

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA

**COMISSÃO DO PLANO NACIONAL
DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Conselheiros

Márcio Schiefler Fontes (Presidente)

Pery Francisco Assis Shikida (Relator)

Danilo Pereira Jr.

Fernando Pastorelo Kfourri

Juliana Zappalá Porcaro Bisol

Paulo Eduardo de Almeida Sorci

Vilobaldo Adelídio de Carvalho

Walter Nunes da Silva Jr.

Wilson Salles Damázio

BRASÍLIA/DF, SETEMBRO DE 2019

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO – Márcio Schiefler Fontes	4
Considerações gerais sobre o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária	5
O impacto do crime sobre a população de baixa renda, igualdade de direitos e fronteiras	7
O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 2020-2023: tramitação na Comissão.....	9
O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 2020-2023: origens.....	11
Lei 13.675, de 11 de junho de 2018	11
Projeto de Lei 882, de 19 de fevereiro de 2019.....	12
Projeto de Lei 10.372, de 6 de junho de 2018	13
O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 2020-2023: conteúdo.....	14
Prevenção: diretrizes e medidas anteriores ao crime.....	15
Repressão: diretrizes e medidas logo após o crime	15
Investigação: diretrizes e medidas para a investigação eficiente nos inquéritos.....	16
Processos: diretrizes e medidas em relação ao processamento e julgamento.....	16
Execução: diretrizes e medidas de cumprimento da pena – medidas e prisão	17
Reintegração: diretrizes e medidas em relação ao egresso.....	18
Um breve sumário das considerações iniciais	18
1 DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES ANTERIORES AO CRIME:	
PREVENÇÃO – Walter Nunes da Silva Júnior	20
2 DIRETRIZES E MEDIDAS LOGO APÓS O CRIME:	
REPRESSÃO – Wilson Salles Damázio	36
2.1 Interação e integração dos órgãos e atores do Sistema de Segurança e Justiça.....	37
2.2 Capacitação dos atores responsáveis pela repressão	38
2.3 Qualificação e aparelhamento dos órgãos do Sistema de Segurança e Justiça	40
2.4 Sistemas de informações criminais.....	41
2.5 Bens e valores apreendidos, bloqueados ou confiscados	42
2.6 Condenação à prisão e penas	43
2.7 Cumprimento dos mandados de prisão.....	44
2.8 Efetivo cumprimento da pena – ambiente carcerário	45
3 DIRETRIZES E MEDIDAS PARA INVESTIGAÇÃO EFICIENTE NOS INQUÉRITOS – Fernando Pastoreio Kfourri.....	47

3.1 Investigação Criminal.....	48
3.2 Banco Nacional de Perfil Genético e Banco Nacional Multibiométrico.....	51
3.3 Interceptação telefônica.....	54
3.4 Agente infiltrado.....	54
3.5 Informante do bem ou <i>Whistleblower</i>	55
3.6 Organização criminosa	56
3.7 Homicídios	59
3.8 Violência doméstica e familiar contra a mulher.....	59
3.9 Sonegação fiscal	62
3.10 Aprimoramento das polícias técnico-científicas.....	63
4 DIRETRIZES E MEDIDAS EM RELAÇÃO AO PROCESSAMENTO E JULGAMENTO – Paulo Eduardo de Almeida Sorci	66
4.1 Soluções negociadas	67
4.2 Execução provisória da condenação criminal após julgamento em segunda instância	70
4.3 Efetividade do tribunal do júri.....	71
4.4 Videoconferência e processo eletrônico	72
4.5 Juízo Especializado em Saúde Mental e Drogas para o Brasil.....	74
5. DIRETRIZES E MEDIDAS DE CUMPRIMENTO DA PENA: MEDIDAS E PRISÃO – Danilo Pereira Júnior	76
6 DIRETRIZES E MEDIDAS EM RELAÇÃO AO EGRESSO – Pery Francisco Assis Shikida; Vilobaldo Adelídio de Carvalho.....	92
REFERÊNCIAS	107

**AO EXMO. SR. MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA
E SEGURANÇA PÚBLICA**

Senhor Ministro,

Como sabe V. Exa., o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), com sede em Brasília e subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), constitui o primeiro dos órgãos da execução penal, conforme previsto na própria Lei de Execução Penal – LEP (Lei 7.210, de 11 de julho de 1984), especificamente em seu art. 61, I (BRASIL, 1984).

Composto por membros designados por ato do titular do Ministério, dentre profissionais do Direito Penal e ciências correlatas, a existência do colegiado precede a ordem constitucional vigente e até mesmo a entrada em vigor da Lei de Execução Penal, porquanto instalado ainda no ano de 1980.

Ao longo de sua história, o Conselho tem oferecido relevantes subsídios à implementação de políticas de Estado no âmbito criminal e penitenciário, mediante informações, análises e deliberações para aperfeiçoamento das políticas públicas.

Como exemplo das contribuições, merecem destaque o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – de que ora se trata – e a proposta de decreto presidencial de indulto, atribuições que se extraem do rol de competências outorgados pelo legislador (art. 64 da LEP).

No ponto, convém ressaltar que as iniciativas desenvolvidas por este Conselho encontram respaldo e reconhecimento, também, na mais alta Corte de Justiça, o Supremo Tribunal Federal (STF).

Com efeito, o Conselho e seus atos normativos têm sido prestigiados pelo STF em seus precedentes, como em recente julgamento de seu Plenário (STF, 2019).

É verdade que outros normativos do Conselho se mostram incompatíveis, para além das demandas da sociedade, sobretudo com as recentes revelações do perfil da criminalidade de que o País se viu hospedeiro, a reclamar foco na tríade criminalidade violenta, corrupção e crime organizado.¹

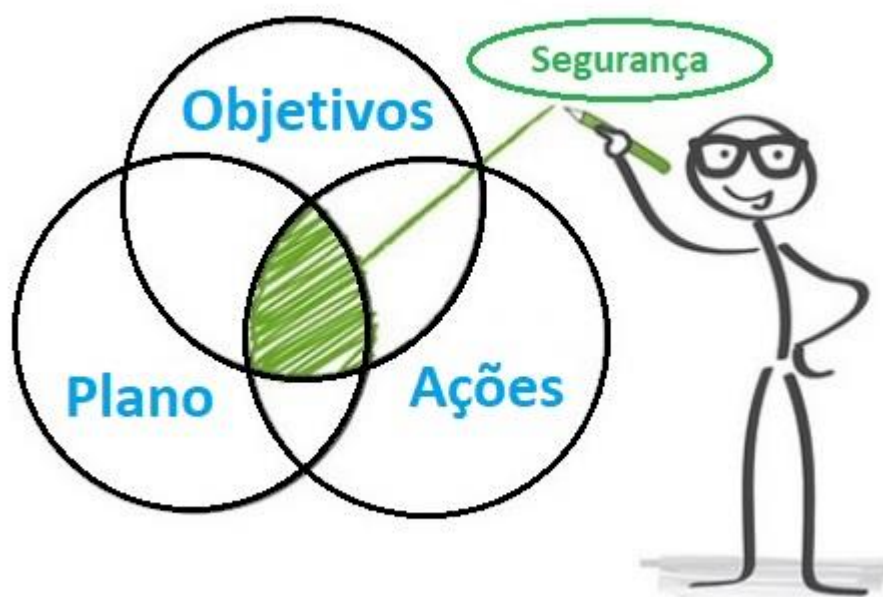
¹ Sobre corrupção, lavagem de dinheiro e crime organizado ver, dentre outras referências de literatura, Hayashi (2017) e Rodrigues e Rodrigues (2016). Sobre criminalidade violenta, o MJSP lançou o Projeto-Piloto “Em Frente

Considerações gerais sobre o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária

O Conselho elabora o referido plano a cada quatro anos, oportunidade em que fixa diretrizes para a área respectiva, conforme atribuições que lhe foram conferidas pelo já citado art. 64 da LEP, entre as quais “propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança” (inciso I) e “contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária” (inciso II) (BRASIL, 1984).

Nesse contexto, o Plano Nacional constitui valioso instrumento de planejamento e sistematização das futuras atividades e orientações do Conselho para o quadriênio. Convém destacar o que se entende por um Plano, é o que sintetiza a Figura 1 a seguir – isto é, não adianta ter objetivos sem ações, nem ações sem objetivos. Um Plano deve conciliar objetivos (importante: priorizar os escopos) com ações (importante: exequibilidade das ações).

Figura 1. Ideia de um Plano



Fonte: Adaptado pelo Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2019).

O último Plano foi elaborado em 2015 e leitura atenta de seu inteiro teor permite identificar diretrizes de relevo, como as que constam logo da introdução do trabalho, ao revelar a necessidade de “fortalecimento da política de reintegração social, para garantir apoio ao

Brasil: políticas públicas integradas para um País seguro” para combater os crimes violentos no Brasil (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

ingresso do sistema prisional em seu retorno à sociedade” ou a que sublinha a importância “de adequação da política criminal e penitenciária aos modernos instrumentos de governança em política pública” (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, 2015, p. 6).

Por outro lado, há diretrizes calcadas em elementos que não encontram respaldo na íntegra do Plano ou em outras não reveladas bases de dados. Políticas que merecem estudo sério e empírico, como a justiça restaurativa e a mediação penal, não podem servir de desculpa para justificar simplificações ou “combate à cultura do encarceramento”.

Sendo todos esses temas importantes, não é possível, por outro lado, deixar de constatar que os números sobre encarceramento no Brasil têm sido tratados de modo reiteradamente desconexo em relação aos demais dados estatísticos. Repete-se exaustivamente, por exemplo, que o País possui a terceira maior população carcerária do planeta, embora tenha a quinta ou sexta maior população – praticamente empatado com o Paquistão, com taxa de crescimento populacional mais elevada.²

Números de 2016 do *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC, 2019) registram que o Brasil é líder mundial em número absoluto de homicídios e um dos líderes em números relativos. Assim, a liderança mundial em homicídios não acha correspondência com a população carcerária, de acordo com os conhecidos dados do *World Prison Brief* (2019a).

Do mesmo modo, especialmente em função da diversidade regional, não procedem alegações genéricas de haver no Brasil percentual excessivo de presos provisórios e de que isso comprovaria que punições criminais seriam ultrapassadas. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018a), o número de presos provisórios no País atualmente é de 245.715. Logo, chega-se ao percentual de 34,1 por 100.000 habitantes, o que coloca o Brasil na 88ª posição mundial, mesmo padecendo de índices alarmantes de criminalidade.

Em comparação, o Brasil possui menos presos provisórios do que Mônaco (34º lugar, com 56,3%), Suíça (61º lugar, com 42,2%), Canadá (73º lugar, com 38,7%), Bélgica (79º lugar, com 35,6%) e Dinamarca (81º lugar, com 35,5%), fora países latino-americanos, conforme dados do *World Prison Brief* (2019b), o que demonstra a higidez do encarceramento cautelar, sobretudo em hipóteses de reiteração criminosa, criminalidade violenta e crimes envolvendo organizações criminosas.

² Sobre a polêmica questão do encarceramento em massa no Brasil ver, dentre outros, Carpes (2017; 2019).

Ademais, o Plano a ser revisto careceu de medidas objetivas, referentes a “diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito”, as quais, reitere-se, constituem um dos encargos cometidos ao Conselho – art. 64, I, da LEP (BRASIL, 1984).

A esta mesma conclusão se chegou no artigo “Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas” (MACHADO; SANTOS, 2018), publicada pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub) na versão *on-line* de sua Revista Brasileira de Políticas Públicas.

Na análise do Plano Nacional para o quadriênio 2015-2018, os autores identificaram três grandes linhas de ações, entre as quais não se encontram as diretrizes da política criminal para prevenção do delito:

(I) ajustar a arquitetura prisional, no pertinente à estrutura física e quanto à alocação e distribuição de vagas; (II) estruturar mecanismos de combate sistemático, visando à erradicação, da “violência institucional” praticada pelo Estado contra os apenados; e (III) aperfeiçoar o processo de investigação e punição por mortes dentro dos estabelecimentos, com o monitoramento das ações (MACHADO; SANTOS, 2018, p. 93-94).

O impacto do crime sobre a população de baixa renda, igualdade de direitos e fronteiras

A bem da verdade, a presente proposta visa a, de certo modo, redimir uma gritante lacuna nas políticas criminais brasileiras até hoje: a ausência de preocupação, no formular diretrizes da política criminal para prevenção do delito, com as populações mais vitimadas pelo crime.

Quanto ao tema, sintomaticamente se percebe que não há abundância de estudos. Entretanto, por exemplo, em “Segurança pública e análise econômica do crime: o desenho de uma estratégia para a redução da criminalidade no Brasil” (ODON, 2018), registra-se que teorias sociológicas evidenciam a influência do grupo em que vivem os jovens e, nesse quadro, jovens residentes em periferias das metrópoles são mais facilmente levados a repetir trajetórias que prejudicam sua capacidade futura de produção de renda lícita, como a evasão escolar:

Tais decisões, que geram impactos indiretos na renda futura e efeitos diretos em seu bem-estar, são influenciadas pelas redes de interação das quais o indivíduo faz parte, e geram *feedback* negativo para essas redes, retroalimentando o processo de formação de guetos e de manchas de pobreza (ODON, 2018, p. 37).

De acordo com dados constantes do Atlas da Violência 2017 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017), há profundas diferenças de nível de desenvolvimento humano entre os municípios que lideram o *ranking* pelo aspecto negativo (maior taxa de criminalidade) e positivo (menor índice de crimes).

Nesse sentido, o Atlas apresenta comparativo entre Jaraguá do Sul/SC (IDH = 0,803 e taxa de homicídio = 3,1 por 100 mil habitantes) e Altamira/PA (IDH = 0,665 e taxa de homicídio = 105 por 100 mil habitantes), ocupantes dos extremos entre as cidades menos e mais violentas do País:

Enquanto os indicadores de escolaridade e de renda são francamente favoráveis ao município catarinense, consideramos outros canais que potencialmente explicam a relação entre crescimento econômico e criminalidade violenta, que podem ajudar a entender as diferenças de letalidade violenta nos territórios (IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017, p. 57).

A abordagem do tema passa, de modo inevitável, pela consideração do sempre atual modelo proposto em 1968 por Gary S. Becker, para quem, entre outros fatores que podem determinar a quantidade de atos criminosos praticados por um indivíduo, ganham relevo a probabilidade de sua detenção e a severidade da punição, caso detido. O objetivo da sociedade, para diminuir os custos financeiros da criminalidade, passa a ser a otimização dos recursos finitos, o que se alcança por meio da dissuasão (aumento da probabilidade de detenção e a severidade da punição).

Entre outras medidas apontadas por Odon (2018, p. 49), como eficazes do ponto de vista de dissuasão, identifica-se o aumento do policiamento, com a advertência, entretanto, de que seu uso não é garantia automática de bons resultados, pois “depende da forma como a polícia é usada e as circunstâncias em que é usada. Seu uso tem-se mostrado mais eficiente quando dirigido a áreas de alto risco e a indivíduos de alto risco”.

