boas condições de habitabilidade e higiene, assim como devem prever ambientes ao ar livre e locais para se realizar atividades recreativas e culturais, em respeito à saúde física e mental dos presos¹².

Apesar de ter sido elaborada antes das Regras de Nelson Mandela, **a Resolução n° 09/2011 do CNPCP, que elenca diretrizes básicas para a arquitetura penal, segue, de forma geral, as regras estabelecidas** por esse importante documento internacional. Os parâmetros arquitetônicos preconizados pela mencionada Resolução foram fruto de intensos debates governamentais das esferas federal e estadual, além de atenderem a reivindicações da sociedade civil sobre a matéria, ou seja, sua elaboração respeitou o processo participativo.

Nesse sentido, o documento do CNPCP de 2011 reflete um avanço no campo da política penitenciária brasileira, pois, além de ter inovado em diversas esferas, representa o aperfeiçoamento de normas anteriores e define novas formas de dimensionamento, novos critérios de proporcionalidade, acessibilidade, conforto bioclimático, em perfeita **sintonia com as normas internacionais**, como será demonstrado a seguir.

O próprio Estado brasileiro reconhece o avanço aportado pela Resolução n° 09/2011. Na maioria das vezes que foi acionado internacionalmente sobre o seu sistema prisional, a citada Resolução sempre foi destacada como um avanço e uma possibilidade de solução para os problemas estruturais das unidades prisionais, visto que suas diretrizes permitiriam condições dignas para o cumprimento da pena e, conseqüentemente, seriam um meio para se garantir a

¹⁰ Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Nelson Mandela) – atualização das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos de 1955. Aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 70/175, de 17 de dezembro de 2015.

¹¹ Regra 11 das Regras de Mandela.

¹² Como exemplo dessas diretrizes, apontam-se as Regras 12, 14, 15, 23, 42 e 105 das Regras de Mandela.

execução penal, tal como preconizada na Lei de Execução Penal e nas Regras de Nelson Mandela.

Como exemplo, destaca-se que no **3º Relatório do Brasil ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, assim como em sua resposta para o Subcomitê de Prevenção da Tortura das Nações Unidas de 2012**, o Estado brasileiro citou a mencionada Resolução como um sinal de melhoria para a gestão de seu sistema prisional e como uma forma de garantir os Direitos Humanos das pessoas presas.

Ainda nesta seara, a **Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)** já se manifestou, assinalando em sua jurisprudência¹³ que a **detenção realizada em condições indignas, com falta de ventilação e luz natural, sem condições de higiene, dentre outros, constituem uma violação à integridade pessoal, além de violar o Art. 5º da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos**¹⁴. Ademais, em decisão inédita no início de 2017, a Corte aglutinou diferentes casos em tramitação sobre a questão penitenciária brasileira¹⁵, convocando o país a responder globalmente sobre o seu sistema prisional. Nessa perspectiva, a **Corte recomendou ao Estado brasileiro diversas medidas, dentre elas, a melhoria das condições de detenção, apontando para necessidade de que os estabelecimentos prisionais tenham uma estrutura em consonância com os parâmetros internacionais.**

Somando-se a esses fatos, é possível observar um esforço internacional para o aprofundamento de definições dos parâmetros de estabelecimentos prisionais, de forma a garantir condições para a dignidade humana, em especial considerando a história da humanidade de violação de direitos, arbitrariedades e tortura nesses espaços. No tema orientações para projetos arquitetônicos e construção das prisões destacam-se a **Conferência dos Ministros de Justiça da Iberoamérica (COMJIB) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), além do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS).**

O **UNOPS** atua para que as pessoas possam levar uma vida plena graças a infraestruturas adequadas, sustentáveis e resilientes, bem como graças ao uso eficiente e transparente uso dos recursos públicos em termos de aquisição e gerenciamento de projetos. O UNOPS tem experiência na implementação e gerenciamento de projetos de obras públicas, incluindo infraestruturas complexas em países da região latino-americana, tais como infraestrutura econômica (aeroportos, estradas, pontes e transporte urbano), prédios públicos (sedes administrativas, escolas, hospitais e penitenciárias) e habitações de interesse social.

Em 2016, UNOPS publicou o **Manual “Orientaciones Técnicas para la Planificación de Establecimientos Penitenciarios – Consideraciones técnicas y prácticas basadas en Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)”**. Esse Manual pretende apresentar uma metodologia para atender as expectativas internacionais com relação à dignidade humana nas prisões. São modelos e ferramentas para que as equipes técnicas

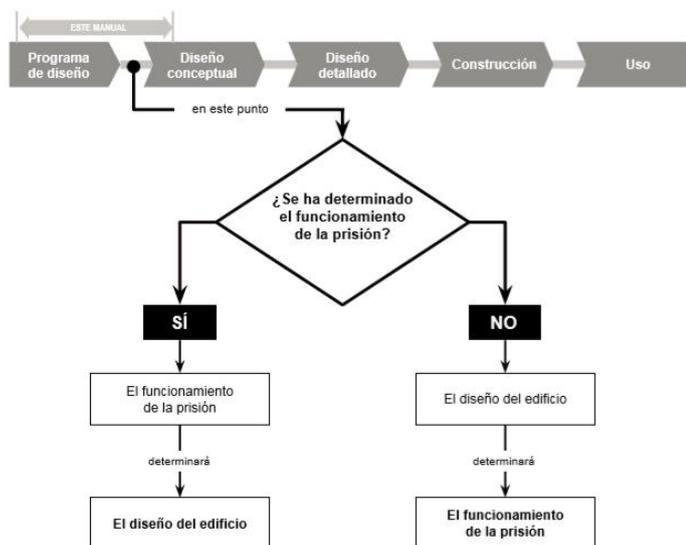
¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Peru (Sentença de 25 de novembro de 2005) e Caso Montero Aranguren e outros vs. Venezuela (Sentença de 5 de julho de 2006).

¹⁴ Art. 5º da Convenção Americana de Direitos Humanos – Direito à Integridade Pessoal: “1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral. 2. **Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes.** Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano. (...) 6. As penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados”.

¹⁵ Decisão da Corte Interamericana de Derechos Humanos de aglutinar casos sobre o sistema prisional brasileiro: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-05/brasil-e-ouvido-em-audiencia-em-corte-da-oea-sobre-sistema>. Acesso realizado em 19/12/2017.

possam identificar, na fase do planejamento, as necessidades de uma construção prisional, a partir das Regras de Nelson Mandela, conforme a Figura 3 abaixo:

Figura 3 – Implicações Práticas do Desenho do Estabelecimento Penitenciário



Fonte: UNOPS. Orientaciones Técnicas para la Planificación de Establecimientos Penitenciarios – Consideraciones técnicas y prácticas basadas en Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)”. Copenhagen, 2016, pag. 17

Esse aspecto incide sobre a importância de planejamento na política penal do país, dos estados e por fim, do estabelecimento em questão. Sem isso não será possível ser efetivo com o que se pretende na política pública. Essa preocupação também está presente na **Resolução nº 09/2011, que exige conceber a gestão do estabelecimento antes do projeto arquitetônico e orienta os profissionais** sobre o mínimo necessário de módulos e áreas para cumprimento das regras nacionais e internacionais. Ela é reconhecida por sua perspectiva mais inovadora e integrada, exigindo reflexões interdisciplinares na concepção dos projetos arquitetônicos de estabelecimentos penais.

Por sua vez, a Conferência de Ministros de Justiça da Iberoamérica dedica-se a organização de referências para a promoção de políticas públicas em matéria de justiça, cujas reuniões plenárias acontecem a cada dois anos. A XVIII Conferência, realizada no Chile, entre 4 e 5 de abril de 2013, aprovou os seguintes eixos de ação, com intuito de reforma dos sistemas penitenciários: Gênero na prisão; Formação dos funcionários dos sistemas penitenciários; Implantação de meios alternativos à privação de liberdade; Desenvolvimento de infraestrutura penitenciária com visão de direitos humanos; Reinserção das pessoas privadas de liberdade com especial atenção a etapa pós penitenciária. Nesse escopo, aprovou um importante instrumento, o **“Guía para el Desarrollo de Infraestructura Penitenciaria”**.

Esse Manual apresenta um programa de necessidades por tipo de estabelecimento penais, considerando áreas de alojamento e celas, triagem e admissão, saúde, atendimento jurídico, cultura, esporte, educação, trabalho, visitas, administração, serviços e segurança, conforme pode ser verificado na tabela abaixo. É possível verificar que o programa de necessidade da **Resolução nº 09/2011 é integralmente compatível com as orientações do manual elaborado pelo COMJIB, o que reforça o alinhamento dos parâmetros brasileiros com as diretrizes**

construídas nos países ibero-americanos e a importância de garantir sua adoção nas obras, aspecto que se tornou duvidoso a partir da flexibilização permitida pela Resolução nº06/2017.