É por isso que a propositura de medidas tendentes à prevenção e repressão de delitos, com aperfeiçoamento das medidas de processo e julgamento de crimes, favorece em primeiro lugar as comunidades de mais baixa renda.

Ademais, não só a população de baixa renda merece realce, mas a igualdade de direitos, envolvendo questões correlatas à orientação sexual, portadores de necessidades especiais, cor, raça e etnia, sendo estas questões transversais em quaisquer diretrizes que visem o aperfeiçoamento da gestão criminal e penitenciária no Brasil. A garantia à dignidade humana não permite exceções.

De igual modo, a espacialidade do crime faz emergir questões prementes, como é o caso das regiões fronteiriças deste País, porquanto com o alto fluxo de pessoas e de mercadorias nesses espaços amplia-se “[...] a necessidade de atenção especial a essas áreas. Não unicamente por questões de segurança, mas porque é o desenvolvimento dessas regiões que vai modificar seu perfil de ilícitos” (INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

DE FRONTEIRAS – IDESF, 2019). Atualmente, os estados do Paraná, Mato Grosso do Sul, Roraima e Acre são os mais afetados pela criminalidade peculiar ao território de fronteira, fortemente marcada pela entrada ilegal do contrabando e descaminho, bem como pelo tráfico de drogas, acarretando o aumento da criminalidade e violência (SALAMACHA; BARROS, 2018; AMARAL, 2019; NICKEL, 2019).

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 2020-2023: tramitação na Comissão

Para consecução do objetivo, a Presidência do Conselho constituiu Comissão própria, por meio da Portaria 2, de 28 de março de 2019, composta por seis de seus integrantes, depois ampliada.

Antes de reunida, o Presidente da Comissão criou uma rede de comunicação para orientação dos Conselheiros membros, a partir de 2 de abril. Por meio desse canal de comunicação, foi elaborado, pelo relator, o primeiro esboço da estrutura do Plano, enviado para discussão entre toda a Comissão em 21 de abril.

Em reunião realizada nas dependências do MJSP no dia 5 de junho, a Comissão delimitou o objeto de atuação de cada membro e deliberou como foco do Plano a tríade criminalidade violenta, corrupção e crime organizado, a partir de seis diretrizes principais imbricadas entre si. A necessidade de discorrer sobre o contexto atual, estado da arte e proposições de cada capítulo foi elencada como norte metodológico, dentre vários possíveis.

Na sequência aos trabalhos, em 9 de julho houve outra reunião técnica da Comissão para debates e discussões do Plano, no próprio MJSP. Em 12 de julho foi feita a primeira compilação da versão preliminar do Plano para leitura de todos os membros da Comissão. Posteriormente, concluídos os capítulos, cada sub-relator (ou autor de capítulo) enviou seu texto ao relator, que fez sua revisão para apresentação em reunião ordinária do CNPCP. Cabe destacar que a aderência do sub-relator com a temática do capítulo em questão fundamentou-se na sua expertise profissional, de modo a maximizar não somente sua capacitação de décadas, como bases conceituais e realidades empíricas sobre o assunto discorrido.

Em 1º de agosto, uma versão preliminar do Plano foi apresentada no CNPCP para conhecimento, debate e discussão por parte de todos os Conselheiros. Durante o mês de agosto foram recebidos aportes, críticas e sugestões dos demais Conselheiros, assim como diálogos com profissionais³ da área.

³Além daqueles profissionais que colaboraram com os sub-relatores (autores de capítulos), citados ao longo deste Plano, menção de agradecimento pela leitura e/ou críticas e sugestões construtivas devem ser feitas para:

Com a definição da Audiência Pública para o dia 12 de setembro, no Complexo Judiciário “Ministro Mário Guimarães” (São Paulo), todos os sub-relatores colocaram-se à disposição para ouvir a sociedade. A seguir são expostas algumas fotos da Audiência Pública.

Figura 2. Fotos da Audiência Pública do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2020-2023, realizada no Complexo Judiciário “Ministro Mário Guimarães” (São Paulo)



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2019).

A opção por São Paulo, sem descurar do simbolismo da maior cidade do País, revestiu-se também de razões práticas, pois enseja menores custos de deslocamento. A Audiência Pública tem como escopo colher sugestões para a elaboração final do Plano, democratizando o debate.

Alexandre Luiz Schlemper (Professor Doutor da IFPR); Amauri Silveira Filho (Promotor de Justiça Secretário-Executivo do GAECO); Arthur Pinto de Lemos Júnior (Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais); Bruno Carpes (Promotor de Justiça/RS); Celso Perioli e Ivan Dieb Miziara (ex-Superintendentes da Polícia Técnico-Científica paulista); Cristiano Oliveira (Professor Doutor da FURG); Diego Mantovaneli do Monte (Depen/MJ); Fábio Costa Pereira (Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul); Fabíola Sucasas Negrão Covas (Promotora de Justiça, Assessora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Direitos Humanos do MPSP); Fernanda Herbella Maia (Delegada de Polícia); Fernanda Regina Vilares (Coordenadora-geral da Assessoria Especial de Assuntos Legislativos no Ministério da Justiça e Professora da FGV Law); Gianpaolo Poggio Smanio (Procurador-Geral de Justiça); Gustavo Marchiori (Juiz de Direito/SC); Júlio Guebert Vieira (Delegado de Polícia Diretor da ACADEPOL); Luiz Henrique Cardoso Dal Poz (Promotor de Justiça de Repressão à Sonegação Fiscal); Luiz Henrique Cardoso Dal Poz (Promotor de Justiça Secretário-Executivo do GAECO); Mário Luiz Sarrubbo (Subprocurador-Geral de Justiça de Políticas Criminais e Institucionais); Matheus Gaspar (Juiz Federal da 4ª Vara/Foz do Iguaçu-PR); Renato Topan (Delegado de Polícia/SP); Sílvia Chakian de Toledo Santos (Promotora de Justiça de Enfrentamento da Violência Doméstica); Tulio Kahn (Conselheiro da Fundação Estado Democrático); Valéria Diez Scarance Fernandes (Promotora de Justiça Coordenadora do Núcleo de Gênero do MPSP); Youssef Abou Chain (Secretário-Executivo da Polícia Civil).

Após Audiência Pública, trabalhos da relatoria e autores de capítulos, uma estrutura basilar do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2020-2023 foi disponibilizada (em .../09/2019 até .../10/2019) para consulta pública junto aos interessados para manifestações técnicas sobre seu teor – mediante publicização no site do Depen. Feitas as sugestões, as incorporações pertinentes, discutidas pela Comissão, ocorreram entre os dias/...../..... a/...../.....

Desde o início dos trabalhos, a Comissão estabeleceu como meta a entrega do documento final ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública em de 2019. Em/...../..... foi feita esta entrega.

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 2020-2023: origens

A Comissão pautou-se não só pela necessidade de revisão do Plano Nacional anterior, por expiração de seu prazo de vigência ou em razão de seu conteúdo, mas também pela superveniência de diplomas legislativos e de projetos tendentes a conversão em novos marcos legais sobre a matéria.

Lei 13.675, de 11 de junho de 2018

Em vigor desde meados de 2018, o diploma promoveu relevantes mudanças a repercutirem na conformação dos órgãos de segurança e, por consequência, na elaboração de políticas criminais e penitenciárias. Exemplo do que se vem afirmar consta logo do primeiro artigo da norma:

Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em articulação com a sociedade (BRASIL, 2018c).

Quanto à referida Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, estabeleceu-se no diploma, como um dos objetivos, “racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento” – art. 6º, XV (BRASIL, 2018c).

Ao instituir o Sistema Único de Segurança Pública, fez-se constar dentre seus integrantes operacionais os órgãos do sistema penitenciário (art. 9º, § 2º, VIII), além das instituições policiais (BRASIL, 2018c).

Projeto de Lei 882, de 19 de fevereiro de 2019

Na sequência, cumpre ressaltar o papel de relevo atribuído pela Comissão ao Projeto de Lei 882/2019 (BRASIL, 2019a), atualmente em trâmite legislativo no Congresso Nacional.

Este PL visa a alterar treze diplomas legais, com o estabelecimento de “medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência a pessoa”. Trecho da exposição de motivos evidencia a inspiração do projeto:

É evidente que o Código de Processo Penal de 1941 e a legislação que a ele se seguiu não estão atendendo às necessidades atuais. Assim, as reformas que ora se propõem visam dar maior agilidade às ações penais e efetividade no cumprimento das penas, quando impostas. Contudo, isto será feito dentro do balizamento constitucional. Com razão observam Eugênio Pacelli e Douglas Fischer que “os procedimentos deverão sempre estar adequados aos princípios constitucionais, notadamente o do devido processo legal” (Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência. 8ª ed., p. 889). Oportuno lembrar a observação de Fernanda Regina Vilares, ao afirmar que “ser eficiente implica realizar a persecução penal da melhor forma possível, com a adequada aplicação das normas de garantia” (Ação controlada, D’Plácido, p. 152) (BRASIL, 2019a).

Como demonstração de que o projeto auxilia a construção do novo Plano Nacional, sobretudo quanto às “diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito”, cite-se a proposta de inserção do art. 133-A no Código de Processo Penal, segundo o qual o juiz poderá autorizar o uso, pelos órgãos de segurança pública, de bem sequestrado, apreendido ou sujeito a medidas assecuratórias “para uso exclusivo em atividades de prevenção e repressão a infrações penais” (BRASIL, 2019a).

Atento ao panorama carcerário, o projeto propõe inclusão do art. 395-A ao Código de Processo Penal, permitindo ao Ministério Público, querelante e acusado propor acordo penal, desde o recebimento da denúncia ou queixa e até o início da instrução, hipótese em que “poderá ser alterado o regime de cumprimento das penas ou promovida a substituição da pena privativa por restritiva de direitos” (BRASIL, 2019a).

Quanto ao ponto, ressalte-se que a proposta vai além da prevenção ao incremento da população carcerária, para também constituir efetiva política de “administração da Justiça Criminal” (art. 64, I, da LEP), porquanto o Poder Judiciário pode destinar às inúmeras outras demandas o tempo e os recursos financeiros que seriam gastos com a instrução de processos de quem se reconhece culpado (BRASIL, 2019a).

Por fim, entre as diversas outras propostas constantes do PL 882/2019 que inspiraram o presente Plano Nacional destacam-se as medidas de incremento orçamentário ao Fundo Penitenciário Nacional. Como exemplo, a proposta de alteração do art. 133 do Código de Processo Penal, que prevê o recolhimento de valores obtidos com a venda de bens de condenados, sobre os quais recaia o perdimento, “ao Fundo Penitenciário Nacional, exceto se

houver previsão diversa em lei especial” ou se pertencerem a terceiro de boa-fé ou à vítima (BRASIL, 2019a).

Ao mesmo tempo em que incrementa o orçamento do Fundo Penitenciário Nacional, propiciando que o gestor público possa oferecer condições mais dignas aos encarcerados, a medida não impõe a criação ou aumento de tributos.

Projeto de Lei 10.372, de 6 de junho de 2018

Também em trâmite no Poder Legislativo, o PL 10.372/2018 é fruto de trabalho realizado por comissão própria, presidida pelo hoje Ministro do Supremo Alexandre de Moraes, e da qual fez parte o Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Desembargador Cesar Mecchi Morales.

A exposição de motivos do projeto revela a conveniência do aproveitamento de seus ideários na construção do Plano Nacional, dada a evidente relação de interdependência entre os trabalhos:

A presente proposta pretende racionalizar de maneira diversa, porém proporcional, de um lado o combate ao crime organizado e a criminalidade violenta que mantém forte ligação com as penitenciárias e, de outro lado, a criminalidade individual, praticada sem violência ou grave ameaça; inclusive no tocante ao sistema penitenciário.

Hoje, há uma divisão em 3 partes muito próximas nos aproximadamente 720 mil presos no Brasil: 1/3 crimes praticados com violência ou grave ameaça, 1/3 crimes sem violência ou grave ameaça e 1/3 relacionados ao tráfico de drogas.

Em que pese quase 40% serem presos provisórios, há necessidade de reservar as sanções privativas de liberdade para a criminalidade grave, violenta e organizada; aplicando-se, quando possível, as sanções restritivas de direitos e de serviços à comunidade para as infrações penais não violentas (BRASIL, 2018b).

Em coerência com o exposto, referido projeto contém proposta de alteração do Código de Processo Penal em que o Ministério Público, na hipótese de pessoa presa em flagrante pela prática de determinados tipos penais mais brandos, pode apresentar acordo de não persecução penal, que, aceito pelas partes, será “submetido a homologação judicial na audiência de custódia” (importante dado empírico, adicional ao debate, será evidenciado sobre isto neste Plano, ressaltando que expressiva parcela dos delinquentes pesquisados – em um determinado estudo – são favoráveis ao acordo).

Assim como no PL 882/2019 (BRASIL, 2019a), a medida evidencia pelo menos duas preocupações: tratamento adequado a crimes menos graves e prevenção ao aumento da população carcerária.

Ao mesmo tempo, inova ao propor o aproveitamento da estrutura montada pelo Poder Judiciário para as audiências de custódia como oportunidade para imprimir rapidez a eventual homologação da avença. Segundo consta da exposição de motivos,

A Justiça consensual para os delitos leves será prestada em 24 horas, permitindo o deslocamento de centenas de magistrados, membros do Ministério Público e defensores públicos para os casos envolvendo a criminalidade organizada e as infrações praticadas com violência e grave ameaça a pessoa.

Trata-se de inovação que objetiva alcançar a punição célere e eficaz em grande número de práticas delituosas, oferecendo alternativas ao encarceramento e buscando desafogar a Justiça Criminal, de modo a permitir a concentração de forças no efetivo combate ao crime organizado e às infrações penais mais graves (BRASIL, 2018b).

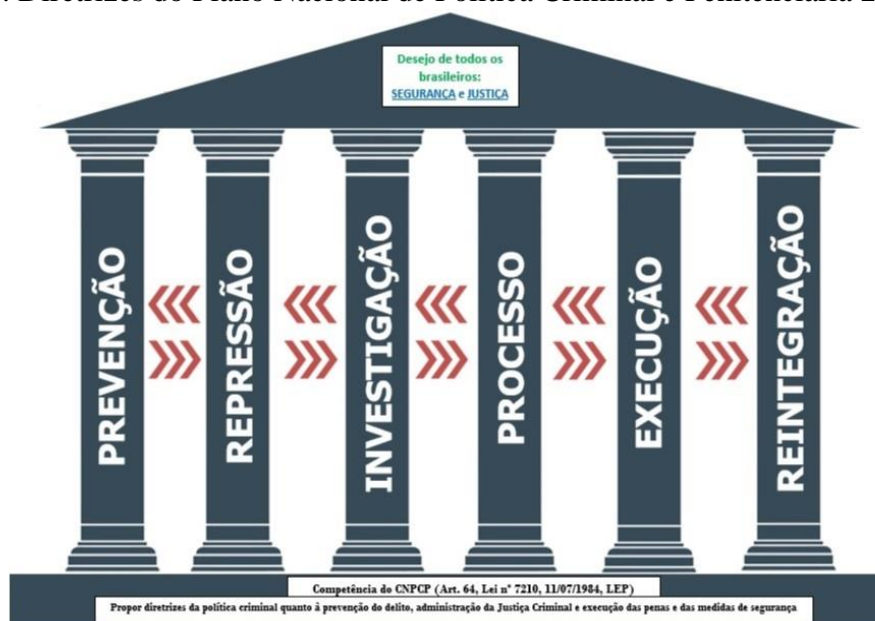
O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 2020-2023: conteúdo

Além do presente preâmbulo, o documento apresenta mais seis linhas mestras:

- 1) diretrizes e medidas anteriores ao crime - palavra-chave: “prevenção”;
- 2) diretrizes e medidas logo após o crime - palavra-chave: “repressão”;
- 3) diretrizes e medidas para a investigação eficiente nos inquéritos - palavra-chave: “investigação”;
- 4) diretrizes e medidas em relação ao processamento e julgamento - palavra-chave: “processos”;
- 5) diretrizes e medidas de cumprimento da pena: medidas e prisão - palavra-chave: “execução”;
- 6) diretrizes e medidas em relação ao egresso - palavra-chave: “reintegração”.

A Figura 3 mostra em quais colunas estão fundamentadas as diretrizes deste Plano, lembrando que não são compartimentos estanques, havendo, sim, conexões entre si. Desse modo, a leitura de uma parte, em alguns casos, é reforçada em outra, haja vista o caráter complexo e multifacetado do binômio criminal-penitenciário.

Figura 3. Diretrizes do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2020-2023



Fonte: Dados da Comissão do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2019).

Prevenção: diretrizes e medidas anteriores ao crime

Norteados por estudos do Conselheiro Walter Nunes da Silva Jr., o presente capítulo aponta para a multifuncionalidade dos direitos fundamentais inscritos na Constituição da República, que não se reduzem à perspectiva subjetiva (garantias que limitam o Estado na persecução criminal), mas alcançam também a dimensão objetiva (dever do Estado de proteção dos cidadãos).

Nesse contexto, ressalta-se a prioridade no direcionamento de ações para o cumprimento do referido dever de proteção com mais eficiência, pois o que mais tem angustiado o cidadão brasileiro é a sensação de insegurança.

Como justificativa para as medidas que são propostas no âmbito da prevenção, encontram-se o compromisso com a diminuição do sentimento e da percepção de impunidade perante a sociedade, além da atenção para o sofisticado nível alcançado pelos agentes criminosos quanto à ocultação do produto financeiro de seus crimes.

Repressão: diretrizes e medidas logo após o crime

Com base em proposições do Conselheiro Wilson Salles Damázio, demonstra-se que, enquanto a prevenção não alcança os níveis desejados, não se pode prescindir da repressão, que ainda possui papel de relevo nas políticas de segurança pública e de justiça criminal no País.

Conclui-se que grande parte do insucesso da repressão aos crimes no Brasil decorre da baixa interação entre os órgãos que integram o tripé do sistema repressivo: a Polícia Judiciária, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Assim, sugere-se, entre outras medidas, maximizar a interação e integração dos órgãos e atores do Sistema de Segurança e Justiça, a capacitação dos atores responsáveis pela repressão, a qualificação e aparelhamento dos órgãos do Sistema de Segurança e Justiça, a melhoria dos sistemas de informações criminais e o aperfeiçoamento na gestão de bloqueio e de confisco de bens e valores apreendidos. *Pari passu*, medidas eficientes para venda ou destinação, visando dar maior eficiência e racionalidade na gestão desses bens apreendidos ou confiscados, são necessárias. O próprio Judiciário pode fazer a destinação dos bens, já que é capilarizado por todo o Brasil, basta criar os incentivos corretos e facilitar a forma de destinação dos bens na fase judicial.

Investigação: diretrizes e medidas para a investigação eficiente nos inquéritos

Na linha do Conselheiro Fernando Pastoreio Kfourri consigna-se, como premissa para se alcançar um modelo penal e penitenciário justo, o funcionamento célere e eficiente do sistema de investigação.

Com base em números obtidos em diversas pesquisas realizadas no País, demonstra-se não só a recente escalada da criminalidade, como a baixa taxa de resolutividade, que em 2017 ficou abaixo de 5% algumas unidades da federação.

As medidas propostas pelo Conselheiro, com aprovação da Comissão, acompanharam as diretrizes constantes dos Projetos de Lei 10.372/2018 (BRASIL, 2018b) e 882/2019 (BRASIL, 2019a), entre as quais se destacam a adoção do Banco Nacional de Perfil Genético e do Banco Nacional Multibiométrico, a aprovação pelo Congresso Nacional das figuras do agente infiltrado e do informante do bem (*whistleblower*) – novamente, importante dado empírico sobre a relação da ação do informante com o malogro da atividade delituosa, adicional ao debate, será exposto neste Plano – e o aprimoramento das polícias técnico-científicas, com adoção da denominada cadeia de custódia como medida a aumentar a credibilidade e segurança da prova pericial produzida. A Polícia Federal já tem o protocolo sobre a cadeia de custódia, padronizar para as demais polícias se faz premente.

Processos: diretrizes e medidas em relação ao processamento e julgamento

Ofertado pelo Conselheiro Paulo Eduardo de Almeida Sorci, no capítulo consigna-se que o Código de Processo Penal, nada obstante as inúmeras alterações que sofreu em seus quase

oitenta anos de existência, não mais atende às necessidades atuais, promovendo a percepção generalizada de que a ação penal nunca termina.

Como exemplo, a constatação de que nenhum ato praticado no sistema criminal brasileiro é efetivo, terminativo ou conclusivo, desde o âmbito policial até chegar ao Ministério Público e ao Judiciário. Todos os atos e os respectivos autores ficam sujeitos à imediata revisão por parte de outro órgão, o que configura ambiente de desconfiança contra e entre os atores do sistema.

Para adequação do arcabouço processual penal à dinâmica dos tempos atuais, propõe-se: adoção de soluções negociadas (acordo de não persecução penal e o acordo penal), execução provisória da condenação criminal após julgamento em segunda instância, efetividade do Tribunal do Júri (cumprimento imediato da pena imposta pelo júri popular) e expansão do processo eletrônico e de videoconferência, podendo esta ser adotada, a princípio, como regra quando necessária a manifestação de pessoa presa.

Execução: diretrizes e medidas de cumprimento da pena – medidas e prisão

A partir da análise elaborada pelo Conselheiro Danilo Pereira Júnior, a Comissão propõe completa revisão do sistema de execução de penas no Brasil, partindo-se do que consta dos Projetos de Lei 10.372/2018 (BRASIL, 2018b) e 882/2019 (BRASIL, 2019a).

Além da mobilização estatal para realização de um censo penitenciário, para adequado conhecimento da realidade, propõe-se a criação de um Sistema Nacional Eletrônico de Informações, que permitiria a gestão dos dados alimentados pelas diversas instituições, com previsão de sanções para aquela que não o alimentar.

Também faz parte do trabalho proposta de revisão dos parâmetros para progressão de regime, ante a incompreensão social de que as penas não são efetivamente cumpridas, quadro agravado ainda mais pela mescla de regras de minimização dos efeitos punitivos, por exemplo: saídas, remição, livramento e indulto.

Partindo da premissa da falência dos critérios atuais para progressão de regime, propõe-se sua reconfiguração, com ênfase na individualização da pena. O mero critério objetivo do decurso de tempo deve ser substituído pela consideração individualizada da autodisciplina, senso de responsabilidade e vontade de cada preso.

Nesse contexto, considera-se o fim do regime semiaberto como etapa do sistema progressivo. Em princípio, os regimes seriam apenas dois: aberto e fechado, com suas nuances e microssistemas próprios, sendo o regime aberto a ser executado sob monitoramento eletrônico, com condições obrigatórias e facultativas a serem definidas pelo juízo da execução,

em razão da natureza do delito e das demais condições do art. 59 do Código Penal (BRASIL, 1940).

Reintegração: diretrizes e medidas em relação ao egresso

No trabalho desenvolvido pelos Conselheiros Pery Francisco Assis Shikida e Vilobaldo Adelídio de Carvalho, consigna-se que o sucesso na empreitada de reintegrar o preso à sociedade depende da construção de um tripé: é necessário que a pessoa saia da prisão predisposta a não cometer novos crimes, ou seja, tenha convicção de que o crime não compensa; o Estado precisa construir um sistema eficiente, preparando o encarcerado para novas possibilidades de convivência social pacífica; e a sociedade não pode retroalimentar a propensão para o crime, devendo contribuir com o processo de reinserção social por meio de instituições empresariais ou organizações da sociedade civil.

Após invocarem conclusões de estudos sobre os custos de oportunidade para a prática de crimes e a fragilização na sociedade brasileira das travas morais (formação familiar, escolar e religiosa), conclui-se que o sistema criminal deve colaborar para que o preso e o egresso recuperem o rumo ligado às referidas travas morais, variáveis dissuasórias da criminalidade.

Nesse contexto, sugere-se, entre outras medidas: incluir no Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (SISDEPEN) dados e informações sobre egressos do sistema prisional; criar o observatório do egresso, com o objetivo de monitoramento de ações voltadas para a reintegração em cada órgão de execução penal; criar mecanismos de incentivo aos municípios para estruturação de programas e projetos voltados para o egresso.

Mesmo sendo o foco desta parte a reintegração, importantes aspectos foram salientados para que se possa pensar também nas vítimas afetadas, direta ou indiretamente, pelo agente criminoso. Neste sentido, concomitante com a questão do egresso, é preciso pensar e executar uma política institucional que atenda aos direitos e interesses das vítimas de crimes e atos infracionais.

Um breve sumário das considerações iniciais

São essas as considerações iniciais que a Comissão do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária oferece à melhor compreensão do tema em foco e da proposta que ora submete a V. Exa., com detalhamento pormenorizado a seguir. Uma vez aprovado o Plano, a sociedade e a comunidade jurídica interessada no aperfeiçoamento do sistema criminal poderão, enfim, contar com diretrizes seguras, calcadas em rigor científico e livres de ingerências ideológicas.

Conselheiro Cesar Mecchi Morales

Presidente

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Comissão do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária

2020-2023

Conselheiros

Márcio Schiefler Fontes (Presidente)

Pery Francisco Assis Shikida (Relator)

Danilo Pereira Jr.

Fernando Pastorelo Kfourri

Juliana Zappalá Porcaro Bisol

Paulo Eduardo de Almeida Sorci

Vilobaldo Adelídio de Carvalho

Walter Nunes da Silva Jr.

Wilson Salles Damázio

1. DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES ANTERIORES AO CRIME: PREVENÇÃO

Walter Nunes da Silva Júnior (Conselheiro do CNPCP)

Em consonância com a Constituição (BRASIL, 1988, art. 5º, *caput*), “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade [...]”. No mesmo passo, o art. 144 preceitua que a segurança pública é “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...]”, devendo ser “[...] exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” (BRASIL, 1988, art. 144, *caput*).

Percebe-se, assim, a multifuncionalidade dos direitos fundamentais, que não podem ser compreendidos a partir de uma visão reducionista, ou seja, apenas sob a sua perspectiva subjetiva, da qual dimanam garantias que limitam o Estado na persecução criminal tendente a punir quem tenha delinqüido. Isso porque os direitos fundamentais possuem, igualmente, uma dimensão objetiva, da qual decorre o que a doutrina denomina dever de proteção.

Menção deve ser feita à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que apoiou-se na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, asseverando que os direitos fundamentais, na dimensão objetiva, podem ser assim classificados: (a) dever de proibição (*Verbotspflicht*), consistente no dever de proibir determinadas condutas; (b) dever de segurança (*Sicherheitspflicht*), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante a adoção de medidas diversas; e (c) dever de evitar riscos (*Risikopflcht*), que autoriza o Estado a atuar com o objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção especial (STF, 2007).

Na mesma linha de entendimento, Ramos (2001, p. 72) salienta que a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, no art. 1.1, ao preceituar que cabe ao Estado zelar pelo respeito dos direitos humanos, faz exsurgir uma obrigação de não fazer e, de outra banda, uma obrigação de fazer, “[...] que consiste na organização pelo Estado, de estruturas capazes de prevenir, investigar e mesmo punir toda violação, pública ou privada, dos direitos fundamentais da pessoa humana”

Feldens (2012, p. 47) explicita que, conquanto o garantismo seja o único modelo de sistema criminal compatível com o Estado democrático de direito, ele não se basta na sua perspectiva subjetiva, na medida em que dos direitos fundamentais dimanam princípios objetivos inerentes à sociedade, os quais “[...] orientam o funcionamento de todo o ordenamento

jurídico (público e privado), reclamando prestações positivas (legais e judiciais) do Estado destinadas a sua proteção frente a ataques de terceiros.”

Assim, conquanto tenha de respeitar os direitos da pessoa investigada ou acusada, o Estado possui o dever de proteção, o que há de ser perquirido por meio de planos políticos institucionais com diretrizes, estratégias e ações adequadas para esse fim, o que compreende o desenvolvimento de políticas eficientes voltadas para a prevenção de crimes, no sentido de reduzir, ao máximo, a criminalidade, notadamente a chamada criminalidade violenta⁴.

E mais. A abordagem dos direitos fundamentais sob a perspectiva objetiva revela que não se trata apenas de um dever de proteção, senão de um dever de proteção eficiente, o que impõe a existência de instrumentos de ordem legislativa, executiva e judicial hábeis e eficazes no amparo ao desempenho dessa função estatal.

Cabe agregar que esse dever de proteção não é confiado unicamente ao Estado, mas, sim, a todos, sejam órgãos estatais, pessoas jurídicas e até mesmo aos indivíduos, porquanto essa obrigação está implícita no *caput* do art. 5º da Constituição e expressa, de forma cogente, no *caput* do art. 144, na parte em que assevera ser a segurança pública “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...]” (BRASIL, 1988, artigos 5º e 144, *caput*).

Portanto, não se trata de dever exclusivo do Estado estrito senso, na medida em que a expressão utilizada no *caput* do art. 144, interpretado em consonância com o *caput* do art. 5º, ambos da Constituição, impõe o entendimento de que essa tarefa deve ser desempenhada, de forma harmônica, pela União, como órgão central e formulador da política nacional, pelos Estados-membros e municípios, com o alinhamento dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Nesse particular, os municípios têm muito a contribuir, especialmente no que diz respeito a diversas medidas de ordem preventiva, com utilização da Guarda Municipal, por exemplo, para monitorar grupos de risco, como é o caso das mulheres sujeitas à violência de gênero. Quanto à participação mais efetiva dos municípios na redução da violência, uma boa iniciativa a ser disseminada é o projeto Prevenção da Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família (PVDES F, 2018), colocado em prática desde 2014 pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo, ganhador do Prêmio Innovare em 2017, expandido para os municípios de Guarulhos, Ubatuba, Bragança Paulista e Leme e está em fase de implantação em outros mais.