Figura 4 – Infraestrutura de estabelecimentos prisionais por Programas Funcionais

INFRAESTRUTURAS	CLASIF. PENIT.				PROGRAMAS FUNC.											
	1	2a	2b	3	4	ALCANTARADO	ADMISION	SALUD	JUDICIAL	CULTURA + DEPORTE	EDUCACION	TRABAJO	VISITAS	ADMINISTRACION	SERVICIOS	SEGURIDAD
CENTRO PENITENCIARIO GRANDE	1	2a	2b	3	4	A	A	A	AP	A	A	A	A	A	A	A
CENTRO PENITENCIARIO MEDIANO	1	2a	2b	3	4	A	A	O	OP	O	O	A	A	O	O	O
CENTRO DE INCLUSIÓN SOCIOCOMUNIT.			2b	3	4	A		O		A	A	O	O	O	O	O
CENTRO PEN. AGROPEC. / INDUSTRIAL			2b	3		A		O	O	O	O	A	A	O	O	O
CENTRO PENITENCIARIO DE JÓVENES	1	2a	2b	3	4	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
UNIDAD DE MADRES		2a	2b			A		O	O	O	O	O	A	O	O	O
UNIDAD TERAPEUTICA		2a	2b	3	4	A		A		O	O	O	A	O	O	O
UNIDAD DE NECESIDAD LOCAL	1	2a	2b	3	4	A	A	A	OP	A	A	A	A	A	A	A
UNIDAD HOSPITALARIA	1	2a	2b			O	H						O	H	O	
CENTRO DE DETENCIÓN PRIMARIA		-				A	O	O						O	O	O
CENTRO DE TRANSICIÓN		-				A	O	O	O					O	O	O

N Incluída Necesario
 N Potestativa Potestativo
 A Área o edificio de uso exclusivo
 O Zona en edificio con Otros progr. func.
 P Si hay reclusos Preventivos
 H Facilitado por el propio Hospital

Fonte: COMJIB, Guía de Desarrollo de Infraestructuras Penitenciaria, 2013, pag. 88

Desde 1915, o CICV atua baseado no Direito Internacional Humanitário com atividade de proteção a pessoas presas em conflitos armados ou outra situação de violência. Baseado nessa experiência e no conceito de “condição de detenção”, que envolve respeito à integridade física e mental, condições materiais e acesso à saúde, trabalho, atividades e contato com a comunidade, o CICV identificou várias questões comuns que motivaram a **publicação “Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles”**. Esse manual é resultado da gestão dos problemas de engenharia ambiental (abastecimento de água, desagues e evacuação de água, preparação de alimentos, controle de fatores de enfermidades, higiene geral e saúde) e é voltado para ambientes prisionais. Ele apresenta requisitos mínimos para todos os ambientes de prisão, incluindo as situações de guerras.

Importante verificar que **nesse documento há proporção de metragem entre espaço e pessoa, assim como na Resolução nº 09/2011**. Embora os parâmetros possam variar, uma vez que o manual é o ponto de partida para questões da engenharia ambiental em todos os tipos de prisões e não incorpora critérios mais específicos dos objetivos da execução penal de cada país, **o CICV argumenta que os problemas estruturais são quase insolúveis se não houver o respeito à proporcionalidade**. Nesse manual é adotada a referência de 20 a 30m² por pessoa na

“área de segurança”, o que pode ser entendido, na Resolução nº 09/2011 como Setor Interno. O manual considera que todos os demais espaços de assistência, serviços e administrativos devem estar presentes no projeto para que a prisão cumpra funções importantes para a vida humana. A título de demonstração da proporcionalidade, a Figura 5 apresenta a correção das áreas por pessoa sugerida no manual.

Figura 5 - Capacidade da prisão e condições de alojamento

Capacidad Definida por las autoridades (requisitos)
Área total disponible Área dentro del perímetro de seguridad: 20-30 m²/persona
Espacio mínimo para el alojamiento Espacio destinado al alojamiento: 3,4-5,4 m²/persona
Espacio para el alojamiento en situaciones de crisis graves Espacio (en celdas o dormitorios) definido como el área de suelo/persona: 2 m²/persona es aceptable de forma temporaria si todos los demás requisitos se cumplen (acceso al agua, acceso al patio de ejercicios, servicios en buen estado, acceso a la atención médica, alimentos, etc.); también puede expresarse como el área adicional al espacio necesario para dormir (mínimo: 1,6 m ²).
Camas y literas Tamaño mínimo de las camas (2 m x 0,8 m): 1,6 m²/persona Espacio mínimo entre el piso y el primer nivel de literas: 0,2 m Espacio mínimo entre niveles: 1,2 m Número máximo de niveles: 3 Espacio mínimo entre el nivel superior y el techo: 3 m Distancia mínima entre camas: 1,5 m
Ventilación e Iluminación Espacio de aire mínimo por persona: 3,5 m³ Ventilación por nivel de camas y por persona: 0,025 m² Índice de renovación de aire (volumen de los cuartos/hora): 1 Intensidad de la luz artificial: 0,5 vatios/persona Intensidad de la luz artificial en las celdas > 100 m ² : 2,5 vatios/m² Luz natural (tamaño de las aberturas/persona/nivel): 0,015 m²

Fonte: CICV. Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. Ginebra, pag. 26

Levando em conta as diretrizes internacionais, em especial as Regras Nelson Mandela e os Manuais produzidos pelo UNOPS, CICV e COMJIB, a alteração proposta pela Resolução nº06/2017 da Resolução nº09/2011 rompe, a um só tempo, com normativas e com a jurisprudência internacionais, além de desrespeitar recomendações emitidas pela Corte Interamericana para o Estado Brasileiro. Também, representa um retrocesso para a política penal nacional e coloca o país na contramão das melhores práticas em Direitos Humanos, expondo o Brasil internacionalmente.

4) Evidências da necessidade de padrões para construções prisionais

4.1 - Espaços como vetor de Tortura e Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes de pessoas presas, familiares e funcionários - Relatórios MNPCT

A infraestrutura prisional é pauta constante para órgãos de Direitos Humanos nacionais e internacionais haja vista o fato de boa parte dos cárceres brasileiros apresentar grave degradação. Em diversas normativas, relatórios, seminários e debates públicos a questão é tratada, entre outros aspectos, como possível vetor de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas e degradantes. Não distante disso, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), órgão do Estado brasileiro responsável por fiscalizar espaços de privação de liberdade em todo o país, tem se detido sobre o tema.

Ao final de cada visita, o MNPCT produz relatórios e emite recomendações a autoridades públicas, conforme dispõe a Lei 12.847/2013. De fato, em praticamente todos os estados por onde já passou, o Mecanismo Nacional visitou unidades prisionais e, portanto, estabeleceu uma série de diretrizes relacionadas a diferentes aspectos voltados ao mundo carcerário. Em 2016, por exemplo, para as cinco unidades da federação visitadas¹⁶, o órgão emitiu 426 recomendações, das quais cerca de 50% se destinaram especificamente a prisões¹⁷. Ao se levar em consideração que os Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico costumam ser regidos por administrações prisionais estaduais, então, aproximadamente 65% das recomendações do MNPCT se dedicaram a questão carcerária neste ano.

**Tabela 9: Total de recomendações emitidas por tipo de unidade de privação de liberdade
Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - 2016¹⁸**

	Frequência	%
Unidade prisional	216	50,7
Unidade socioeducativa	111	26,1
Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico	58	13,6
Hospital Psiquiátrico	21	4,9
Instituição de Longa Permanência	20	4,7
Total	426	100,0

Fonte: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Para compreender com maior profundidade as recomendações emitidas pelo Mecanismo Nacional em 2016, foram criados diversos códigos temáticos, de modo que cada recomendação foi categorizada conforme seus objetivos. Vale ressaltar que, como pode estar direcionada a questões distintas, uma mesma recomendação pode receber um ou mais códigos. Nesse sentido, a tabela 10 indica quais temas foram recomendados pelo Mecanismo Nacional

¹⁶ Rondônia, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Distrito Federal e Paraíba.

¹⁷ As recomendações do Mecanismo Nacional emitidas em 2016 foram sistematizadas em uma base de dados, de modo que cada caso do banco de dados diz respeito a uma recomendação emitida pelo MNPCT ao órgão competente.

¹⁸ De fato, como o órgão foi em maior medida a unidades prisionais em 2016, há um maior número de recomendações voltadas a este tipo de estabelecimento. Por sua vez, como visitou menos instituições de longa permanência no mesmo período, por exemplo, há um menor contingente de recomendações para este tipo de unidade.

em 2016 no que tange aos estabelecimentos penais – unidades prisionais e hospitais de custódia. **Observa-se que cerca de 20% das recomendações se referiu a aspectos infraestruturais e de insumos básicos às pessoas presas.**

**Tabela 10: Temas das recomendações sobre os estabelecimentos penais visitados
Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – 2016**

Tema da recomendação emitida	Frequência	%
Controle externo	62	22,63
Desinstitucionalização	61	22,26
Saúde	57	20,80
Infraestrutura e insumos básicos	55	20,07
Intersetorialidade	40	14,60
Procedimentais internos	38	13,87
Aspectos relativos às mulheres	34	12,41
Aspectos institucionais	30	10,95
Contato com o mundo exterior	26	9,49
Individualização da pena	23	8,39
Pessoal	21	7,66
Uso da força	15	5,47
Sistematização de dados prisionais	7	2,55
Trabalho	5	1,82
Educação	5	1,82
Aspectos relativos à perícia forense	3	1,09
Transporte e escolta	1	0,36
Outros	1	0,36
Total	274	100

Fonte: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Muitas recomendações do Mecanismo Nacional seguem a linha de ação de organismos internacionais, como os vinculados ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Com isso, ao visitarem o Complexo do Curado, em Pernambuco, em junho de 2016, os membros do MNPCT estabeleceram uma série de **diretrizes relativas a questões de infraestrutura e superestruturas, bastante conectado às medidas provisórias estabelecidas ao Estado brasileiro pela Corte Interamericana**, conforme o exemplo a seguir.

Que seja elaborado um plano de manutenção infraestrutural de todas as unidades prisionais do Complexo do Curado: 2.1. Que esse plano seja revisto anualmente, para que seja executado de modo periódico; 2.2. Que a sociedade civil participe da elaboração deste plano de manutenção infraestrutural; 2.3. Que a sociedade civil tenha meios de monitorar todo o processo, a fim de que seja realizado um controle social. (Complexo do Curado – Pernambuco)¹⁹

¹⁹ Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/relatorio-de-visita-a-unidades-de-privacao-de-liberdade-e-de-assistencia-social-em-pernambuco>. Acesso em 17/12/2017.

Por sua vez, para além de diretrizes mais genéricas, o Mecanismo Nacional especifica em suas recomendações a necessidade de realização de reformas de celas, de adoção de medidas para o saneamento básico das prisões, de abastecimento regular de água nos cárceres etc., tais quais os casos abaixo.

Que a Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN) realize reforma nas celas destinadas à sanção disciplinar – ou celas forte – com: (i) instalação de abertura que permita entrada de abundante luz solar e circulação de ar; (ii) edificação de separação adequada para garantir privacidade ao banheiro; (iii) construção de camas de alvenaria. (Estabelecimento Penal Feminino Irmã Zorzi – **Mato Grosso do Sul**)²⁰

Que seja resolvido o problema de esgotamento sanitário dentro da unidade, inclusive retirando aquele sistema de vala que corre em frente às celas (Casa de Detenção Dr. José Maria Alves Da Silva (Urso Branco) – **Rondônia**)²¹

Em suma, estabelecer aspectos básicos para a infraestrutura prisional é, por um lado, buscar reverter o quadro de destruição dos estabelecimentos penais nacionais que, na maioria dos casos, contou com projetos arquitetônicos inadequados ou insuficientes. Por outro, **diretrizes sobre infraestrutura são essenciais para evitar situações de violência contra a pessoa durante o seu aprisionamento. Ser privado de liberdade em um estabelecimento estruturalmente hostil, sem capacidade de acolher dignamente o indivíduo, pode ser considerado tratamento cruel, desumano ou degradante, senão, tortura.** Caso contrário, órgãos como o Mecanismo Nacional não estariam recomendando ações públicas para reverter esse cenário.

4.2 - Espaços como inviabilizador de implantação de políticas públicas e de garantia da dignidade humana - Relatórios CNPCP

Embora preceda a Resolução nº09/2011, a preocupação com os ambientes prisionais, seus usos variados, sua manutenção e condições de acesso, passou a integrar os parâmetros das inspeções penitenciárias realizadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e Ouvidoria Nacional do Sistema Penitenciário.

A tabela a seguir aponta o total de inspeções realizadas após a Resolução nº09/2011, abrangendo as 27 unidades federativas, numa amostra de 216 visitas realizadas.

Tabela 11: Inspeções por unidades federativas e estabelecimentos penais

Ano	Período	UF	Unidades inspecionadas
2017	28 a 30 de março	GO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Casa do Albergado Guimarães Natal 2. Penitenciária Feminina Consuelo Nasser 3. Núcleo de Custódia 4. Penitenciária Coronel Odenir Guimarães 5. Central Regional de Triagem 6. Colônia Agroindustrial 7. Casa de Prisão Provisória

²⁰ Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/file.2016-11-01.7083488762>. Acesso em 17/12/2017.

²¹ Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/rondonia-relatorio-de-visita-as-unidades-de-privacao-de-liberdade-de-rondonia-outubro-2016>. Acesso em 17/12/2017.

		8. Carceragem da Delegacia Especializada de Investigação Criminal (DEIC)	
27 a 29 de junho	AC	9. Unidade Penitenciária Manoel Neri da Silva 10. Unidade Penitenciária Feminina Guimarães Lima 11. Unidade de Regime Fechado 02 (URF 02) 12. Unidade de Regime Provisório 13. Unidade de Regime Fechado 01 (URF 01) 14. Unidade de Recolhimento Fechado Feminino	
03 a 05 de julho	MG	15. Presídio Inspetor José Martinho Drumond, em Ribeirão das Neves/MG 16. Complexo Prisional em Ribeirão das Neves (PPP) – Unidade 3 17. Penitenciária Nelson Hungria, em Contagem/MG 18. Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), em Itaúna/MG 19. Penitenciária Professor Jason Soares Albergaria – Unidade 2, em São Joaquim de Bicas/MG 20. Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto, em Belo Horizonte/MG	
2016	05 a 08 de abril	AP	21. Centro de Custódia – Cadeião – Penitenciária Masculina 22. Penitenciária Feminina de Macapá
	11 a 13 de maio	CE	23. CPPL I – Unidade Prisional Agente Penitenciário Luciano Andrade Lima 24. IPGSG- Instituto Psiquiátrico Governador Stênio Gomes 25. IPF – Instituto Penal Feminino Desembargador Auri Moura Costa 26. PDAOBL – Unidade Prisional Desembargador Francisco Adalberto de Oliveira Barros Leal 27. CTOC – Centro de Triagem e Observação 28. CPPL IV – Casa de Privação Provisória de Liberdade Agente Elias Alves da Silva 29. CPPL III – Casa de Privação Provisória de Liberdade Jucá Neto
	25 de maio	GO	30. Unidade Prisional de Padre Bernardo
	13 a 15 de julho	ES	31. Centro de Detenção Provisória Feminino de Viana. 32. Centro de Detenção Provisória de Viana II 33. Penitenciária de Segurança Máxima II de Viana 34. Penitenciária de Segurança Máxima I de Viana 35. Penitenciária Estadual de Vila Velha III 36. Penitenciária Estadual de Vila Velha IV – Semiaberto 37. Centro de Detenção Provisória de Vila Velha 38. Penitenciária Estadual de Vila Velha V
	30 de maio a 02 de junho	MS	39. Estabelecimento Penal Feminino de Regime Semiaberto, Aberto e Assistência à Albergada de Dourados 40. Penitenciária Estadual de Dourados 41. Presídio de Trânsito de Campo Grande 42. Centro de Triagem “Anízio Lima” 43. Instituto Penal de Campo Grande 44. Estabelecimento Penal “Jair Ferreira de Carvalho” 45. Estabelecimento Penal Feminino “Irmã Irma Zorzi” 46. Penitenciária Federal de Campo Grande
	08 a 12 de agosto	AM	47. Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico - HCTP 48. Cadeia Pública Desembargador Raimundo Vidal Pessoa 49. Centro de Detenção Provisória Feminino – CDPF em 50. Penitenciária Feminina de Manaus - PFM 51. Centro de Detenção Provisória Masculino de Manaus - CDPM

		<p>52. Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ Fechado</p> <p>53. Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ Semiaberto</p> <p>54. Instituto Penal Antônio Trindade - IPAT</p> <p>55. Unidade Prisional do Puraquequara - UPP</p> <p>56. Unidade Prisional Feminino Semiaberto e Aberto - UPFSA</p>	
13 a 16 de setembro	MT	<p>57. Centro de Custódia da Capital</p> <p>58. Centro de Ressocialização de Cuiabá</p> <p>59. Penitenciária Central do Estado</p> <p>60. Penitenciária Feminina Ana Maria do Couto May</p> <p>61. Penitenciária de Rondonópolis Major Eldo Sá Corrêa</p> <p>62. Cadeia Pública Feminina de Rondonópolis</p> <p>63. Cadeia Pública de Jaciara</p> <p>64. Centro de Ressocialização de Várzea Grande</p> <p>65. Centro de Ressocialização Agrícola de Palmeiras</p>	
03 e 04 de outubro	RJ	<p>66. Penitenciária Milton Dias Moreira</p> <p>67. Presídio João Carlos da Silva</p> <p>68. Presídio Nelson Hungria</p> <p>69. Presídio Ary Franco</p> <p>70. Penitenciária Alfredo Tranjan – Bangu 2</p> <p>71. Instituto Penal Plácido Sá Carvalho</p>	
2015	16 a 19 de novembro	BA	<p>72. Presídio Advogado Ariston Cardoso</p> <p>73. Conjunto Penal de Itabuna</p> <p>74. Penitenciária Lemos Brito</p> <p>75. Conjunto Penal Feminino de Salvador</p> <p>76. Central Médica Penitenciária</p> <p>77. Conjunto Penal de Serrinha</p> <p>78. Conjunto Penal de Feira de Santana</p> <p>79. Hospital de Custódia e Tratamento</p> <p>80. Cadeia Pública de Salvador</p>
	10 a 12 de novembro	RO	<p>81. Presídio de Ariquemes</p> <p>82. Penitenciária Estadual Edivan Mariano Rosendo – Urso Panda</p> <p>83. Penitenciária José Mário Alves da Silva - Urso Branco</p> <p>84. Penitenciária Federal em Porto Velho</p>
	13 e 14 de agosto	SC	<p>85. Presídio Feminino de Tubarão</p> <p>86. Presídio Regional Masculino de Tubarão</p> <p>87. Unidade Prisional Avançada de Laguna</p> <p>88. Penitenciária de Florianópolis</p> <p>89. Complexo Penitenciário do Estado</p>
	13 de janeiro	ES	<p>90. Penitenciária Regional Barra de São Francisco</p>
	30 e 31 de março	PE	<p>91. Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros – PJALLB 04</p> <p>92. Presídio Frei Damião de Bozzano – PFDB 21</p> <p>93. Presídio de Igarassu – PI</p>
	20 e 21 de janeiro	AL	<p>94. Penitenciária Feminina Santa Luzia</p> <p>95. Penitenciária de Segurança Máxima</p> <p>96. Penitenciária Baldomero Cavalcante de Oliveira</p> <p>97. Casa de Custódia da Capital</p> <p>98. Estabelecimento Prisional Rubens Braga Quintella Cavalcante –</p> <p>99. NRC (Núcleo Ressocializador da Capital)</p> <p>100. Centro Psiquiátrico Judiciário Pedro Marinho Suruagy</p> <p>101. Penitenciária de Segurança Média Prof^o Cyridião Durval</p>
	09 e 10 de junho	PI	<p>102. Colônia Agrícola Penal “Major César Oliveira”</p> <p>103. Hospital Penitenciário “Valter Alencar”</p> <p>104. Casa de Detenção Provisória “Capitão Carlos José Gomes De Assis”</p>