⁴ Sobre criminalidade violenta, o Ministério da Justiça e Segurança Pública lançou o Projeto-Piloto “Em Frente Brasil: políticas públicas integradas para um País seguro” para combater os crimes violentos no Brasil, prevendo “atuação conjunta das polícias na repressão à criminalidade, além de ações sociais personalizadas para cada cidade participante” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

No ponto, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, a par de organizar o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, em boa hora, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), preceituando, dentre as diretrizes do plano, a “atuação integrada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 2018c, art. 5º, IV).

Nesse desiderato, em 17 de setembro de 2018, pela primeira vez foi aprovado um Plano Nacional de Segurança Pública, o qual detalhou as competências, princípios, objetivos, estratégias, meios e instrumentos que norteiam a atuação do Estado na área de segurança pública (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2018).

Este Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (PNPCP), ao tempo em que não se sobrepõe ou resta superado pela Política Nacional de Segurança Pública, forçosamente, deve ser escrito em harmonia com esta.

O foco das políticas de segurança pública e criminal, resta claro, deve ser no sentido de direcionar as ações para o cumprimento com algum grau de eficiência do dever de proteção, pautando-se naquilo que mais aflige todo e qualquer cidadão brasileiro, que tem sido privado do direito de sentir-se em segurança, sujeitando-se a levar uma vida sem paz, com receio de sair à rua para o trabalho ou o lazer e não voltar ao seu lar ou a rever os seus familiares e amigos.

Essa sensação de insegurança da sociedade emerge da criminalidade violenta, representada fundamentalmente pelos crimes de homicídio e roubo. De acordo com o Atlas da Violência publicado em 2019, no ano de 2017 houve nada mais nada menos do que 65.602 homicídios⁵ no Brasil, o que representa a taxa de 31,6 mortes para cada cem mil habitantes, a maior taxa histórica de letalidade violenta no País (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

Não raro, esses crimes são subprodutos dos delitos de tráfico de entorpecentes, negócio que, segundo dados da *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC, 2018)⁶, promove uma arrecadação ao redor do mundo em torno de U\$ 600 a U\$ 800 bilhões de dólares ao ano.

⁵ O conceito de homicídio adotado foi o estabelecido pelo Protocolo de Bogotá, o que exclui as mortes acidentais, as tentativas e os homicídios culposos, mas considera as mortes praticadas por agentes públicos no exercício do dever legal e todo e qualquer crime que tem como evento a morte, independentemente da tipificação, a exemplo do latrocínio.

⁶ No México, após o lançamento, em 2006, de campanha ostensiva quanto ao combate às drogas, os índices que medem a violência cresceram de forma preocupante, a ponto de, em 2010, ser feito o registro de 17 mil homicídios relacionados ao narcotráfico (WERB et al., 2011).

O alicerce financeiro propiciado com o tráfico de entorpecentes fomenta o surgimento de organizações sofisticadas, com poderio econômico-financeiro a ponto de desafiar o próprio Estado, estabelecendo um poder paralelo, não apenas com a prática de ações subvertendo a ordem pública, mas, até mesmo, por meio da realização de atividades assistencialistas às famílias dos integrantes das facções, especialmente dos que estão presos.

O crime organizado, que tem como base o tráfico ilícito de drogas e, de permeio, o contrabando de armas e a corrupção, movimentam no planeta cifras que representam três vezes o PIB do Brasil, a ponto de transformar-se em um dos maiores empreendimentos financeiros do mundo. Os sistemas bancários e de capitais, em escala global, se encarregam de fazer circular e promover a lavagem desse dinheiro contaminado com substâncias entorpecentes, que traz graves consequências sociais e alimenta a violência.

Esse fenômeno está bem presente no Brasil. As facções criminosas (que comandam a criminalidade e possuem como suporte financeiro os recursos oriundos do tráfico de drogas e atividades afins) foram criadas dentro dos presídios e fazem destes o seu *home office*, de onde fortalecem os seus laços de poder. Recentemente, a sociedade brasileira ficou estarrecida e amedrontada com a revelação pelos meios de comunicação de uma operação de resgate liderada por conhecida organização criminosa, ao custo da impressionante cifra de mais de R\$ 100 milhões de reais. Essa mesma organização criminosa, segundo dados informais, possuiria arrecadação anual que a coloca entre as 10 (dez) maiores empresas no País, em termos de faturamento.⁷

Estas considerações revelam que a preocupação em eliminar os ganhos financeiros com a comercialização de drogas ilícitas é tão ou mais importante quanto cuidar dos tipos penais pertinentes a essa modalidade de criminalidade. Até porque a finalidade do tráfico de entorpecentes é a obtenção de lucro. Ir para a prisão, mas conservar os ganhos financeiros da atividade ilícita, em certo sentido, compensa e serve para que a pessoa ou a organização que ela integra permaneça na criminalidade e tenha poder de liderança.

Tem-se, portanto, que a diretriz geral da política criminal deve ter como foco: i) a criminalidade violenta; ii) o tráfico ilícito de entorpecentes; iii) o crime organizado; iv) a corrupção – não necessariamente nessa ordem –, mediante a adoção de estratégias e ações com suporte em dados e evidências, tendo como escopo:

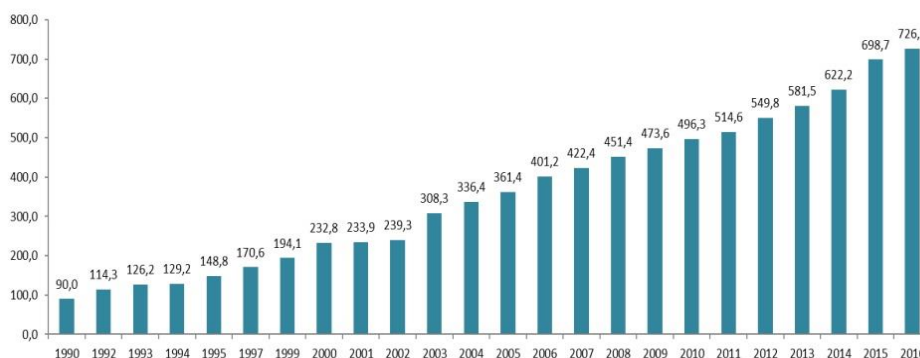
- (a) Reduzir os índices de violência;
- (b) Ampliar a sensação de segurança;

⁷ Sobre isto, ver: Vilardaga e Lavieri (2018).

- (c) Diminuir a impunidade;
- (d) Difundir a cultura da paz.

Independentemente da discussão se no Brasil se prende muito ou pouco, uma verdade é inconteste: a população carcerária no Brasil, nos últimos anos, cresceu exponencialmente, como pode ser observado pelo gráfico a seguir.

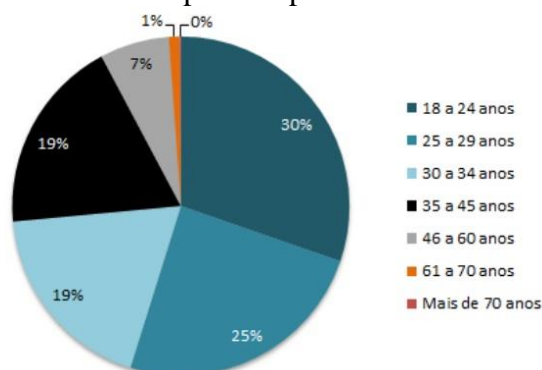
Gráfico 1. Evolução das pessoas privadas de liberdade (em mil) entre 1990 e 2016



Fonte: Extraído de Infopen (2017).

Um detalhe a ser considerado: a população carcerária brasileira é formada prioritariamente por jovens. Se for utilizada para a definição de jovem a pessoa situada na faixa etária entre 18 e 24 anos, tem-se 55% dos encarcerados, ao passo que se for adotado como critério quem conta entre 18 e 34 anos, o percentual é de 74%. Se o lapso temporal for mais largo, para considerar como jovem quem está situado na faixa entre 18 e 45 anos, o percentual sobe assustadoramente para 93%. Esse dado é preocupante, pois, conforme estudo (GONÇALVES JÚNIOR; SHIKIDA, 2013), quanto mais jovem alguém pratica um crime, maior é a possibilidade de ele voltar a reincidir. Veja-se o gráfico a seguir sobre a faixa etária dos presos:

Gráfico 2. Faixa etária das pessoas privadas de liberdade no Brasil



Fonte: Extraído de Infopen (2017).

Isso quer dizer que boa parte dos jovens está sendo colocada no cárcere, a revelar a necessidade de se implementar políticas adequadas para a ressocialização, a fim de evitar que essas pessoas, quando saírem da prisão, voltem a praticar crimes e mesmo retornem para o sistema prisional.⁸ A política de ressocialização, por conseguinte, também é de prevenção. É preciso abrir a porta de saída do sistema prisional, porém, com responsabilidade e estratégias no sentido de prevenir a reincidência ou a prática de novos crimes por quem anteriormente estava preso.

Sem embargo dessa constatação, o fato é que os governos estaduais, historicamente, não tiveram capacidade de construir unidades prisionais para acompanhar o aumento dessa demanda, de modo que em 2016 o déficit de vagas no sistema prisional alcançou algo em torno de mais de 358.663 vagas e uma taxa de ocupação média de 197,4% em todo o País (INFOPEN, 2017).

Essa situação gera o maior problema do sistema penitenciário nacional, que é a superpopulação carcerária. Certamente que os estados precisam investir na construção de mais unidades prisionais, na medida em que se observa que em todas elas há déficit de vagas – Roraima é o estado com o menor déficit de vagas, 1.141 vagas (INFOPEN, 2017).

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

Essa evidência se apresenta quando se observa, a partir de dados fornecidos pelo Banco Nacional de Monitoramento de Prisão – BNMP2, que o número de mandados de prisão a cumprir é superior ao número do déficit de vagas no sistema penitenciário (360.336 mandados de prisão, sendo que pendentes de cumprimento são 19.655 foragidos e 340.681 procurados (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ, 2018a).

⁸ A impressão que se tem é de que a reincidência é muito alta, até porque, infelizmente, devido aos vários problemas de gestão, o sistema prisional não tem sido eficiente na ressocialização, ao tempo em que, não raro, serve de alicerce para integrar o agente ao mundo do crime. Estudo do DEPEN apontou, em janeiro de 1998, que a taxa de reincidência no Brasil era de 70%. Em junho de 2008, o DEPEN divulgou outra pesquisa, estimando a taxa de reincidência em 43,12%. Sobre a reincidência, conferir o Relatório de Pesquisa intitulado Reincidência Criminal no Brasil (IPEA, 2015) e Silva et al. (2019).

Apesar de esses dados demonstrarem a necessidade de se fechar a porta da frente da prisão, permitindo a sua abertura para o ingresso de pessoas apenas em situações de real necessidade, conforme dados extraídos do BNMP2, as prisões estariam, em certa medida, conforme se observa do gráfico a seguir, tendo como foco os crimes de roubo, tráfico de pessoas e homicídio, o que seria o adequado.

Gráfico 3. Tipos penais mais recorrentes imputados às pessoas privadas de liberdade no Brasil



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2018a).

De fato, em consonância com os dados que se vê, 63,59% dos presos no sistema prisional dizem respeito aos crimes que mais impactam a sociedade brasileira (roubo, tráfico de drogas, homicídio) e que fazem o cidadão experimentar angustiante sentimento de medo e de sensação de impunidade.

Porém, um exame mais atento dos números denota uma situação diferente, levando à conclusão de que é preciso prender melhor. Com efeito, em consonância com dados coletados em pesquisa de campo na elaboração de tese de doutorado de Semer (2019), as pessoas presas pelo crime de tráfico de entorpecentes não são os grandes traficantes, mas, sim, quando não meras mulas, simples operários do tráfico, representados por jovens presos em flagrante, primários, integrantes da classe baixa, desempregados, negros ou pardos e com a defesa sendo realizada pela defensoria pública. Essa tese compreendeu a análise de 800 sentenças de 8 estados (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás, Pará, Bahia e Maranhão).

Além de os que comandam o tráfico invariavelmente não serem presos, na medida em que as investigações não chegam neles – pois 88,75% das prisões decorrem de situação de flagrante delito, em que a pessoa portava pequena quantidade de droga (SEMER, 2019) –, aquele que ontem estava na rua, mas agora está preso, dá lugar no mercado do tráfico a outro jovem, que, mais cedo ou mais tarde, vai ser preso ou ser vítima da própria criminalidade da qual ele tem participação como coadjuvante.

Quanto à questão das drogas, sem ingressar no debate sobre a criminalização ou não do uso para fins recreativos, é necessário uma política mais voltada para a redução de danos, o que abrange a adoção de estratégia pertinente para diminuir a violência. A Lei nº 11.343, de 2006 (BRASIL, 2006), sem embargo das alterações promovidas pela recente Lei nº 13.840, de 2019 (BRASIL, 2019d), não se ocupou de estabelecer critérios objetivos para a distinção entre o mero uso e o tráfico de entorpecentes, a fim de arrefecer o subjetivismo dos operadores jurídicos quando da tipificação das condutas, deixando, assim, de seguir as diretrizes implantadas por alguns países, como é o caso de Portugal, que utiliza como referencial a quantidade de droga. Essa medida é necessária para evitar o encarceramento como traficantes pessoas que, pela quantidade de substância entorpecente encontrada em seu poder, não é razoável que sejam consideradas como tal ou, então, ainda que caracterizada essa condição, não deve ser punida, necessariamente, com a pena de prisão.

Em outra nota, passou da hora de a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em cumprimento ao que prescreve o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.343 (BRASIL, 2006), regulamentar, para fins terapêuticos, o plantio, a cultura, a colheita e a exploração de vegetais dos quais possam ser extraídas substâncias definidas como drogas. Infelizmente, a Anvisa, ao disciplinar a matéria, permitiu apenas a importação do produto industrializado, o que é caro e extremamente burocrático, levando pessoas que precisam do tratamento ou que trabalham em entidades que se prestam a atender essas necessidades a praticar o crime de uso ou de tráfico de substâncias entorpecentes. Como não fosse o bastante evitar que essas pessoas que necessitam do tratamento a base de canabidiol ou outra substância entorpecente, com devida prescrição médica, sejam enquadradas no crime de uso ou de tráfico de drogas, a regulamentação dessa prática urge igualmente porque a sua ausência afasta a população mais carente do pleno acesso à saúde – art. 196 da Constituição (BRASIL, 1988). Ademais de inibir o Brasil de desenvolver pesquisas nessa área, privando a comunidade científica de participar ativamente nesse campo, sem falar que prejudica igualmente a economia do País, na medida em que fecha as portas de interessante mercado de trabalho, impede a abertura de outro nicho para a atuação da indústria farmacêutica e, enfim, deixa de fomentar a economia e a consequente geração de renda.

Outro dado extremamente preocupante, que segue sendo um incentivo à criminalidade, é a impunidade. Segundo estimativas do Instituto Sou da Paz (2017), que apresentou dados para os estados do Pará, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rondônia, São Paulo e Mato Grosso do Sul, a taxa de resolutividade de inquéritos policiais (que têm como objeto a apuração de crimes de homicídio) foi, em média, de 20,7%. Cumpre esclarecer que se entende por resolutividade o

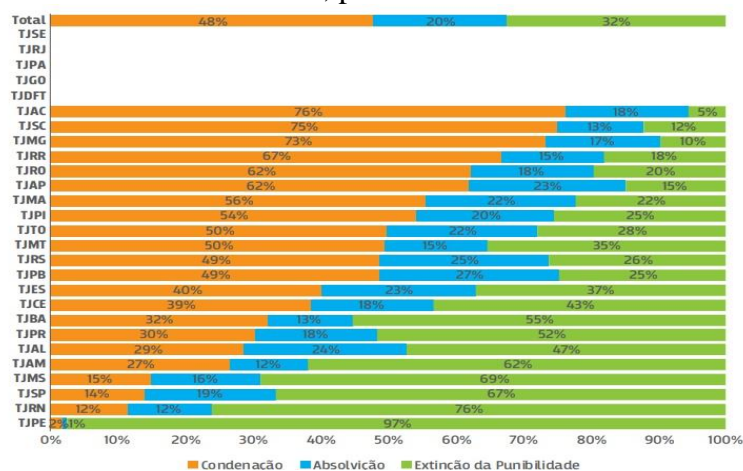
indiciamento de alguém como o possível autor do crime. Isso quer dizer que, a despeito da alta letalidade, pelos mais diversos fatores, não há eficiência na apuração de crimes em que há morte.

Países como os Estados Unidos têm conseguido alto índice de eficiência na apuração de crimes de homicídio em razão da utilização do exame de DNA (sigla de substâncias químicas envolvidas na transmissão de caracteres hereditários). O que impressiona é que crimes insolúveis no passado – ocorridos nos anos 1970 até o início dos anos 2000 – estão sendo solucionados com o uso de exame de DNA (BBC NEWS, 2013). Este assunto é também tratado na parte 3.2 (Banco Nacional de Perfil Genético e Banco Nacional Multibiométrico).

Como isso é possível? Porque os americanos sabiam que um dia a tecnologia do exame de DNA seria desenvolvida e revolucionaria a investigação criminal, pelo que adotaram a estratégia de coletar e armazenar as evidências para utilizar no futuro. Infelizmente, no nosso meio, mesmo estando à disposição essa nova tecnologia, ainda não existe um banco de dados significativo nem há a difusão de protocolo para preservar as evidências e permitir a realização com eficiência do exame quanto aos crimes que estão sendo praticados e investigados agora. O resultado disso é que o método revolucionário de investigação de crimes de homicídio com base no exame de DNA não tem surtido o efeito esperado no Brasil.

Para complicar ainda mais o quadro, recente pesquisa levada a efeito pelo CNJ (2019a), compreendendo 2015 a 2018, demonstra que os julgamentos pelo tribunal do júri precisam ser aprimorados. Como se nota pelos dados a seguir, em alguns estados, sem embargo da cifra negra – ou seja, daqueles crimes que não chegam a ser levados a julgamento simplesmente porque nos inquéritos policiais não se consegue, sequer, apontar alguém como o possível responsável pelo delito –, a taxa de extinção de punibilidade é inaceitável, principalmente quando se observa a situação do Rio Grande do Norte, em que dos 76% dos casos de extinção de punibilidade, 46% são devido à morte dos agentes apontados como autores dos delitos.

Gráfico 4. Desfecho das ações penais de competência do tribunal do júri julgadas entre 2015 e 2018, por tribunal

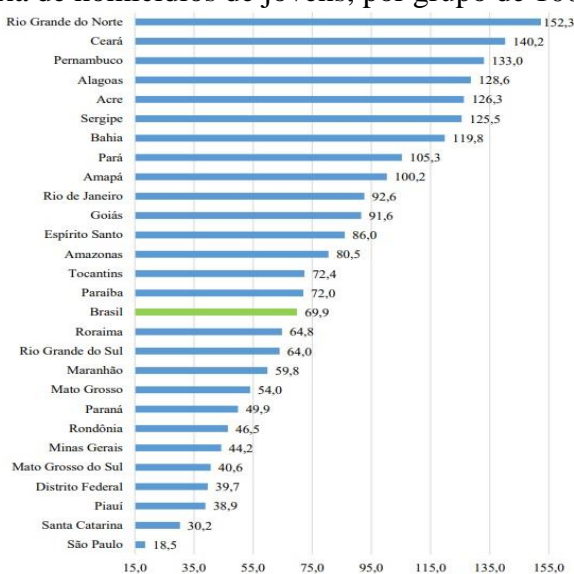


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2019a).

A constatação é de que aqueles que praticam crimes de homicídio, pelo menos em sua maioria, possuem mais medo de morrer do que eventualmente de serem investigados, julgados ou presos. A pergunta que não quer calar é a seguinte: o que é que justifica no Estado do Acre a taxa de extinção de punibilidade ser igual a 5%, e no de Pernambuco alcançar a incrível cifra de 97%? Certamente isso tem uma explicação e, ao mesmo tempo em que esses dados impactam e preocupam, eles mostram que se um estado consegue ter um índice tão baixo de casos em que ocorre a extinção de punibilidade, outros também podem alcançar o mesmo índice.

Mas quem são as maiores vítimas dos crimes com resultado morte? Em compasso com o Atlas da Violência, a taxa de homicídio de jovens – adotado como critério a faixa etária entre 15 a 29 anos – por grupo de 100 mil, é bastante alta. Nos estados do Nordeste, que estão experimentando uma guerra entre facções criminosas na disputa pelo monopólio do mercado das drogas, a taxa de homicídio de jovens é altíssima, vide gráfico 5 (IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

Gráfico 5. Brasil: taxa de homicídios de jovens, por grupo de 100 mil, por UF (2017)

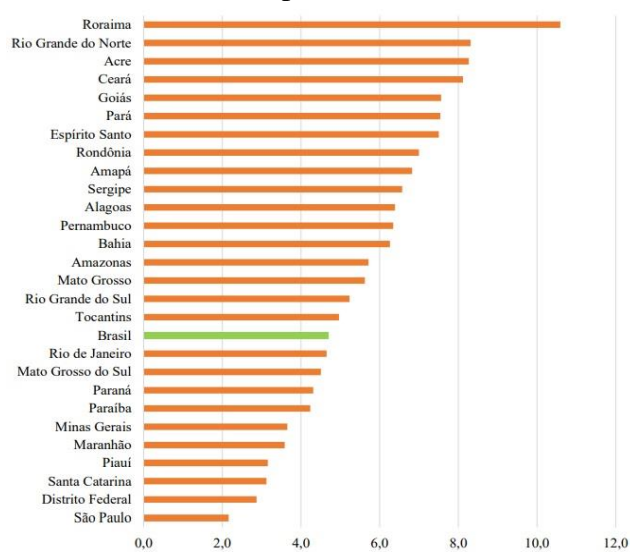


Fonte: IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019).

Como se verifica, enquanto Rio Grande do Norte, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Acre, Sergipe, Bahia, Pará e Amapá ficam acima de 100 mil – o Rio de Janeiro apresenta taxa de homicídios de jovens igual a 92,6 –, a taxa de São Paulo é de apenas 18,5. O que é que São Paulo tem ou faz de diferente para ter índice bem inferior? Certamente a implementação de projetos como a Prevenção da Violência Doméstica e Familiar contra as mulheres com a Estratégia de Saúde da Família (PVDEF, 2018), articulado inicialmente pelo município de São Paulo.

O mesmo cenário quase que se repete quando se analisa a violência praticada contra a mulher, fenômeno que cresceu de forma preocupante nos últimos tempos (gráfico 6).

Gráfico 6. Taxa de homicídios por 100 mil mulheres nas UFs (2017)



Fonte: IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019).

Não surpreende o fato de São Paulo apresentar a menor taxa de homicídio entre as mulheres vítimas. Os dados dos gráficos 5 e 6 evidenciam os jovens, homens e mulheres como as maiores vítimas dos crimes de homicídio no Brasil, trágico fenômeno que vem crescendo ano a ano. Conforme o Atlas da Violência, em 2017, no Brasil foram assassinados 35.783 jovens. Essa situação é dramática, quando a morte prematura de jovens é sopesada com o índice de encarceramento que se concentra também nos jovens e o envelhecimento da população brasileira (IPEA e FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

Todavia, os mesmos dados analisados demonstram que políticas certas, efetivamente, trazem resultados concretos no sentido de reduzir a criminalidade, mediante ações preventivas. São Paulo, no Brasil, pelo menos quando se observa os dados, merece ser citado como exemplo, assim como Nova York, nos Estados Unidos, e Bogotá, na Colômbia. Em uma década, Nova York, com a adoção das políticas corretas, saiu da posição de uma das cidades mais violentas do mundo, para um dos lugares mais seguros.

Além dos dados do Ipea e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019), conforme pesquisa do Instituto Igarapé realizada a partir de dados coletados junto às secretárias de segurança dos estados, a taxa de homicídios no Brasil, que apresentou um pico de crescimento em 2017, diminuiu em 2018. Fazendo uma análise tendo como linha de tempo de 2015 ao ano de 2018, o estudo assinala que a maioria dos estados tem apresentado uma tendência na diminuição dos homicídios, durante todo esse período de quatro anos.

Gráfico 7. Taxa de homicídios no Brasil por 100 mil habitantes, por estado, nos últimos 4 anos

Estado	2015	2016	2017	2018
Roraima	36,2	40,3	42,9	63,7
Rio Grande do Norte	46,2	55,0	64,0	51,0
Ceará	45,1	38,0	56,9	49,8
Acre	26,0	45,1	63,8	47,7
Pará	43,8	47,5	48,8	46,7
Pernambuco	41,6	47,6	57,3	43,9
Sergipe	55,4	59,8	51,8	43,2
Amapá	33,1	35,5	37,0	41,8
Alagoas	50,9	52,5	52,6	41,4
Bahia	38,9	43,5	40,8	37,4
Goiás	43,7	40,3	35,4	35,4*
Amazonas	35,9	28,8	30,3	30,3*
Rio de Janeiro	26,4	32,1	33,5	30,2
Paraíba	37,4	32,5	31,2	29,5
Espírito Santo	36,6	31,2	36,1	29,1
Mato Grosso	36,7	35,5	31,5	28,4
Tocantins	22,8*	22,8*	22,8	26,0
Rondônia	30,6	32,8	28,1	25,4
Maranhão	31,7	31,8	27,8	24,2
Rio Grande do Sul	25,2	27,2	27,6	21,6
Mato Grosso do Sul	23,0	23,2	20,7	20,7
Piauí	20,9	21,9	20,2	18,8
Paraná	22,3	23,5	20,2	18,4
Distrito Federal	23,0	21,3	17,7	16,4
Minas Gerais	18,3	18,1	17,4	13,7
Santa Catarina	13,4	14,1	15,4	11,9
São Paulo	9,4	8,8	8,2	6,5

Fonte: Instituto Igarapé (2019).

Ademais, Roraima e Tocantins seriam os únicos estados em que o número de homicídios no período de 2017 e 2018 teria aumentado. Em todos os outros estados da federação a taxa diminuiu. Em números absolutos, a quantidade de homicídios no Brasil apresentou um declínio de 13% – baixando de 59 mil, em 2017, para 51 mil, 2018. Em nota técnica elaborada sobre esses dados, o Instituto Igarapé explicitou ainda, que há uma tendência de queda mais acentuada ainda da taxa de homicídios para o ano de 2019, mais precisamente em torno de 22%.

No novo cenário observado há perspectiva alvissareira, haja vista que a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social vem promovendo a cooperação e o compartilhamento de inteligência entre as polícias federal e estaduais, com a implementação do Sistema Único de Segurança Pública – Susp.

Isso sem falar que, em linhas gerais, com a implementação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional tem-se verificado sensível melhora no sistema penitenciário estadual, embora muito ainda precise ser feito, a fim de que se tenha melhor governança quanto à presença e atuação das organizações criminosas no interior dos presídios e ao processo de ressocialização, especialmente mediante a oferta de mais trabalho, implementação de programas educacionais mais consistentes e melhor assistência social às famílias dos internos.

Em arremate, são sugeridas as seguintes diretrizes, estratégias e ações na área de prevenção – o que compreende iniciativas para diminuir a impunidade – a serem desenvolvidas

em harmonia pela União, estados, Distrito Federal e municípios, nas três esferas de poder, com a participação e cooperação das pessoas no exercício da cidadania, de modo coletivo ou individual:

- Criar fórum permanente e plural para sentar-se à mesa periodicamente e discutir as estratégias, as ações desenvolvidas e os resultados obtidos referentes às políticas públicas adotadas para a redução da violência. Sem prejuízo de reuniões mais amplas com a participação dos diversos atores mais diretamente ligados às ações relacionadas à criminalidade, devem ser promovidos debates entre órgãos públicos e entes privados conforme o tema a ser debatido, colhendo suas contribuições e fomentando suas participações na diminuição da violência.
- Monitorar e avaliar as ações e os resultados, a partir da produção qualificada de relatórios e dados.
- Difundir a cultura da vida em paz e da responsabilidade de todos em propagar e defender a segurança pública como bem jurídico inerente à dignidade da pessoa humana, por meio de propaganda massiva nos meios de comunicação, seminários em escolas, empresas, órgãos públicos, conselhos comunitários, associações de bairros etc.
- Atuar com base na identificação dos fatores da violência, concentrando estratégias em locais, grupos e comportamentos de risco, notadamente em relação aos jovens e mulheres passíveis de violência doméstica.
- Pautar a atuação com suporte em dados e evidências, produzidos em pesquisas qualificadas e confiáveis, com atenção especial para as boas práticas existentes.
- Estimular e cooperar com pesquisas acadêmicas desenvolvidas no estudo do fenômeno da criminalidade, aproveitando os dados para a atuação nessa área (este item será tratado na parte 3 deste Plano).
- Incentivar e participar da criação de cursos nas escolas da magistratura e do Ministério Público específicos para o estudo de políticas criminais e de segurança pública.
- Especializar e qualificar equipes policiais em inteligência financeira, com criação de grupos multidisciplinares, a fim de investigar crimes praticados por organizações criminosas e de lavagem de dinheiro e corrupção.
- Identificar as organizações criminosas e estudar a regra de negócio do mercado da criminalidade em que elas atuam.