			105.Penitenciária Feminina de Teresina 106.Penitenciária Regional “Irmão Guido” 107.Casa de Custódia “Professor José Ribamar Leite”
	19 e 20 de outubro	SE	108.Cadeia Territorial de Nossa Senhora do Socorro 109.Presídio Feminino – Nossa Senhora do Socorro 110.Complexo Penitenciário Advogado Antônio Jacinto Filho 111.Complexo Penitenciário Dr. Manoel Carvalho Neto 112.Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico
2014	20 a 22 de maio	SP	113.Penitenciária Feminina "Santa Maria Eufrásia Pelletier", 114.Penitenciária Feminina II de Tremembé 115.Penitenciária Feminina da Capital 116.Penitenciária Feminina Sant’ana 117.PI de Potim
	05 e 06 de junho	RR	118.Cadeia Pública de Boa Vista 119.Penitenciária Feminina Monte Cristo 120.Penitenciária Agrícola Monte Cristo 121.Casa de Albergado de Boa Vista
	24 e 25 de abril	PR	122.Cadeia Pública Laudemir Neves – CPLN 123.Centro de Reintegração Social Feminino – CRESF 124.Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu II – PEF II 125.Penitenciária Feminina do Paraná – PFP 126.Centro de Detenção e Ressocialização de Piraquara – PEP I 127.Casa de Custódia de Piraquara – CCP 128.Penitenciária Estadual de Piraquara – PEP I
	03 e 04 de abril	RN	129.Complexo Penal Dr. João Chaves – Masculino 130.Complexo Penal Dr. João Chaves – Pavilhão Feminino 131.Cadeia Pública de Natal – Raimundo Nonato 132.Unidade Psiquiátrica de Custódia e Tratamento 133.Penitenciária Estadual de Alcaçuz – “Dr. Francisco Nogueira Fernandes” 134.Penitenciária Estadual Rogério Coutinho Madruga
	30 e 31 de janeiro	MA	135.Penitenciária Feminina 136.Penitenciária de Pedrinhas 137.Casa de Detenção - CADET 138.Centro de Custódia de Preso de Justiça de Pedrinhas - CCPJ 139.Penitenciária de São Luis I 140.Centro de Detenção Provisória - CDP 141.Centro de Triagem
	21 de janeiro	RJ	142.Penitenciária Laércio da Costa Pellegrino – Bangu I 143.Cadeia Pública Paulo Roberto Rocha
2013	29 e 30 de agosto	TO	144.Unidade de Tratamento Penal de Barra da Grota 145.Casa de Prisão Provisória de Palmas 146.Unidade Prisional Feminina de Palmas
	04 a 06 de março	BA	147.Conjunto Penal Feminino de Salvador 148.Presídio de Salvador 149.Penitenciária Lemos de Brito 150.Conjunto Penal de Feira de Santana 151.Conjunto Penal de Itabuna
	25 e 26 de abril	MG	152.Centro de Remanejamento do Sistema Prisional – CERESP - Betim 153.Penitenciária Professor Jason Soares Albergaria – São Joaquim de Bicas 154.Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto – Belo Horizonte 155.Presídio Inspetor José Marinho Drumond – Ribeirão das Neves

2012	27 e 28 de novembro	PE	156.Presídio Frei Damião de Bozzano – PFDB 157.Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros – PJALLB
	30 e 31 de outubro	DF	158.Centro de Detenção Provisória – CDP 159.Penitenciária do Distrito Federal – PDF II 160.Penitenciária Feminina do Distrito Federal – Colmeia 161.Centro de Progressão Penitenciária – CPP
	15 a 18 de outubro	PA	162.Colônia Agrícola Heleno Fragoso 163.Centro de Recuperação Penitenciário do Pará – CRPPI 164.Centro de Recuperação Penitenciário do Pará II – CRPPII 165.Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico – HCTP 166.Centro de Recuperação de Coqueiro 167.Centro de Recuperação Feminino 168.Centro de Recuperação Agrícola Mariana Antunes – CRAMMA 169.Centro de Recuperação Regional de Marabá
	12 a 15 de março	PB	170.Penitenciária de Segurança Máxima Procurador Romero Nóbrega, Município de Patos. 171.Presídio Regional de Patos (Presídio Feminino José Américo). 172.Penitenciária Regional Feminina de Campina Grande. Penitenciária Regional Padrão (Máxima), Município de Campina Grande. 173.Presídio Regional de Campina Grande Raimundo Asfora. 174.Centro de Reeducação Feminino Maria Júlia Maranhão, de João Pessoa. 175.Penitenciária Doutor Romeu Gonçalves de Abrantes (PB1 e PB2), de João Pessoa. 176.Unidade “Especial” Desembargador Francisco Espínola, de João Pessoa.
	19 e 20 de julho	AL	177.Casa de Detenção de Maceió. 178.Penitenciária Baldomero Cavalcanti de Oliveira. 179.Centro Psiquiátrico Judiciário Pedro Marinho Suruagy. 180.Presídio Feminino Santa Luzia. 181.Presídio de Segurança Média de Maceió Professor Cyridião Durval de Oliveira e Silva
2011	21 de maio	RS	182.Presídio Central de Porto Alegre - PCPA 183.Penitenciária Feminina Madre Pelletier – PFMP 184.Instituto Psiquiátrico Forense Maurício Cardoso – IPF
	29 de fevereiro a 03 de março	AC	185.URF-01/RB – Unidade de Regime Fechado 1, Município de Rio Branco. 186.URFF – Unidade de Regime Fechado Feminino, Município de Rio Branco. 187.Núcleo de Execução Penal Feminino, do Município de Cruzeiro do Sul. 188.Penitenciária Manoel Néri da Silva, Município de Cruzeiro do Sul. 189.Unidade Penitenciária Guimarães Lima, Município De Cruzeiro do Sul. 190.Unidade de Recolhimento Provisório de Rio Branco. 191.Unidade de Recolhimento Semiaberto, de Rio Branco
	02 e 03 de abril	PI	192.Penitenciária Regional de Teresina Irmão Guido 193.Casa de Custódia Prof. José Ribamar Leite 194.Penitenciária Feminina de Picos 195.Penitenciária Regional José de Deus Barros em Picos 196.Colônia Agrícola Penal Major César Oliveira 197.Hospital Penitenciário 198.Penitenciária Feminina de Teresina

18 e 19 de janeiro	MT	199.Centro de Ressocialização de Cuiabá 200.Penitenciária Central do Estado 201.Presídio Feminino Ana Maria do Couto May
12 e 13 de janeiro	ES	202.Penitenciária de Segurança Média de Colatina – PSMECOL 203.Centro de Detenção Provisória de Colatina – CDPCOL 204.Centro Prisional Feminino de Colatina – CPFCOL 205.Penitenciária Regional de Colatina – PRCOL 206.Centro de Detenção Provisória De Viana II – CDPVII 207.Penitenciária de Segurança Máxima I – PSMA I
05 e 06 de março	GO	208.Centro de Inserção Social – Cis / Rio Verde-GO 209.Casa de Prisão Provisória – Cpp / Rio Verde-GO 210.Casa do Albergado “Dr. Gonzaga Jayme” 211.Centro de Inserção Social – Cis / Jataí-GO 212.Núcleo de Custódia / Aparecida de Goiânia-GO 213.Casa De Prisão Provisória / Aparecida de Goiânia - GO 214.Colônia Agroindustrial Presídio do Regime Semiaberto / Aparecida de Goiânia - GO 215.Casa Do Albergado Ministro Guimarães Natal / Goiânia - GO

Fonte: Tabela elaborada a partir de relatórios do CNPCP disponibilizados no website www.justica.gov.br, consultado em dezembro de 2017

Com relação à existência ou não de espaços físicos para a execução de políticas públicas e garantia da dignidade humana, os marcadores utilizados nas inspeções são:

- a) Ocupação total superior à capacidade da unidade (**art. 85 da LEP**);
- b) Número de presos por cela superior ao número definido em lei (**art. 88 da LEP**);
- c) Presença de pessoas com idade acima de 60 anos junto aos demais presos (**art.82, § 1º da LEP**);
- d) 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**);
- e) Inexistência de berçário para crianças nas unidades prisionais femininas (**art. 83 § 2º da LEP, e art. 10, Resolução nº 4/2009 do CNPCP**);
- f) Ausência de seção para gestante e parturiente nos estabelecimentos penais femininos (**art. 89 da LEP**);
- g) Ausência de creche para abrigar crianças entre 06 meses e 7 anos nos estabelecimentos penais femininos (**art. 89 da LEP**);
- h) Ausência ou número insuficiente de camas individuais (**art. 8º, § 2º da Resolução n.º 14/94 do CNPCP**);
- i) Inexistência de local para aquisição de produtos permitidos para higiene pessoal, mas não fornecidos pela administração (**art. 13 da LEP**);
- j) Inexistência de sanitário na própria cela (**art. 88, caput, da LEP**);
- k) Ausência de instalação destinada à Defensoria Pública (**art. 83 § 5º da LEP**);
- l) Inexistência de local destinado a atividades de estágio para universitários (**art. 83, § 1º da LEP**);
- m) Ausência de biblioteca (**art. 21 da LEP**);
- n) Ausência de sala de aula para cursos básico e profissionalizante (**art. 83 § 4º da LEP**);

- o) Inexistência de local específico para guarda de objetos pessoais dos presos (**art. 45, §§ 1º e 2 da Resolução n º 14/94 do CNPCP**).

Considerando as tabelas de avaliação presentes nos trinta e nove relatórios disponíveis no website do CNPCP²², há predominância de avaliações negativas nos seguintes marcadores:

- a) **Ocupação superior à capacidade;**
- b) **Número de presos por cela superior ao número definido em lei;**
- c) **Irregularidade na distribuição dos presos nas celas;**
- d) **Ausência ou número insuficiente de camas individuais;**
- e) **Ausência de instalação destinada à Defensoria Pública.**

Ao revelar, uma vez mais, o grave problema da superlotação dos estabelecimentos prisionais, os relatórios supracitados desvelam, também, a deficiência de adequação dos ambientes existentes às previsões legais de garantia de direitos. Isso porque, na sequência dos marcadores mencionados, surgem como principais deficiências arquitetônicas:

- a) **Ausência de berçários, seção para gestantes/parturientes e creches nos estabelecimentos femininos;**
- b) **Ausência de locais para atividades de estágios;**
- c) **Ausência de bibliotecas e salas de aula.**

Em levantamento realizado no âmbito do Modelo de Gestão da Política Prisional (Depen, 2016), outra deficiência é destacada, agora com relação à garantia da assistência social prevista na Lei de Execução Penal:

somadas às respostas “não há espaço disponível” e “há sala de atendimento compartilhada”, a ausência de sala para atendimento específico do serviço social abrange cerca de 70% dos estabelecimentos prisionais. Em termos de rotinas de atendimento, isso significa que ou o corpo de assistentes sociais precisa improvisar espaços para seus atendimentos, ou o compartilhamento de espaços dificulta o cumprimento de preceitos éticos do serviço social, sobretudo os princípios de privacidade e inviolabilidade dos procedimentos. Bastante comum, por exemplo, são a realização de atendimentos em parlatórios ou salas sem isolamento, em que o sigilo da conversa entre assistente social e pessoa privada de liberdade fica comprometido (DEPEN, 2016, p. 135).