- Instaurar procedimento investigatório específico para investigar cada uma das organizações criminosas, priorizando a desconstrução financeira de suas estruturas como estratégia mais eficiente do que a aplicação da pena de prisão.
- Alterar a Lei 11.343 (BRASIL, 2006), a fim de estabelecer critério objetivo para a distinção entre o usuário e o traficante de drogas, afastando o subjetivismo dos operadores jurídicos quando da tipificação das condutas.
- Cumprir o que determina o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 11.343 (BRASIL, 2006), a fim de que seja regulamentado, exclusivamente para fins terapêuticos, o plantio, a cultura, a colheita e a exploração de vegetais dos quais possam ser extraídas substâncias com este escopo.
- Estabelecer estratégia para coletar perfil genético da população carcerária, para fins de formação de banco de dados para a identificação da autoria em crimes praticados com violência (este item será tratado na parte 3 deste Plano).
- Definir protocolo rígido para a preservação do local do crime, capacitando os policiais quanto à preservação de vestígios para fins de exame de DNA.
- Mapear as manchas criminais, a fim de realizar patrulhamento estratégico, conforme os locais e horários de maior risco para a ocorrência de crimes com violência e desenvolver ações públicas como incrementar a iluminação, colocar câmeras de vigilância etc.
- Estruturar a adoção da política da despenalização, com incentivo e qualificação por meio de cursos das escolas da magistratura e do Ministério Público quanto à implementação da transação, da suspensão condicional do processo e do acordo de não persecução criminal, além da defesa da inclusão no sistema nacional do *plea bargain* previsto no chamado Projeto Anticrime.
- Aprimorar a efetividade do funcionamento do tribunal do júri, tendo como uma das orientações o exemplo dos Estados Unidos, em que mais de 90% dos crimes são resolvidos por meio de acordos. Isso não quer dizer ser leniente com crimes graves, na medida em que, em consonância com dados divulgados no documentário a 13ª. Emenda⁹, mais de 97% da população carcerária estadunidense decorre dos acordos criminais.

⁹ A 13ª Emenda é uma produção norte-americana dirigida por Ava DuVernay e produzida por Spencer Averick, Howard Barish e Ava DuVernay. Seu lançamento mundial se deu em 7 (sete) de outubro de 2016, pela rede de *streaming* Netflix.

- Promover o cadastramento de organizações da sociedade civil e capacitá-las para a participação no programa de cumprimento de medidas e penas alternativas (Lei nº 13.019/2014).
- Desenvolver sistema eletrônico de monitoramento do cumprimento de medidas e penas alternativas.
- Disseminar e fomentar política no sentido de os órgãos públicos da administração direta (do Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público) e indireta efetuarem a contratação de presos nos termos do art. 28, § 2º, da Lei de Execução Penal, com a retenção entre 25% a 30% da remuneração paga para fins de recolhimento ao fundo penitenciário do respectivo estado, aplicando a mesma estratégia em relação à iniciativa privada.
- Reduzir a reincidência, por meio de melhor governança do sistema penitenciário, especialmente, mediante a implementação de ações no sentido de promover o ensino, a integração dos presos com a família e a oferta de trabalho.
- Aprimorar a legislação criminal tendo como norte as diretrizes deste Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária – PNPCP e do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS.
- Criar mecanismos para promover estratégias e ações anteriores ao crime, mormente no tocante à prevenção, visando aprimorar a segurança das regiões fronteiriças brasileiras – afetadas pela criminalidade peculiar ao território de fronteira, marcada pela entrada ilegal do contrabando e descaminho, bem como pelo tráfico de drogas, acarretando o aumento da criminalidade e violência.

2. DIRETRIZES E MEDIDAS LOGO APÓS O CRIME: REPRESSÃO

Wilson Salles Damázio (Conselheiro do CNPCP)

A repressão (no sentido da apuração ou persecução) ao crime nos dias atuais é medida que se impõe, disputando *pari passu*, em grau de importância, com a prevenção. Na verdade, se bem funcionassem as medidas preventivas ao crime, pouco restaria para os órgãos que integram o Sistema de Segurança e Justiça fazerem no tocante à apuração dos ilícitos. Não obstante, como o ideal está bem distante do real, o fato é que, no modelo brasileiro atual, a repressão tem sido a protagonista na Política de Segurança Pública e de Justiça Criminal do País.

Ao se deparar com a prática do fato criminoso, quer seja ele violento ou não, as autoridades policiais e seus agentes, o representante do Ministério Público e o juiz, haverão de ser acionados, cada qual ao seu tempo, para que, de forma interdependente, exercitem os seus misteres, quer seja investigando, denunciando ou julgando o infrator.

Levando-se em consideração o nível da violência e da criminalidade vivenciadas no Brasil, no que pese o leve declínio experimentado no número de homicídios recentemente – conforme Instituto Igarapé (2019) –, está ocorrendo apenas uma pequena regressão da curva da criminalidade e da violência nacional, creditando-se a isto, com certeza, um maior engajamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) junto aos estados membros e ao Distrito Federal, por meio das suas políticas públicas, com ênfase àquelas que dialogam diretamente com o enfrentamento do crime e das suas causas.

Desta forma, dentro do tema repressão, para que se possa avançar com maior velocidade nessa tão sonhada redução da criminalidade e, principalmente, da violência que hoje alcança não somente os grandes conglomerados urbanos, mas também as mais pequenas e remotas regiões do País, necessária se faz a adoção de medidas efetivas e coordenadas, no sentido de qualificar os operadores do Sistema de Segurança e Justiça, assim como, os órgãos onde atuam, de sorte a melhorar a performance da repressão e pelo menos inverter a escala de elucidação dos crimes praticados, com a efetiva responsabilização penal dos seus autores. Levando-se em conta dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019, p. 95), “enquanto a taxa de elucidação de homicídios no País é desconhecida (porque sequer se computa), em alguns estados que se conhece, esse índice é baixíssimo, algo em torno de 10% a 20%”. Quando se faz um recorte com o Reino Unido, por

exemplo, cuja taxa de elucidação é de 90% (*UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC*, 2013), a conclusão é que se tem que avançar e muito no âmbito nacional.

Salvo raros *cases* de sucesso, e no contexto federal com a Polícia Federal, a Polícia Judiciária no Brasil tem um baixíssimo índice de elucidação dos crimes. “Enquanto a taxa de elucidação de homicídios no País é desconhecida (porque sequer se computa), em alguns estados que se conhece, esse índice é baixíssimo, algo em torno de 10% a 20%” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 95).

Na mesma linha, frente à quantidade de ocorrências apuradas pela polícia, verifica-se um baixo índice de denúncias oferecidas pelo Ministério Público e de julgamentos pelo Poder Judiciário, independentemente de haver a condenação ou não do réu.

A experiência de campo salienta ainda que é pífio o nível de inter-relacionamento dos três pilares da repressão – Polícia Judiciária/Ministério Público/Poder Judiciário, ressalvadas, logicamente, as proibições legais alcançadas pela ética inerente a cada função, hoje tão em voga, em face dos criminosos vazamentos de diálogos entre autoridades no âmbito da Operação Lava Jato (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019).

A bem da verdade, o combate eficiente ao crime só ocorre de forma mais eficaz quando esses três atores trabalham de forma integrada, numa espécie de *task force* (força tarefa), tão bem aplicada há décadas pelo sistema de investigação americano.

No afã de contribuir para o avanço qualitativo da repressão no País, mormente no que pertine ao enfrentamento aos crimes violentos, organizações criminosas e corrupção, como pretende o novo governo sob o protagonismo do MJSP, será necessário buscar experiências dentro e fora do Brasil. É fato que nos últimos 20 anos a legislação penal e processual penal brasileira, calcada principalmente em Convenções e Acordos Internacionais, evoluiu sobremaneira, tendo como principal protagonista a Colaboração Premiada, mais conhecida no meio policial e jurídico como Delação Premiada, prevista com maior amplitude na Lei 12.850 de 2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal (BRASIL, 2013a).

Posto isto, visando construir esse suporte para o avanço qualitativo da repressão, propõe-se a intensificação dos itens a seguir descritos.

2.1 Interação e integração dos órgãos e atores do Sistema de Segurança e Justiça

Como primeira e essencial proposta para o aprimoramento da repressão ao crime, propõe-se que haja uma conjunção de esforços tanto no aprimoramento da legislação como na

vontade política por parte dos governos nos três níveis (federal, estadual e municipal), para que realmente haja uma maior integração entre os atores e órgãos que compõem o Sistema de Segurança e Justiça, especialmente no que diz respeito à Polícia Judiciária, Ministério Público e Poder Judiciário. Com este desiderato, será qualificada a repressão, direcionando os esforços para os três ramos da macrodelinquência e que vem sendo pauta do MJSP, quais sejam: crimes violentos, organizações criminosas e corrupção.

Para se conseguir essa tão sonhada integração, necessário se faz haver um consertamento entre os dirigentes principais dos órgãos supramencionados, envolvendo necessariamente, dentre outros, o presidente da República, os governadores, o ministro da justiça, os secretários de segurança, o procurador geral da República, os procuradores gerais de justiça, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), os presidentes dos tribunais de justiça, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e respectivas escolas, com o concurso também do parlamento. Essas autoridades devem constituir normativos internos e, se necessário, leis, decretos e portarias, que regulamentem a forma de ação integrada dos três órgãos, sem ferir questões éticas e suscetibilidades profissionais, respeitando-se o devido processo legal e a independência dos atores.

Diversas experiências vivenciadas mundo afora demonstram que, agindo de forma integrada, o trabalho desses profissionais flui com maior rapidez e eficiência, alcançando-se o cerne da criminalidade organizada, representada pelas suas nefastas lideranças.

2.2 Capacitação dos atores responsáveis pela repressão

No tocante à capacitação dos atores responsáveis pela repressão, como exemplo pode ser citado o que tem sido historicamente feito no âmbito da Polícia Judiciária da União – a Polícia Federal brasileira, e mais recentemente na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do MJSP, com o advento do exitoso Programa Fortalecimento das Polícias Judiciárias (PFPJ). Este Programa, levado a efeito pela Diretoria de Ensino e Pesquisa da SENASP, visa fortalecer as polícias judiciárias por intermédio da transmissão de experiências e conhecimentos, tendo como objetivo primário fortalecer técnica e gerencialmente as polícias judiciárias, auxiliando na promoção do seu amadurecimento institucional e na consolidação da sua autonomia funcional, e como objetivo secundário apurar a capacidade investigativa e de resolução de crimes, com impacto positivo na segurança pública. O programa estabeleceu 5 eixos principais, a saber: a) Macrocriminalidade Endógena; b) Crime Organizado e Narcotráfico; c) Criminalidade Violenta; d) Corrupção Policial; e, e) Desenvolvimento Institucional. Como se pode notar, este novo Programa que vem sendo difundido junto às

polícias judiciárias estaduais está perfeitamente sintonizado com os desideratos do MJSP no sentido de enfrentar a criminalidade organizada.

Na Polícia Federal, há pelo menos quatro décadas, a maior parte dos seus policiais que trabalham na parte investigativa, portanto na instrução dos inquéritos policiais, além da formação profissional básica durante 180 dias que recebem na Academia Nacional de Polícia (ANP), recebem também treinamento especial na própria ANP, como também em agências estrangeiras, fruto de acordos de cooperação celebrados pelo Brasil com outros países, a exemplo dos Estados Unidos, Israel, Canadá, Alemanha, dentre outros.

Os treinamentos e capacitações que ora sugeridos buscam inculcar no profissional de investigação, quer seja ele policial, procurador, promotor ou juiz, que o grande norte para uma repressão eficaz é investir na investigação focada na inteligência, lançando-se mão dos institutos recém trazidos ao ordenamento jurídico, utilizados desde outrora pelos países desenvolvidos e que acompanham as normas internacionais, especialmente convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), a exemplo da Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 e a Convenção contra o Crime Organizado de 2000, conhecida internacionalmente como a Convenção de Palermo. Dentre os institutos concebidos pela legislação brasileira são destacados:

- a) Interceptação Telefônica, regulamentada pela Lei 9.296/1996 (BRASIL, 1996);
- b) Agente infiltrado, trazido ao ordenamento pela Lei 11.343/2006 (BRASIL, 2006) e 12.850/2013 (BRASIL, 2013a);
- c) Ação Controlada, preconizada na Lei 9.034/1995 (BRASIL, 1995a) e 12.850/2013 (BRASIL, 2013a);
- d) Colaboração Premiada ou como vulgarmente é conhecida de delação premiada, constante em vários diplomas legais, a exemplo das Leis 7.492/1986 (BRASIL, 1986), 8.072/1990 (BRASIL, 1990a), 8.137/1990 (BRASIL, 1990b), 9.807/1999 (BRASIL, 1999), 9.613/1998 (BRASIL, 1998), 11.343/2006 (BRASIL, 2006), 12.529/2011 (BRASIL, 2011) e 12.850/2013 (BRASIL, 2013a); e,
- e) Investigação financeira e fiscal.

Ainda como importante para uma investigação pautada em técnicas investigativas de vanguarda e que também devem ser estudadas pelos operadores do sistema, citam-se:

- a) Quebra do Sigilo Bancário;
- b) Quebra do Sigilo Fiscal;
- c) Quebra do Sigilo das Comunicações em Sistemas de Informática e Telemática; e,
- d) Quebra de Sigilo Ambiental.

Voltando ao tema Inteligência Policial, louve-se a iniciativa do governo federal que, durante a nova reforma administrativa, aprovada pela Lei 13.844, de 18.06.2019 (BRASIL, 2019c), ao fundir os Ministérios da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), ratificou a criação da Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), modernizando essa importante área operacional ao transferir a Diretoria de Inteligência (DINT) da SENASP para essa nova Secretaria. Com relação à DINT, mormente nessa nova fase, vai dialogar com todas as unidades de inteligência policial federais e estaduais, transformando-se na Agência Central do Sistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP). Espera-se com essa nova metodologia de trabalho que as informações policiais estratégicas, tão necessárias para o suporte do trabalho de Polícia Judiciária, fluam com maior segurança, confiabilidade e rapidez, proporcionando maior eficiência à instrução criminal.

Como medida objetiva com vistas à integração dos policiais que manejam a parte de inteligência das polícias judiciárias, o Ministro da Justiça e da Segurança Pública fez a abertura solene (no dia 10.07.2019) da I Reunião de Trabalho do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. O evento ocorreu na sede do MJSP no período de 10 a 12.07.2019 e teve como objetivo principal apresentar às autoridades federais e estaduais a nova metodologia do trabalho de inteligência de segurança pública que doravante o governo federal, em cooperação com os estados, pretende implementar.

Uma outra providência do novo governo, diz respeito à instalação da Rede de Centros Integrados de Inteligência de Segurança Pública, um em cada região do País. Pelo menos 2 deles já estão em funcionamento, sendo um em Fortaleza e o outro em Curitiba. Esses centros serão coordenados pela DINT e visam efetuar um trabalho integrado de inteligência policial contra o crime organizado.

No âmbito internacional, pode-se citar como precursor do trabalho cooperativo entre as nações, aquele desenvolvido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2019), que baseia as suas ações nas convenções internacionais ligadas ao controle de drogas, crime organizado e terrorismo. Dos pilares que norteiam o trabalho do UNODC, que mais tem sido utilizado pela segurança pública no Brasil, diz respeito à Assistência Técnica, ou seja, esse escritório tem capacitado os estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU), dentre eles o Brasil, para que sejam capazes de oferecer respostas eficazes em questões que digam respeito à criminalidade transnacional.

2.3 Qualificação e aparelhamento dos órgãos do Sistema de Segurança e Justiça

Para que o operador treinado e qualificado na arte de investigar crimes tenha sucesso,

necessário se faz que o órgão ao qual esteja vinculado, invista em: a) ambiente de trabalho saudável à luz da legislação trabalhista; b) equipamentos de ponta sintonizados com a evolução tecnológica; c) meios materiais eficazes como, por exemplo, viaturas modernas e seguras, armamento com calibres compatíveis com o grau de enfrentamento; e, d) recursos financeiros de rápida alocação.

Outro fator preponderante diz respeito às comunicações tanto para reforçar a capacidade de acompanhamento das investigações, como também visando aplacar o poder de coalização dos agentes criminosos e dos recursos materiais por eles utilizados. Nesse ponto, apresentam-se como grandes aliados do investigador: a) vídeo de monitoramento comum e com reconhecimento facial; b) laboratório multibiométrico e de impressões digitais; c) Laboratório de perfis balísticos; d) banco de dados de perfis genéticos. Esses equipamentos são utilizados pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI) há décadas, proporcionando rapidez, segurança e eficácia às investigações, mormente nos casos em que a infração deixa vestígios (este assunto será considerado também na parte de investigação – 3). Neste particular, o Pacote Anticrime apresentado ao Congresso Nacional recentemente traz em seu bojo avanços significativos, adequando a legislação processual penal e extravagante a esses tipos de modernidades (BRASIL, 2019a).

2.4 Sistemas de informações criminais

Um grande empecilho enfrentado pelos operadores da investigação policial diz respeito à dificuldade em pesquisar e confirmar dados dos investigados em tempo hábil, bem como o compartilhamento dessas informações entre os órgãos, não somente os congêneres da área de segurança e justiça, mas também com aqueles que dão o suporte necessário nos grandes casos, a exemplo da Receita Federal, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Controladoria-Geral da União (CGU) etc. A rápida interação desses órgãos depende de sistemas informatizados que sejam interoperáveis. É certo que se avança razoavelmente bem neste campo, com o advento e ajustes feitos em bancos de dados federais e estaduais como é o caso do Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (SISDEPEN), Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU), Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC), Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), dentre outros. A grande solução que se apresenta será promover a interoperabilidade desses bancos, providenciando-se níveis de acessos por meio de senhas e garantindo-se a comunicação entre eles, enquanto não se evolui para um banco único a ser

compartilhado por todos órgãos que trabalham na repressão ao crime – sobre isto, ver: Brasil (2019a).

2.5 Bens e valores apreendidos, bloqueados ou confiscados

A perseguição aos bens e valores tidos como proventos da infração ou utilizados para a sua prática, em determinados momentos é mais importante ou até proporciona maiores resultados práticos que a própria condenação e prisão do infrator. Desta forma, tem o investigador que deve ser o Delegado de Polícia e, por vezes, o próprio representante do Ministério Público, seguir bens e valores utilizados na prática do crime ou obtidos como proventos dele, a exemplo da corrupção, roubo, lavagem de dinheiro, homicídios mediante “paga” etc.

Com as benesses da legislação penal brasileira, e principalmente a processual penal, notadamente no *quantum* e pouco rigor das penas aplicadas, que servem muitas vezes de estímulo à prática criminosa e de impunidade, o grande impacto que o Estado causa ao agente criminoso é confiscar o dinheiro e os bens. Esse trabalho é difícil em face da simulação e ocultação que fazem os infratores, necessitando, em muitos casos, de cooperação internacional, haja vista contas bancárias que são abertas em paraísos fiscais com o apoio de empresas de fachadas e doleiros.

Neste particular, além do trabalho integrado dos operadores da investigação, dos seus respectivos órgãos e parceiros, necessária se faz a criação de unidades estaduais e, pelo menos uma em âmbito nacional, destinadas a administrar e zelar pelos bens e valores apreendidos. Tem-se visto na prática e a mídia tem tornado pública a deterioração desses bens, alguns de grande valor econômico como aeronaves, veículos automotores, embarcações etc. Nessa linha, bem-vinda foi a Medida Provisória 885 de 17.06.19, remetida ao Congresso Nacional para debate e aprovação (BRASIL, 2019b). Tal normativo visa facilitar e acelerar os leilões dos bens apreendidos em ações penais, assim como utilizá-los *in natura*, pelos órgãos de segurança pública. Quanto mais célere for o processo de alienação, menos desvalorizados irão os bens à hasta pública.

Com relação aos valores bloqueados durante a instrução do processo criminal e posteriormente perdidos por ordem judicial, com ênfase aos repatriados, propõe-se que se inclua no rol dos beneficiários da destinação desses valores os órgãos integrantes do Sistema de Segurança e Justiça, especialmente as polícias e o sistema prisional, por figurarem como mais carentes, com restrições orçamentárias e precisarem com urgência serem reestruturados em prol do combate ao crime. A visão capitalista da repressão é medida que se impõe no

direcionamento do *modus operandi* dos investigadores. É necessário concentrar esforços na elucidação dos crimes, mas, também, na busca dos proventos da infração, ou seja, usando os lucros auferidos com o crime contra os próprios agentes criminosos.

2.6 Condenação à prisão e penas

Todo o trabalho do aparelho repressivo visa provar a existência do crime e a sua autoria para que haja a efetiva condenação dos envolvidos na prática dos ilícitos. Desta forma, ineficiente, portanto, todo o trabalho da polícia e do Ministério Público, se o processo parar no Judiciário sem julgamento ou alcançado pela prescrição em face do lapso temporal decorrido desde a ocorrência do delito.

Assim, quando se fala em trabalho integrado, veja-se o exemplo da Operação Lava Jato (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019), na qual poderosos agentes criminosos integrantes dos mais altos escalões do poder público e de conglomerados empresariais estão sendo condenados em tempo recorde¹⁰, quando se leva em conta a média de tempo de tramitação de um processo crime normal, desde a instauração do inquérito policial, inclusive daqueles iniciados por auto de prisão em flagrante, que dificilmente são concluídos com o autor do crime preso.

Como medida que visa diminuir o lapso temporal entre a prática do crime e a condenação do réu com trânsito em julgado, mesmo que provisoriamente, afigura-se a execução da pena após o julgamento em segunda instância. Esse entendimento foi referendado por maioria dos ministros do STF, porém, vem sendo atacado por significativa parte dos integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e por alguns ministros do STF que foram voto vencido no último julgamento ocorrido em fevereiro de 2016, quando a Corte decidiu por 7 votos pró e 4 contra que a execução da pena após a condenação em segunda instância deve ser feita. Esse tema, em face da prisão de um dos principais condenados da Operação Lava Jato, ocorrida no dia 07/04/2018, por ter sua condenação referendada e até majorada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, tem sido assunto em pauta no mundo jurídico e midiático, inclusive pode ser julgado até o final deste ano naquele tribunal um novo *habeas corpus* do ex-presidente questionando a validade do julgamento de 2016. Com propósito de tornar passivo o entendimento, foi apresentado o Pacote Anticrime com a proposta de alteração do art. 105 da

¹⁰ “Sob Moro, de 2014 a novembro de 2018, 45 ações penais da operação foram julgadas no Paraná. Em média, elas levaram um pouco mais de 11 meses e meio desde que a denúncia do MPF (Ministério Público Federal) fosse aceita pela Justiça até que uma condenação ou absolvição fosse definida na 1ª instância” (KONCHINSKI, 2019, p.1).

Lei 7.210/1984 (BRASIL, 1984), que sacramenta a possibilidade da execução da pena quando referendada em segunda instância (BRASIL, 2019a).

Portanto, a célere conclusão do processo crime com a efetiva condenação do réu, mesmo que a pena não seja privativa de liberdade, é medida que vai encontro do fim da impunidade, que, infelizmente ainda graça no Brasil.

Esta proposta, de forma alguma contraria os adeptos do não encarceramento, pois, como dito aqui em várias oportunidades, a tônica é a repressão aos crimes de maior potencial ofensivo.

2.7 Cumprimento dos mandados de prisão

Não são poucos os casos que, quando tudo corre dentro dos padrões processuais, com indiciamento, denúncia, julgamento e condenação do réu a pena restritiva de liberdade, o respectivo mandado de prisão expedido fica literalmente engavetado nas Delegacias de Captura dos estados e até mesmo na Polícia Federal quando se trata de crimes federais ou por ela apurados. Nestes casos, o normal é aguardar o condenado voltar a delinquir e ser preso em flagrante, para se cumprir o mandado de prisão por condenação já expedido.

A proposta é aparelhar o Sistema de Segurança e Justiça com unidades operacionais e policiais treinados, de sorte que o réu condenado ou que contra ele exista um mandado de prisão que pode ser também, temporária, preventiva ou por pronúncia, seja efetivamente preso e recolhido ao cárcere. Para isto, as chamadas Delegacias de Capturas devem ser vistas como de suma importância para o enfrentamento à impunidade e transformadas em Unidades Especiais, com efetivo policial devidamente treinado para que, mediante investigação séria e focada, cumpram os 150 mil mandados de prisão em aberto, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, baseado no Banco Nacional de Mandados de Prisão (CNJ, 2018a). Contudo, há controvérsia se todos os mandados expedidos figuram nesse banco, levando a concluir que o número de mandados em aberto pode ser ainda maior.

Não há algo mais frustrante para os operadores da investigação que ver, após cumprir todas as etapas do processo, buscando provas para instruir bem o inquérito, indiciar formalmente o autor do crime, debruçar-se sobre uma denúncia de forma a fazê-la não ser considerada inepta, cumprir todo o rito de um processo crime, culminando por condenar o réu, enfrentar toda sorte de recursos processuais, para ao final ver que uma condenação, transitada em julgado, com mandado de prisão expedido, não ter o seu último ciclo concluído que é o cumprimento do mandado e o efetivo recolhimento do réu ao cárcere, por conta do

desaparelhamento estatal no tocante à inexistência de um sistema eficiente de capturas. Ademais, em um ambiente de escassez, qual é a prioridade da polícia para cumprir um ou outro.

2.8 Efetivo cumprimento da pena – ambiente carcerário

Efetuada a prisão do condenado, deve este cumprir a pena que lhe foi imposta pelo fato de ter transgredido preceitos legais do convívio social. A princípio em regime fechado se assim for a determinação judicial, em local que respeite todos os ditames da Lei 7.210/1984, conhecida no meio jurídico como Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984). Deve o ambiente carcerário respeitar, principalmente, a dignidade do preso, logicamente sem descuidar de o rigor disciplinar a exemplo do que ocorre nas prisões federais.

Tudo que foi citado sobre o treinamento e capacitação dos policiais, aplica-se também com relação aos operadores dos Sistema Penitenciário. Deve também as penitenciárias se adequar para que o cumprimento da pena aplicada ao interno, se dê, como já foi mencionado, em conformidade com a Lei de Execução Penal. Para tanto, apresenta-se como paradigma o Sistema Penitenciário Federal (SPF). Essa novel ferramenta de enfrentamento ao crime organizado foi criada em 2003 e implementada em 2006, por exigência do art. 72 da Lei 7.210/1984, o art. 3º da Lei dos Crimes Hediondos (BRASIL, 1984). Destina-se a custodiar presos condenados ou provisórios, de alta periculosidade, cuja inclusão está disposta na Lei 11.671/2008 (BRASIL, 2008). Registre-se que em 13 anos de existência, o SPF, hoje composto por 5 penitenciárias federais, cada uma composta de 208 celas individuais e 12 celas individuais para presos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), não registra ocorrências de fuga, rebelião ou introdução de armas, drogas ou celulares.

Haja vista que o sucesso da ausência de rebeliões em penitenciárias federais passa especialmente pelo número adequado de servidores públicos proporcionalmente ao número de presos e que esta regra passa longe da verificada na esfera estadual, necessário voltar os olhos à necessidade de contratação de agentes penitenciários para cumprir a própria resolução nº 09, de 13/11/2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP, 2009), assim como fortalecer a atividade meio com a realização de concursos públicos com contratação de técnicos para atuar na execução penal e gerir os necessários Fundos Rotativos e atividades administrativas. Como sugestão: formação de comissões regionais de licitações para facilitar a gestão local dos recursos e verbas do próprio Fundo.

Neste ponto, o Pacote Anticrime busca ampliar o tempo de permanência do preso nas penitenciárias federais, aumentando de 1 ano para 3 anos, prorrogáveis (BRASIL, 2019a).

Voltando ao tema unidades prisionais adequadas ao cumprimento da pena, tem-se que o déficit de vagas no sistema carcerário brasileiro concorre para a deficiente qualidade das nossas prisões. O papel do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) é de extrema importância neste contexto. Os recursos do fundo, bem administrados, podem alavancar o aumento de vagas com a conclusão e construção de novas penitenciárias, as quais, precisam superar suas dificuldades e adequar inclusive as contratações de profissionais, bem como capacitá-los para o exercício de atividades profissionais regulamentadas.

A título de sugestão, visando o efetivo cumprimento da pena e acabar com sensação de impunidade, que se aprovem no Congresso Nacional as propostas contidas no Projeto de Lei Anticrime, no sentido de alterar os artigos 617, 637 e 638 do Código de Processo Penal. Pugna-se, também, pela aprovação das propostas desse importante Projeto, as alterações dos artigos 33 e 59 do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 2019a).

Ainda com relação ao efetivo cumprimento da pena, pugna-se pela aprovação do Projeto Anticrime no tocante às mudanças na Lei 12.850/2013, art. 2º, §§ 8º e 9º, bem como art. 1º, itens, I, II e III (BRASIL, 2013a).

3. DIRETRIZES E MEDIDAS PARA INVESTIGAÇÃO EFICIENTE NOS INQUÉRITOS

Fernando Pastoreio Kfourri (Conselheiro do CNPCP)

Não há como pensar em um sistema penal e penitenciário justo sem que a fase de investigação penal, primeiro passo da persecução penal, funcione de forma célere e eficiente.

Como breve introdução, é necessário apontar os alarmantes números da violência no Brasil, em suas diversas vertentes, bem como a baixa produtividade no que diz respeito à elucidação de delitos [conforme metodologia proposta pelo Instituto Sou da Paz (2017), ainda que se reconheça que os dados usados para sua confecção sejam incompletos].

O Atlas da Violência de 2019 apontou que o Brasil registrou 65.602 homicídios em 2017, com taxa de 31,6 mortes para cada 100 mil habitantes; em 2007, o número era inferior a 50.000, o que demonstra a escalada havida em uma década (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

Apenas em relação à população feminina, houve 4.936 mulheres mortas em 2017, média de cerca de 13 assassinatos por dia, o maior número desde 2007 (IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

No que diz respeito a outras formas de violência, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública indicou o registro de 61.032 estupros, 221.238 ocorrências de violência doméstica contra a mulher, 2.460 latrocínios e 1.703.872 roubos, em suas diversas modalidades (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018).

Quanto à taxa de resolutividade, o Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios no Brasil em 2017 (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2017), que compilou dados dos estados do Pará, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rondônia, São Paulo e Mato Grosso do Sul, apontou a média de 20,7% de casos esclarecidos, com o ponto baixo no Pará (4,3% de esclarecimentos) e o ponto alto no Mato Grosso do Sul (55,2% de êxito).