Nesta perspectiva, enquanto instituição de controle de populações e enquanto conjunto de técnicas de gerenciamento, cujo domínio deve estar a cargo de seus órgãos gestores, as unidades prisionais se organizam a partir de múltiplas variáveis, dentre as quais a disposição física e a disponibilidade de tempos e práticas para utilização de seus vários ambientes, que se tornam, ao mesmo tempo, representativas de uma abordagem da pena privativa de liberdade e produtoras de significados heterogêneos.

²² É importante assinalar que apenas a partir de 2012 o CNPCP adotou um formulário-padrão para as inspeções penitenciárias, tendo sido inserida uma planilha de avaliação das instalações e dinâmicas de gestão. Ressalve-se, todavia, que não há um modo-padrão de preenchimento desta planilha, havendo relatórios em que a planilha foi utilizada para avaliações específicas de cada estabelecimento inspecionado, e relatórios em que a planilha representa uma avaliação geral do sistema penitenciário estadual a partir da amostra de unidades visitadas.

Isso porque se a mera existência de variados ambientes num estabelecimento prisional não significa, necessariamente, uma inclinação pela implantação e execução das políticas previstas legalmente, sua ausência, por outro lado, evidencia o reforço de uma perspectiva que compreende o isolamento, a contenção, a neutralização das pessoas presas, como função primordial e quase exclusiva da pena.

Esta abordagem qualitativa da ausência de ambientes ou de modos inadequados de gerir estes ambientes numa perspectiva de garantia dos direitos, pode ser encontrada nos Relatórios de Inspeção do CNPCP, conforme excertos a seguir:

Acesso, uso e qualidade da água:

- a) Recomenda-se **“reforma da rede de abastecimento de água** em todas as unidades prisionais de forma a eliminar o racionamento e a falta de água, principalmente na Central Regional de Triagem e núcleo de saúde da Casa de Prisão Provisória” – Relatório de Inspeção no Estado de **Goiás**, março de 2017.
- b) “Os prédios da unidade (Penitenciária Masculina de Macapá) estão com a **estrutura fragilizada**, carecendo de manutenção predial. Há sistemáticos problemas de falta de água e queda de energia na unidade, informado tanto por presos quanto por agentes penitenciários” – Relatório de Inspeção no Estado do **Amapá**, abril de 2016.

Espaços para visita social e íntima:

- a) **“A ausência de espaço adequado para visita íntima e social** gera tensão entre internos, bem como a manutenção dos procedimentos de revista vexatória executados nas visitas” – Relatório de Inspeção no Estado do **Amapá**, abril de 2016.
- b) “No tocante às visitas houve muita reclamação sobre a forma que são tratadas pelos agentes. Foi possível verificar que **não há espaço adequado e próprio para a visita íntima ou para a visita infanto-juvenil na maioria das unidades**” – Relatório de Inspeção no Estado do **Ceará**, maio de 2016.

Ambientes para assistências, serviços e políticas:

- a) **“Nota-se a dificuldade da administração em cumprir os preceitos da LEP relacionados à saúde, atividades laborais, assistência jurídica, assistência social, plano laboral atividades educacionais, pena individualizada, frente à ausência de espaço físico** e apoio da Secretaria de Administração Prisional para ampliação da unidade prisional e implantação das políticas públicas. No tocante às visitas, as mesmas se queixam em relação a pouca quantidade de comida que é permitida adentrar a unidade prisional. Destacam que a unidade não possui assistente social para fazer contato com a família. **Não há local específico para visita íntima. Não há enfermeira na unidade**” – Relatório de Inspeção no Estado de **Goiás**, maio de 2016.
- b) “Quanto à estrutura das unidades (...) internamente, essa mesma **estrutura física e geográfica não favorece tratamento adequando às pessoas encarceradas, tampouco colabora para a reinserção social positiva pregada e perseguida pela LEP. As celas são herméticas e sem ventilação, situação agravada pelo fato de que na maioria das unidades as pessoas presas passam 22 horas ou mais sem qualquer atividade laborativa ou de recreação**, não recebem revistas, não tem rádio ou TV. (...) Em algumas unidades a arquitetura das celas apresenta a situação de que o local onde (sic) **em uma só peça está o bebedouro e o aparelho sanitário**. Não há ‘cozinha’ e toda a alimentação da unidade é terceirizada (...). Em relação à **educação** constata-se que

menos de 1/3 dos aprisionados se encontram estudando, com o agravante de que as salas de aula apresentam grades que separam as pessoas presas dos professores, sendo que os alunos sequer se aproximam da grade, pois são proibidos de passarem de uma linha pintada no piso. As fotos identificam bem essa situação a qual é questionada não apenas pelos estudantes, mas de igual modo por alguns profissionais de educação ouvidos por ocasião da inspeção” - Relatório de Inspeção no Estado do **Espírito Santo**, julho de 2016.

Diante das evidências recorrentemente encontradas pelo MNPCT e pelo próprio CNPCP, em visitas pelas unidades da federação, fica óbvia e incontroversa a necessidade de estabelecer padrões nacionais condicionantes para um programa mínimo de necessidades a ser atendido em todas as construções de estabelecimentos prisionais, sejam elas com recursos estaduais ou federais, sob pena do país continuar a construir espaços penais que contribuam para a prática da tortura, ou tratamento cruel, desumano ou degradante e que inviabilizem a implementação das políticas públicas para o cumprimento da execução penal.



5) Análise dos fatores críticos para construção de estabelecimentos prisionais com recursos federais

A execução de uma obra pública deve buscar atender ao interesse da população, com racionalização dos recursos e de forma harmônica com as políticas públicas e com a legislação pertinente. Para tanto é necessário o cumprimento de etapas. No caso de um estabelecimento prisional, com financiamento federal, é cogente que as unidades da federação no processo tradicional realizem:

Apresentação de documentação contendo:

- a) projeto básico de arquitetura (segundo define a NBR13532/1995);
- b) projeto básico de engenharia;
- c) planilha orçamentária estimativa;
- d) memorial justificativo da solicitação do recurso;
- e) memorial justificativo do projeto arquitetônico (segundo define a NBR13532/1995);
- f) memorial descritivo do terreno (segundo define a NBR13532/1995);
- g) projeto básico de implantação e de infraestrutura (segundo define a NBR13532/1995); e
- h) documentação complementar (cuja apresentação de alguns documentos pode ser postergada ou dispensada conforme as peculiaridades de cada caso, a critério do Ministério da Justiça: Registro de Responsabilidade Técnica do projeto básico de arquitetura (RRT); documentação de posse do imóvel (terreno) onde será edificado o estabelecimento penal, em conformidade com a normatização vigente; planilha orçamentária resumida; cronograma físico-financeiro por blocos e global; anuência prévia da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros; licença prévia do órgão ambiental da Unidade da Federação, sobre a área edificante; certidão do órgão local gestor do SUS – especificamente a Atenção Básica e a Vigilância Sanitária; termo de indicação de responsabilidade técnica; manifestação prévia do órgão de abastecimento de água e saneamento básico local; relatório fotográfico; manifestação prévia do órgão de distribuição de energia elétrica local; e Composição do BDI (Bonificação de Despesas Indiretas), cópia de ofício encaminhado ao Ministério Público, Poder Judiciário, Secretaria Estadual de Saúde e a Secretaria Estadual de Educação informando-lhes que se está encaminhando ao DEPEN Nacional projeto para construção, ampliação ou reforma de estabelecimento penal).

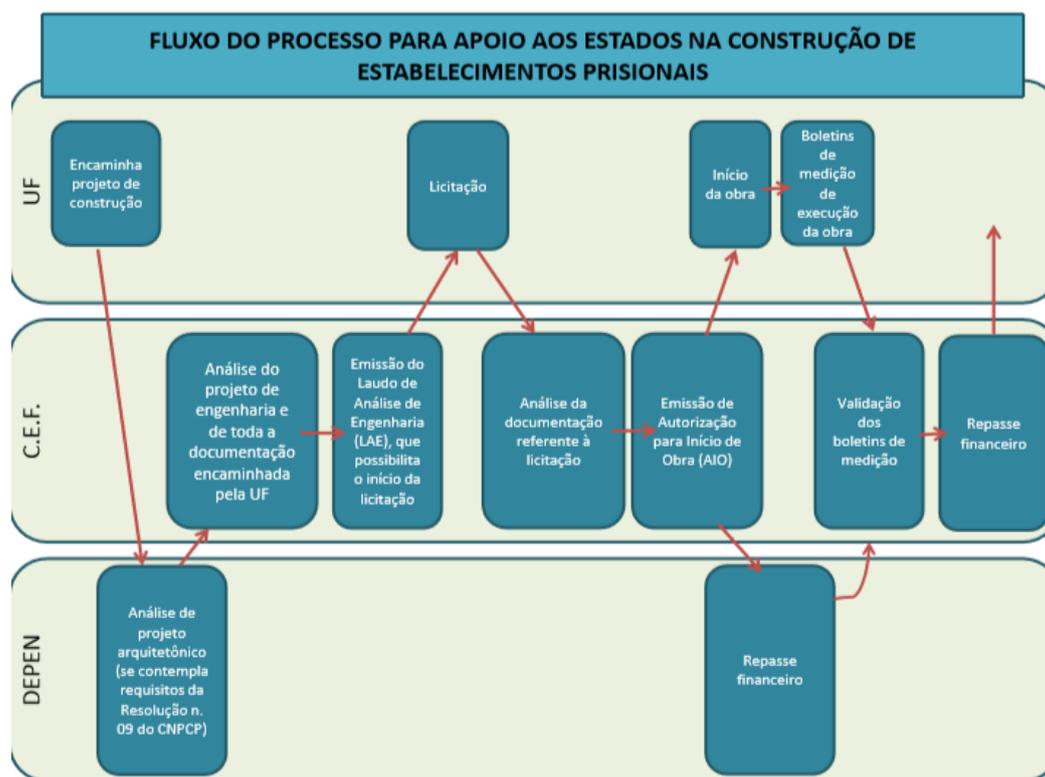
Contratação da obra: instrução e operacionalização de processo licitatório envolvendo os ritos da lei 8.666/1993 ou eventual dispensa de licitação. Assinatura do contrato.

Execução da obra: realização da obra conforme projeto e cronograma físico-financeiro.

Implantação do serviço: inauguração, instalação de equipamentos, alocação de servidores, organização de fluxos internos e interinstitucionais, inclusão de pessoas privadas de liberdade.

Na figura 6 é possível observar o fluxo das etapas de apoio do Governo Federal, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), às unidades da federação na construção de estabelecimentos prisionais.

Figura 6 – Fluxo do processo de apoio do governo federal aos estados da federação na construção de estabelecimentos prisionais



Fonte: Departamento Penitenciário Nacional

No intuito de melhorar esse fluxo e inovar nas estratégias construtivas, entre 2014 e 2016, o DEPEN realizou estudos e construiu instrumentos que normatizam os procedimentos para uma nova modalidade, o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), previsto na Lei 14.462/2011 e Lei 12.980/2014, na espécie Contratação Integrada. São instrumentos como Atos Preparatórios, Termos de Referência e Anteprojeto, Gestão de Riscos, entre outros, que estão em conformidade com a Resolução n.º 09/2011 e demais Normas Brasileiras pertinentes. **No RDC, as etapas e o papel do DEPEN e dos estados seriam diferentes**, invertendo fases e incluindo atividades de gerenciamento de performance, monitoramento e fiscalização com ênfase em qualidade. Apesar da normatização ter sido providenciada pelo órgão federal, não houve avanço na implementação do RDC para obras prisionais.

Considerando que os recursos federais do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (PNASP) foram os primeiros (e únicos até novembro de 2016) liberados a partir da Resolução n.º 09/2011, convém conhecer a evolução das obras dessa iniciativa para entender os fatores críticos para a construção dos estabelecimentos prisionais. O PNASP, lançado em 2011, pelo DEPEN, realizou a transferência de recursos federais que atingiu o montante de R\$

1.195.311.942,60 em 2016, com a meta de criar 45.730 novas vagas no sistema prisional, por meio de 99 obras.

Em fevereiro de 2017, a **Controladoria Geral da União publicou estudo que avaliou o PNASP**²³ concluindo:

O trabalho concluiu que os critérios para seleção dos Estados beneficiários dos recursos foram formalmente definidos e respeitados pela União. Por outro lado, os dados relativos ao sistema penitenciário brasileiro não são totalmente confiáveis, uma vez que não há padronização entre as Unidades da Federação. Concluiu-se também que os controles adotados pela União em relação às obras são adequados, mas não suficientes quanto às fiscalizações realizadas nos locais das obras. **Por fim, verificou-se que o PNASP não tem atingido as metas propostas dentro dos prazos esperados, tendo sido geradas, até dezembro de 2016, pouco mais de mil das mais de 40 mil vagas pretendidas. As causas do atraso decorrem de uma série de problemas, em sua maioria, relacionados a ações a cargo dos Estados.**

O estudo realizou análise em profundidade da amostra de obras conforme demonstra a Tabela 12:

Tabela 12 – Distribuição da amostra de obras analisadas pelo estudo da CGU

Estado	Nº de Obras	Valor do Investimento (R\$)	Valor do Repasse União (R\$)
AL	1	17.970.000,00	17.820.000,00
BA	4	69.922.577,72	49.770.000,00
ES	1	15.000.000,00	14.700.000,00
MG	11	139.721.864,34	124.755.448,30
MS	1	19.461.455,09	15.765.350,78
MT	3	47.921.148,34	39.382.310,41
PB	2	47.340.857,85	17.160.000,00
PE	7	113.144.261,78	82.620.000,00
PR	4	74.887.817,98	64.620.000,00
RJ	2	46.827.983,85	34.470.000,00
RN	1	16.383.386,77	14.745.048,09
RS	4	66.351.454,44	45.270.000,00
SC	1	17.072.605,83	8.580.000,00
SP	11	544.075.575,60	236.363.456,56
TO	1	23.067.520,39	22.836.845,19
Total	54	1.259.148.509,98	788.858.459,33

Fonte: Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 67 Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional

Dentre os problemas identificados como motivadores dos atrasos no andamento das obras do PNASP, o estudo destacou: “a inadequação do local de construção; mudanças nas estruturas administrativas dos governos estaduais; inadequação/incompletude dos projetos complementares de engenharia; falhas nos editais de licitação; e resistência da população à construção das unidades prisionais” (pág. 9), conforme é apresentado na Tabela 13²⁴:

²³<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/ministerio-da-transparencia-avalia-execucao-da-politica-de-reducao-do-deficit-carcerario>

²⁴ Neste quesito, pode-se apontar os itens que estão relacionados a problemas de projeto incompleto, conforme a numeração de itens da tabela:

Tabela 13 - Relação dos entraves/problemas identificados nos contratos de repasse e incidências

Nº	Entrave / problema	Quantidade de ocorrências
1	Alteração/inadequação do local de construção	24
2	Descontinuidade administrativa	13
3	Inadequação/incompletude do projeto de engenharia	13
4	Falha no edital da licitação	13
5	Mobilização social desfavorável à construção da unidade prisional	12
6	Prazos longos para análise e instrução processual (Caixa)	10
7	Contingenciamento de recursos (Depen-MJ)	9
8	Alteração do tipo da unidade prisional/método construtivo	8
9	Licitação sem autorização da caixa implicando dificuldades no ajuste da planilha da contratada	8
10	Desistência da empresa vencedora da licitação	7
11	Titularidade de terreno	5
12	Necessidade de ajustes na planilha orçamentária da contratada	5
13	Licitação sem sucesso	4
14	Contingenciamento de recursos (Estado)	3
15	Limitação de equipe técnica da caixa e do estado	3
16	Divergência entre procedimentos para pagamentos dos serviços (Estado x Caixa)	3
17	Licenciamento ambiental	2
18	Alteração de legislação frequente	1
19	Ausência de legislação específica para aprovação de projetos prisionais nas prefeituras	1
20	Exigências excessivas da Caixa e Depen-MJ	1
	Total geral	145

Fonte: Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 67 Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional

Considerando que as exigências da Resolução nº09/2011 são fatores apreciados no início do processo, pois influenciam no planejamento e adequação dos projetos, sendo a primeira vez que os estados e o DEPEN estavam adotando tal regulamentação, **houve registro por parte do DEPEN da necessidade de pactuação e ajustes dos projetos, superando o prazo médio verificado por demais obras conveniadas com a Caixa Econômica**, conforme mencionado no Ofício nº 247/2016/GAB DEPEN/DEPEN-MJ:

Item 1 - A planta de implantação pode não ter sido apresentada ou os documentos de registro do terreno não foram apresentados, tendo que mudar o projeto;

Item 3 - Falhas de desenho técnico, falhas de projeto em etapa anterior à exigida pela resolução, erro em orientação de norte, que impacta diretamente na ventilação e insolação;

Item 8 - A alteração do tipo de unidade impacta diretamente no programa de necessidades e na funcionalidade, usos e fluxos da unidade;

Item 12 - Decorre da apresentação da planilha estimativa, em vez da planilha orçamentaria por quantitativo e valor unitário, que só pode ser elaborada com uma quantidade de informações de projeto, disponíveis minimamente em nível de projeto básico ou de anteprojeto;

Item 15 - A formação de arquitetura e urbanismo não contempla a arquitetura prisional como um projeto especial, a exemplo da arquitetura hospitalar. Além disso, não há metodologias de estudo de repertório que incluam as especificidades do sistema prisional, o que compromete a qualidade do projeto arquitetônico.

Item 19 - A argumentação de legislação específica favorece à omissão dos órgãos nas análises de projeto. É necessário que se considere este espaço humanizado também.

(...) entendemos relevante consignar que o lançamento do PNASP ocorreu simultâneo ao lançamento da Resolução 09/2011 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, sobre arquitetura prisional, que demandou o ano de 2012 e alguns meses de 2013, para pactuação e ajustes dos projetos, implicando no aumento do valor final dos empreendimentos. Outros dois fatores que influenciaram na constatação do tempo superior a 600 dias foram os projetos referência do Depen serem disponibilizados apenas no segundo semestre de 2013, uma vez não estavam conclusos quando do lançamento do programa; e uma avaliação técnica conduzida pelo Depen entre 2012 e 2013 sobre utilização de determinada tecnologia construtiva pré-fabricadas nos contratos do PNASP, resultando na manifestação do órgão pela não aceitabilidade (pag. 53).

Porém, como também registra o DEPEN, **esse fator foi concomitante ao prazo de entrega dos projetos referência e a avaliação técnica construtiva pré-fabricada. De forma que precisam ser ponderadas alegações que atribuem à Resolução nº 09/2011 a responsabilidade pelo atraso no início de projetos do PNASP.** De qualquer forma, o estudo da CGU demonstra na tabela 13 que os entraves para as entregas das obras prisionais são outros.

Ainda com relação à fase inicial de seleção e assinatura dos contratos de repasse, a CGU concluiu:

(...) não se observou maiores impeditivos à sua celebração, uma vez que a possibilidade de previsão de cláusulas suspensivas permite postergar o cumprimento de questões relacionadas à titularidade do terreno, ao efetivo licenciamento ambiental das áreas e ao desenvolvimento do projeto de engenharia. De acordo com o levantamento de informações, todos os 54 contratos analisados foram assinados com cláusula suspensiva. Todavia, a partir de uma análise ampliada dos problemas relatados pelos entes consultados, restou evidenciado que os estados beneficiários do PNASP enfrentam enormes dificuldades quanto ao desenvolvimento dos projetos de engenharia complementares e ao efetivo cumprimento das adequações cabíveis dos projetos de referência, assim como em dispor de terrenos que atendam a todos os requisitos necessários para implantação das unidades prisionais (pag. 50).

Para ilustrar os entraves mais comuns, observe-se alguns exemplos:

a) Para o fator **alteração ou inadequação do local da construção**, pode-se citar a Cadeia Pública Masculina de Frutal, em **Minas Gerais**, unidade com previsão para 388 vagas que apresenta uma situação típica de inadequação do terreno por elevação dos custos de terraplanagem: “[...] inicialmente a cidade escolhida para receber a unidade prisional seria Manhauçu, porém, o município apresentou um terreno que não seria adequado para a implantação da unidade em virtude do elevado custo para a movimentação de terra. Com isso, o Estado buscou uma alternativa e a unidade foi transferida para o município de Frutal. Diante desta mudança, um novo processo licitatório de projeto foi realizado” (pág. 55).

b) “No período de 2009 a 2012 a União firmou 20 Contratos de Repasse com o **Paraná**, no valor total de R\$ 131.932.500,00, com contrapartida de R\$ 31.522.413,22 do Estado, em obras de construção e ampliação de um total de 6.670 vagas. Até janeiro de 2017 a metade das 20 obras não atingiu nem 1% de execução, 5 obras ficaram entre 1% e 10% e apenas 5 ultrapassaram a marca de 10% de execução. A única obra que se encontra em execução é a construção da Cadeia Pública Masculina em Campo Mourão, que saiu de 9% em julho de 2015 para 21% em janeiro de 2017. As demais encontram-se na situação de “Obra Paralisada”, o que ocorre, na grande maioria, desde julho de 2015” (pág. 43). Nesse caso, **as alterações de projeto e descontinuidade administrativa** têm grande influência no resultado observado em 2017, pois em

2014 o estado transferiu para a Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária a gestão do sistema penitenciário demandando a sub-rogação de todos os contratos de repasse. Em seguida, o Paraná solicitou revisão de quase todos os projetos, solicitando cancelamento de algumas obras e adequação de outras, em virtude de nova proposição da política penitenciária local.

c) Com relação à **inadequação ou incompletude do projeto de engenharia**, o estado do **Paraná** relatou sobre a construção da Cadeia Pública de Foz do Iguaçu, CIS Foz do Iguaçu I e CIS Foz do Iguaçu II: “a Ordem de Serviço foi emitida logo após a homologação do processo licitatório. Porém, após o início dos serviços no canteiro de obra, surgiram alguns imprevistos no que diz respeito aos elementos estruturais de fundação, níveis de implantação da obra, diferenças de quantitativos de vários serviços, entre outros, tornando impeditiva a continuidade dos serviços, sem antes corrigir/adequar as informações relativas aos elementos técnicos” (pag. 58).

d) Quanto à **falha no edital de licitação**, é mencionado o exemplo de 11 contratos de repasse do estado de **São Paulo**, o que resultou na atuação do Tribunal de Contas do estado. “Os investimentos envolvidos são da ordem de mais de R\$ 500 milhões, e as correções nos editais acarretaram em posteriores republicações e reabertura de prazo para o oferecimento de proposta” (pag. 59).

Importante mencionar um dos casos que registra que a dificuldade da construção de estabelecimentos **não se encerra na obra**. Para torna-lo efetivo, é necessário atentar para a provisão de recursos de manutenção, serviços e servidores. A Cadeia Pública Masculina de Areia Branca, em **Sergipe**, tendo ficado pronta no primeiro semestre de 2016 até início de 2017 não estava em utilização: “não há efetivo suficiente de agentes penitenciários para operacionalizá-la”, informou o estado à CGU (pag. 34).

No referido estudo a CGU recomendou

“ao Depen a elaboração de um diagnóstico relativo aos sistemas de gestão penitenciária dos Estados, bem como estabelecer com estes o compromisso de encaminhamento periódico das informações sobre a evolução das obras. Também foram propostas medidas na tentativa de combater o atraso das obras: **reavaliar as condições de aceitabilidade e realizar visita técnica nos terrenos; avaliar a viabilidade de contratação de projetos complementares pela União e o melhoramento dos projetos de referência; avaliar a viabilidade de elaborar editais padrão para auxiliar os Estados; e, para enfrentar a mobilização social desfavorável à construção de presídios, promover ações de conscientização sobre as vantagens da implantação de uma unidade prisional**” e “que aja um planejamento financeiro dos governos estaduais no sentido de garantir os recursos necessários à operação das unidades que serão entregues, evitando assim que as obras eventualmente concluídas não entrem em operação” (pag. 10).

Nesse sentido, é possível observar que a CGU recomenda ao governo federal maior rigor nas exigências com relação aos terrenos, ampliar a capacidade de assistência aos estados e comunicação proativa com a sociedade. Não há registros de revisão dos critérios do projeto arquitetônico ou de valores inapropriados ou excessivos com relação à área dos estabelecimentos. **Esse tema não figura como um fator de atraso para o andamento das obras prisionais, mas diz respeito ao tipo de política penal que se quer realizar e o estágio civilizatório que a país se propõe.**

6) Análise dos indícios do futuro da política penal

Em maio de 2015, foi ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal (STF), uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 com pedido de medida cautelar. A ação arguiu que o sistema penitenciário estaria em um estado de coisas inconstitucional, conforme precedentes estabelecidos pela Corte Constitucional da Colômbia. O Pleno do STF deferiu o pedido de medida cautelar na ação, em 09 de setembro de 2015, reconhecendo constituição do estado de coisas inconstitucional diante das falhas estruturais do sistema prisional brasileiro. Em dezembro de 2016 o governo federal editou a Medida Provisória nº 755/2016, que estabeleceu novas modalidades de aplicação do Fundo Penitenciário Nacional (FUPEN), distanciando-se de suas finalidades originárias. Conforme demonstra o Relatório Temático do MNPCT, o descontingenciamento do FUNPEN desenvolveu-se rapidamente no final do ano de 2016. No espaço de 11 dias, uma Medida Provisória foi editada, uma portaria de regulamentação publicada, 25 entes federativos elaboraram e submeteram termos de adesão e cerca de 1,12 bilhão de reais foram repassados aos fundos penitenciários estaduais.

Ao verificar a quantidade de recursos destinada para obras, o MNPCT conclui “resta inegável que a principal política a ser financiada pelo FUNPEN a partir do descontingenciamento será a massiva construção de penitenciárias, possivelmente sem licitação” (2017, pag. 84). Os valores para essa finalidade somam mais de 71% do montante global descentralizado para os estados e Distrito Federal, com destinação exclusiva para construção, ampliação ou conclusão de obras de estabelecimentos penais já iniciadas. Importante registrar que não foi verificada nessa medida a adoção de projetos construtivos de módulos de educação, trabalho e saúde para estabelecimentos prisionais já existentes. Essa seria uma iniciativa relevante de qualificação dos espaços de custódia.

O MNPCT ainda apresenta outra questão: “Enseja preocupação a previsão de que estabelecimentos penais poderão ser construídos de forma emergencial, em curtíssimos lapsos temporais – até dezembro de 2018 e, sobretudo, sem o devido processo licitatório: Art. 3º-D. Considera-se situação de emergência, para fins de caracterização do disposto no inciso IV do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a construção, a ampliação, a reforma e o aprimoramento dos estabelecimentos penais, desde que possam ser concluídos até 31 de dezembro de 2018, vedada a prorrogação de contrato” (2017, pag. 37).

A partir da redação deste artigo, emergem problemas diversos relativos ao planejamento dos novos estabelecimentos penais, como a concepção da gestão, o número de vagas, o projeto arquitetônico, a localização, a rede de serviços intersetoriais etc. Assim como a sociedade deveria se preocupar com relação à probidade no uso desta grande quantidade de recursos públicos, “uma vez que a dispensa de licitação permite a contratação de serviços potencialmente mais caros e possivelmente menos qualificados tecnicamente, tendo em vista a ausência de disputa concorrencial entre distintas empresas interessadas, característica central da obrigatoriedade da licitação para obras públicas exigida pela Constituição Federal” (MNPCT, 2017, pag. 37).

Em 27 de outubro de 2017 foi sancionada a Lei nº 13.500/2017, que define critérios para a transferência de recursos do FUNPEN aos estados, municípios e Distrito Federal, além de autorizar a prestação de serviços por militares, em caráter excepcional e voluntário, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e à Força Nacional de Segurança Pública (FNSP). A nova lei tem origem no Projeto de Lei de Conversão (PLV) 26/2017 (decorrente da Medida Provisória MP 781/2017), aprovado no Senado em 27 de setembro. A MP 781 foi editada em maio, em

substituição à MP 755/2017, que tratava do mesmo assunto, mas perdeu a vigência. Assim, fica confirmada a facilitação dos repasses do FUNPEN que estavam represados e a proibição de contingenciamento de arrecadações futuras. Por fim, em 22 de dezembro de 2017, o Ministério da Justiça publica portaria que estabelece nova liberação do FUNPEN no montante R\$ 590,6 milhões, com obrigação de uso de no mínimo 30% em obras de construção, ampliação, reforma e conclusão de estabelecimentos prisionais, com objetivo de ampliação de vagas.

A princípio, essas medidas poderiam parecer boas considerando a grave situação dos serviços penais no país, em especial a ausência de programas em meio aberto e a indigna condição de custódia nas prisões. Mas, se examinada com mais atenção, a liberação desse saldo bilionário majoritariamente para construções, com fragilização do processo licitatório e, agora, com a flexibilização da Resolução nº 09/2011 pode configurar em um dos piores cenários de emprego do dinheiro público. Sem investir nos serviços que possibilitam condições mais dignas de cumprimento de pena, sem apostar na revisão da gestão prisional e na qualificação dos servidores e tampouco criar estruturas para alternativas penais ou apoiar as pessoas que são egressas do sistema, a tendência é a ampliação do encarceramento em locais sem estrutura de reinserção social, potencializando as situações de vulnerabilidade e recrutamento para os grupos criminais organizados, fora e dentro das prisões. É possível que assistamos, assim, ao fortalecimento das condições que geram violência e criminalidade e não o contrário.



7) Conclusão

A definição do dimensionamento dos espaços, com base em áreas mínimas de uma instalação é formulada a partir da concepção e uso dos espaços por tempo e número de pessoas, frequência de permanências e otimização de fluxos e rotinas, gestão organizacional e objetivo institucional, assim a exclusão das colunas de metragem das tabelas da Resolução nº 09/2011 do CNPCP atingem diretamente o conjunto do texto da resolução, retrocedendo para o conceito de vaga por leito, conforme a Resolução nº 03/2005.

A execução de obras conforme as Resoluções de 1994 e 2005 produzem estabelecimentos prisionais com severas deficiências. Esses aspectos foram demonstrados pela análise dos relatórios do MNPCT de 2016 e do CNPCP de 2012 a 2017, envolvendo as 27 unidades da federação e cerca de 240 estabelecimentos prisionais, se somados os dois órgãos. Diante das evidências recorrentemente encontradas pelo MNPCT e pelo próprio CNPCP, em visitas pelos estados, fica óbvia e incontroversa a necessidade de estabelecer padrões nacionais condicionantes para um programa mínimo de necessidades a ser atendido em todas as construções de estabelecimentos prisionais, sejam elas com recursos estaduais ou federais, sob pena do país continuar a construir espaços penais que contribuam para a prática da tortura, do tratamento cruel, desumano e degradante e que inviabilizem a implementação das políticas públicas para o cumprimento da execução penal.

É possível observar um esforço internacional para o aprofundamento de definições de parâmetros dos estabelecimentos prisionais, de forma a garantir condições para a dignidade humana, em especial considerando a história da humanidade de violação de direitos, arbitrariedades e tortura nesses espaços. No tema orientações para projetos arquitetônicos e construção das prisões, destacam-se os manuais produzidos pela Conferência dos Ministros de Justiça da Iberoamérica (COMJIB), pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e pelo Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS). A Resolução nº 09/2011 é compatível com as orientações desses manuais, em especial na previsão de planejamento da obra a partir do público a ser atendido, os objetivos institucionais pretendidos e quanto à necessidade de proporcionalidade dos espaços.

Tendo como princípio que todo texto legal é passível de ser aprimorado e, que após um ciclo de aplicação é possível localizar oportunidades de aperfeiçoamento, é razoável afirmar que a Resolução nº 09/2011 pode ser revisada. No entanto, esse intuito em nada tem a ver com o que foi realizado pela Resolução nº 6, de 7 de dezembro de 2017, do CNPCP. Sem estudos, sem aprofundamento, sem participação da sociedade civil, sem diálogos com os demais órgãos que tem interface com o sistema prisional, foram flexibilizadas regras que representavam avanços diante da normativa anterior e estavam em concordância com as mais especializadas e importantes orientações internacionais. Para a otimização e racionalização do processo de construção de obras públicas e, em especial, de estabelecimentos prisionais deve-se enfrentar de forma minuciosa o problema, considerando a necessidade de uma avaliação interdisciplinar de necessidades e funções, visualizando o uso final do equipamento. Passando, inclusive, por uma análise do papel e estrutura dos entes federados envolvidos.

Qualquer movimento de aperfeiçoamento em um tema humanitário necessita partir do pressuposto de não retrocesso. Os impactos aqui apontados nesta análise demonstram que não houve essa preocupação por parte do CNPCP. A alteração proposta pela Resolução nº 06/2017 rompe a um só tempo com normativas e com a jurisprudência internacionais, além de desrespeitar recomendação emitida pela Corte Interamericana para o Estado Brasileiro.

Também, representa um retrocesso para a política penitenciária nacional e coloca o país na contramão das melhores práticas em Direitos Humanos, expondo o Brasil internacionalmente.

A Resolução nº 06/2017, combinada com a liberação do saldo bilionário contingenciado do FUNPEN, cuja previsão é de aplicação majoritária em construções com fragilização do processo licitatório, pode configurar em um dos piores cenários de emprego do dinheiro público no país.



Referências

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução CNPCP Nº 16/1994, de 12 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração de projetos e construção de unidades penais no Brasil.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução CNPCP Nº 03/2005, de 18 de fevereiro de 2005**. Dispõe sobre as Diretrizes para elaboração de projetos e construção de unidades penais no Brasil.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução CNPCP Nº 09/2011, de 18 de novembro de 2011**. Dispõe sobre as Diretrizes Básica para Arquitetura Penal.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução CNPCP Nº 07/2017, de 7 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre as Diretrizes Básica para Arquitetura Penal.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. Junho/2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Relatórios de Inspeção aos Estabelecimentos Penais (2011 a 2017)** – Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/relatorios-de-inspecao-1/relatorios-de-inspecao>. Acesso em 22 de dezembro de 2017.

DE CERTEAU, Michel. **A invenção do cotidiano. Artes de fazer**. Petrópolis: Vozes, 1998.

COMJIB. **Guía de Desarrollo de Infraestructuras Penitenciaria**. Santiago, 2013.

CICV. **Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles**. Ginebra, 2011.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Modelo de Gestão da Política Prisional**. Elaboração de Felipe Athayde Lins de Melo. Brasília: DEPEN, 2016.

HALL, Edward. **A Dimensão Oculta**. Ed. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1989.

Hertzberger, Herman. **Lições de Arquitetura**. São Paulo: Martins fontes, 1999.

LIDA, Itaro. **Ergonomia Projeto e Produção**. São Paulo: Editora Blucher, 2005.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 67- Programa de Nacional de Apoio ao Sistema Prisional**. Brasília, fevereiro/2017.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório Anual 2015-2016**. Brasília: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate>>

a-tortura-snpct/mecanismo/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-relatorio-anual-2015-2016>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório Anual 2016-2017**. Brasília: MNPCT, 2017. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-lanca-relatorio-anual-2016-2017-2>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita ao Centro de Recuperação Leão de Judá do Distrito Federal**. Brasília: MNPCT, 2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/centro-de-recuperacao-leao-de-juda-1>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita ao Presídio Central de Porto Alegre - Rio Grande do Sul**. Brasília: MNPCT, 2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/presidio-central-de-porto-alegre>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita ao sistema prisional do estado de Santa Catarina**. Brasília: MNPCT, 2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/relatorio-de-visitas-realizadas-em-santa-catarina>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade do estado do Mato Grosso**. Brasília: MNPCT, 2017. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/file.2016-11-01.7083488762>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade do Mato Grosso do Sul**. Brasília: MNPCT, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/file.2016-11-01.7083488762>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade do Rio Grande do Norte**. Brasília: MNPCT, 2017. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/arquivos-pdf/relatorio-visita-rio-grande-do-norte/>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade no estado da Paraíba**. Brasília: MNPCT, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/paraiba-relatorio-de-visita-as-unidades-de-privacao-de-liberdade-da-paraiba-outubro-2016-1>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade no estado de Rondônia**. Brasília: MNPCT, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/rondonia-relatorio-de-visita-as-unidades-de-privacao-de-liberdade-de-rondonia-outubro-2016>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade no estado de Roraima**. Brasília: MNPCT, 2017. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/relatorio-roraima-1>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade no estado do Maranhão**. Brasília: MNPCT, 2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/complexo-penitenciario-de-pedrinhas>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades de privação de liberdade no estado do Pará**. Brasília: MNPCT, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/relatorio-de-visita-as-unidades-de-privacao-de-liberdade-do-para-julho-2016>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visita a unidades prisionais de Manaus - Amazonas**. Brasília: MNPCT, 2016. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/Unidades_Prisionais_de_Manauz__AM.pdf>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório de visitas a Pernambuco**. Brasília: MNPCT, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/relatorio-de-visita-a-unidades-de-privacao-de-liberdade-e-de-assistencia-social-em-pernambuco>>.

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Elaboração de Rafael Barreto Souza. **Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil**, 2017.

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ MARTINEZ, Zaida. **Arquitetura e política**. Ensaios para mundos alternativos. 1ª, São Paulo, Gustavo Gili, 2014.

ONU. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos** (Regras de Nelson Mandela) – atualização das Regras Mínimas das Unidas para o Tratamento de Presos de 1955. Aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 70/175, de 17 de dezembro de 2015.

PANERO, Julius e ZELNIK, Martin. **Las dimensiones humanas em los espacios interiores**. Estándares antropométricos. 5 ed. México: G. Gili, 1991. Disponível em: <http://www.fceia.unr.edu.ar/darquitectonico/darquitectonico/RepHip/las-dimensiones-humanas.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

UNOPS. **Orientaciones Técnicas para la Planificación de Establecimientos Penitenciarios** – Consideraciones técnicas y prácticas basadas en Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Disponível em: <https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Publications/Orientaciones-tecnicas-planificacion-establecimientos-penitenciarios.pdf>. Acesso em 20 de dezembro de 2018.