Conforme destacado no Atlas da Violência de 2019, “a criminalidade violenta constitui um grande problema econômico” (IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 12). A estimativa apresentada é de que os gastos tangíveis e intangíveis com a violência no Brasil apontam, no limite inferior, “algo equivalente a 5,9% do PIB, desperdiçado a cada ano, em face da violência no País”, o que equivale a cerca de 373 bilhões de reais.

Descendo a números específicos do Estado de São Paulo, facilmente obteníveis na rede mundial de computadores (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019a), pode-se ver que em 2018 foram instaurados 370.266 inquéritos policiais e lavrados 106.535 autos de prisão em flagrante. Trata-se de números excessivos, a demonstrar a necessidade de que se repense a investigação policial. Insistir no mesmo modelo divisado em 1941 quando da edição do Código de Processo Penal, ainda que com as mudanças sofridas ao longo de quase cinco décadas de existência, é caminhar para o fracasso.

Crimes econômicos, tributários e de lavagem de dinheiro merecem atenção específica, uma vez que seu resultado atinge severamente o Estado, dado seu impacto nas finanças públicas.

Organizações criminosas cada vez mais complexas e sofisticadas devem ser combatidas com o uso de inteligência e de recursos tecnológicos de ponta, sob pena de a atuação do Estado ser inócua. Grande atenção é dedicada a esse ponto, preocupação que perpassa todo o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2018) e as propostas legislativas apresentadas nos PL 10.372/2018 (BRASIL, 2018b) e PL 882/2019 (2019a), atualmente em debate.

Necessário ressaltar, por sinal, que boa parte das propostas aqui apresentadas foi retirada de tais documentos – PNSP e projetos de lei anticrime já em análise no Parlamento – que, se aprovadas e efetivamente implantadas, já trarão enorme benefício ao País.

Neste contexto, busca-se trazer soluções que, por meio de investimentos em pessoal e tecnologia, bem como em modificações legislativas, possam levar a investigações céleres e eficientes, que aparelhem melhor o Ministério Público para o exercício da ação penal, com o objetivo de que o processo e o julgamento dos crimes também sejam mais efetivos e rápidos e que a punição dos culpados ocorra de forma justa, com observância de todos os princípios constitucionais que regem o devido processo legal.

Abraquem-se, também, iniciativas e ações que já são adotadas com sucesso por alguns órgãos públicos e que, se replicadas em âmbito nacional, certamente darão ainda maior resultado.

3.1 Investigação criminal

Para fortalecer a investigação criminal, de forma geral, é necessário investir em inteligência, sistemas de informação, integração e em capacitação das forças policiais. Não só, também é necessário que se possa estabelecer prioridades quanto aos delitos a serem

investigados, evitando a dispersão de recursos do Estado, que são finitos, em detrimento da eficiência e da produtividade na apuração de delitos graves.

É necessário, por exemplo, investir em sistemas informatizados, bancos de dados, integração de informações de inteligência, aumento de capacidade de rastreamento de armas de fogo, entre outras medidas.

A formação dos policiais e sua contínua capacitação, por meio de formulação de matriz nacional única, o desenvolvimento de protocolos nacionais de investigação, a ampliação da utilização das ferramentas tecnológicas de análise e inteligência, o compartilhamento de informações e o estabelecimento de sistemas de monitoramento quanto à eficácia dos trabalhos de investigação são medidas essenciais.

De outro lado, fortalecer corregedorias e órgãos de controle, tanto para evitar desvios quanto para que, uma vez constatados, favorecer sua investigação, também é medida que favorece o aumento da eficiência na elucidação de crimes. No Plano Nacional de Segurança Pública (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2018) já há detalhamento de diversas ações que podem melhorar os resultados dos trabalhos de Polícia Judiciária de maneira geral, devendo ser incorporadas a outras ideias constantes do Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, como:

- Fortalecer a capacidade investigativa das Polícias Cíveis, investindo em capacitação e investigação criminal.
- Fixar de protocolos comuns de ação entre as instituições de segurança pública e justiça criminal.
- Estabelecer sistemas de metas e monitoramento da eficiência da atividade investigativa.
- Desonerar a Justiça em relação aos delitos de menor potencial ofensivo.
- Fomentar a adoção de novos procedimentos investigativos, análise sistêmica da dinâmica criminal e intercâmbio de informações entre instituições de segurança pública na União, nos estados e no Distrito Federal, priorizando o enfrentamento às organizações criminosas e evitando a instauração de procedimentos de baixa efetividade.
- Fomentar o trabalho investigativo, de inteligência e de cooperação, com foco nos crimes patrimoniais de grande porte, como os praticados contra instituições financeiras e empresas de transporte de valores.
- Elaborar diploma de uniformização de procedimentos de Polícia Judiciária.

- Padronizar em âmbito nacional os principais tópicos de registros de ocorrências e informatização de todos os dados, com atualização constante dos locais com maior incidência criminal.

- Compartilhamento entre as forças de segurança, via Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), de informações obtidas pelo Disque-denúncia.

- Fomentar a utilização de ferramentas tecnológicas de investigação e a análise de dados, com a criação de banco nacional de informações.

- Implantar Núcleos de Inteligência Policial (NIPO) nos 26 estados e no Distrito Federal, com participação conjunta dos setores de inteligência das polícias federal, rodoviária federal, civil e militar, Ministério Público e do sistema penitenciário.

- Criar o Departamento Nacional de Polícia Judiciária e Perícias na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para colaboração sistêmica no âmbito de inteligência policial, integração de dados e informações, capacitação profissional e cooperação com os estados nas investigações criminais de homicídios e feminicídios dolosos.

- Fomentar produção periódica e padronizada de informações e dados sobre segurança e justiça.

- Apoiar técnica e financeiramente as unidades federadas na implantação de sistemas informatizados.

- Capacitar profissionais de segurança e do sistema penitenciário em metodologias de gestão e utilização de sistemas de informação.

- Modernizar e integrar os sistemas federais de armas de fogo, assegurando a atualização periódica de seu conteúdo.

- Desenvolver parcerias com agências internacionais de controle de armas de fogo.

- Capacitar profissionais de segurança pública para identificação e rastreamento de armas de fogo e munição.

- Desenvolver materiais de referência para ações de investigação e inteligência que envolvam armas de fogo e munições.

- Aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade policial, fortalecendo as corregedorias de polícia, das guardas municipais e do sistema penitenciário, dotando-as dos equipamentos necessários ao seu funcionamento e capacitando seu corpo de profissionais, bem como assegurando que elas tenham e exerçam a atribuição de apuração de ilícitos em todo o território da unidade federativa.

- Quanto ao combate ao tráfico de drogas, organizar os dados e informações das ocorrências para eleger prioridades e pessoas envolvidas na investigação e, a partir de então,

para além de demonstrar o envolvimento de chefes na organização do tráfico de drogas, desenvolver investigação para identificar poderio financeiro e patrimonial de tais pessoas, promovendo o sequestro dos bens e, posteriormente, o confisco.

- Na prevenção e investigação dos casos de lavagem de dinheiro, cobrar dos órgãos reguladores o envio de informações regulares das pessoas físicas jurídicas obrigadas a informar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) sobre operações financeiras atípicas, nos termos dos artigos 9º e 10º da Lei nº 9.613/1998 (BRASIL, 1998).

- Quanto aos crimes contra a administração pública, supervisionar o funcionamento e fortalecer os órgãos de controle internos das administrações públicas, conferindo-lhe a independência orgânica, inclusive para a aplicação da Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013c).

- Também para a investigação dos crimes contra a administração pública, promover a integração entre as instituições que detêm atribuições de fiscalização, controle e apuração de ilícitos na administração pública, notadamente para compartilhamento de seus bancos de dados e sistemas de análises.

- Desenvolver indicadores de risco de irregularidades nas contratações públicas e monitoramento dos setores mais sensíveis em certames, juntamente com o setor de inteligência dos tribunais de contas, com a finalidade preventiva e repressiva, inclusive no eixo da improbidade administrativa.

- Combater os crimes de roubo de cargas em rodovias, por meio do monitoramento das ocorrências e identificação das principais localidades visadas para a prática criminosa; identificação dos tipos de produtos visados nas subtrações; e planejamento com a Secretaria da Fazenda Estadual para identificar uso de notas fiscais frias para responsabilidade criminal e fiscal do receptor.

- Na prevenção e combate ao crime, priorizar estratégia que alcance não só as áreas urbanas como a área rural (SCORZAFAVE et al., 2015).

3.2 Banco Nacional de Perfil Genético e Banco Nacional Multibiométrico

As propostas, em parte, já constam do Projeto de Lei nº 882/2019, denominado Pacote Anticrime, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, mas não se limitam ao que se encontra consubstanciado em tal projeto (BRASIL, 2019a). São elas:

- Alteração da Lei nº 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), para permitir a identificação do perfil genético, mediante extração de DNA dos condenados por crimes dolosos.

- Alteração da Lei nº 12.037/2009 (BRASIL, 2009), para prever as regras de exclusão dos perfis genéticos dos bancos de dados, bem como a criação do Banco Nacional de Perfil Multibiométrico e de Impressões Digitais.

- Alteração do artigo 5º da Lei nº 12.037/2009 (BRASIL, 2009), para prever que a identificação criminal poderá incluir não apenas o processo datiloscópico e o fotográfico, mas também a coleta de material genético e a identificação multibiométrica.

- Incentivar a expansão e a alimentação do Banco Nacional de Perfil Genético (BNPG);

- Fomentar a conclusão da interligação do BNPG com a ferramenta de geoespacialização Inteligeo.

- Apoiar o Projeto de Processamento de *Backlog* de Vestígios de Crimes Sexuais.

O avanço proposto em relação ao Projeto de Lei nº 882/2019 (BRASIL, 2019a) busca aperfeiçoar a identificação criminal, para tornar mais seguro o processo de determinação da identidade do suspeito em relação a quem haja dúvida quanto à identificação civil.

Os meios modernos, pouco invasivos e que apresentam muito maior segurança no que diz respeito à individualização das pessoas são amplamente adotados na iniciativa privada. Sua adoção na seara da investigação criminal poderá auxiliar a reduzir os casos de identificação errada de indivíduos, que pode levar ao processo, condenação e prisão de inocentes.

Além disso, a manutenção do banco de dados em questão, sob controle judicial e compartilhável em caso de necessidade, tem o condão de aumentar a eficiência de investigações policiais por meio do cotejo do material genético ou multibiométrico de suspeitos, com o que se dará muito maior segurança ao titular da ação penal para agir.

Quanto ao BNPG, é necessário reconhecer o avanço havido desde a criação da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG), instituída pelo Decreto nº 7.950/2013 (BRASIL, 2013b). A coleta dos perfis genéticos dá-se por meio de vestígios de locais de crimes e do cadastro de indivíduos criminalmente identificados (condenados por crimes hediondos ou por crime doloso e violento contra a pessoa, ou ainda por meio de autorização judicial em outros casos).

Os perfis armazenados são regularmente comparados em busca de coincidências que permitam relacionar suspeitos a locais de crime ou diferentes locais de crime entre si.

Os dados também têm grande valor na identificação de pessoas desaparecidas.

O relatório semestral do RIBPG publicado em maio de 2019 indica a existência de cerca de 137.600 condenados presos que, nos termos da Lei nº 12.654/2012 (BRASIL, 2012), necessariamente, deveriam ser identificados pelo perfil genético (COMITÊ GESTOR DA REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS, 2019).

A expansão do BNPG, com sua interligação à ferramenta de geoespacialização Inteligeo, da Polícia Federal, encontra-se em andamento, para a formação do SInDNA (COMITÊ GESTOR DA REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS, 2019), prevista para o ano de 2020.

O avanço poderá resultar em maior eficácia nas investigações criminais e deve ser parte da política criminal a ser desenvolvida nos próximos anos na busca de um sistema moderno e eficiente que permita o bom desempenho dos trabalhos de Polícia Judiciária (COMITÊ GESTOR DA REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS, 2019).

A importância em se investir nesse tipo de ação pode ser demonstrada com dados.

Segundo o perito criminal do *Federal Bureau of Investigation (FBI)*, Douglas Hares, responsável pela guarda dos perfis genéticos inseridos no sistema dos Estados Unidos, o país conta com cerca de 16.000.000 de perfis no banco de dados e, desde 1998, quando ele foi criado, mais de 385.000 investigações criminais já foram auxiliadas com o uso da ferramenta. Ainda de acordo com as informações prestadas por ele, nos EUA um aumento de 10% do banco de dados leva a uma redução de 5,2% dos homicídios e 5,5% dos estupros. Economicamente falando, nos EUA, o custo para evitar um crime violento por meio do aumento do policiamento é de cerca de US\$ 27.600,00; aumentando as penas, o custo cai para US\$ 7.600,00; alimentando o banco de dados de DNA, ele é de apenas US\$ 364,00.¹¹

No Brasil, segundo os dados do X Relatório do RIBPG, já houve 545 coincidências confirmadas na esfera criminal, e 559 investigações avançaram a partir do uso do banco de perfis genéticos (COMITÊ GESTOR DA REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS, 2019).

Vale ressaltar que, apesar dos esforços recentes, há no Brasil cerca de 18.000 perfis cadastrados, contra mais de 16.000.000 nos Estados Unidos.

Em resumo, além de mais eficiente, o meio proposto é muito mais barato do que os demais.

Também é necessário incentivar o Projeto de Processamento de *Backlog* de Vestígios de Crimes Sexuais, que já está em andamento desde 2018 (Portaria RIBPG nº 09/18), com a finalidade de realizar o processamento de vestígios pendentes, dentre eles amostras de crimes sexuais.

¹¹ Os dados foram obtidos no Curso Específico de Aperfeiçoamento - Cadeia de Custódia, ministrado por Celso Perioli em 2019 na Academia da Polícia Civil (ACADEPOL) em São Paulo. Nele, o eminente perito cita os dados fornecidos por Hares (2018); cita também os estudos de Doleac (2011).

De outro lado, a criação do Banco Nacional Multibiométrico e de Impressões Digitais e, quando possível, de íris, face e voz, mostra-se pertinente porque, em primeiro lugar, aumenta a segurança da identificação da pessoa investigada, evitando acusações que recaiam sobre pessoa errada e aumentando as chances de sucesso na elucidação da autoria de crimes. Além disso, por se tratar de banco de caráter nacional, tem o condão de evitar fato que atualmente é bastante comum, qual seja, a existência de registros de identificação em diversos estados, favorecendo a impunidade.

3.3 Intercepção telefônica

A proposta é de aprovação do PL nº 882/2019, no que diz respeito ao alargamento da possibilidade de intercepção telefônica, tal qual proposto (BRASIL, 2019a).

A alteração proposta em referido Projeto de Lei alarga as possibilidades de incidência de intercepção de comunicações em sistemas de informática e telemática, por qualquer meio tecnológico disponível, com a faculdade de apreensão do conteúdo de mensagens e arquivos armazenados em caixas postais eletrônicas.

É mister modernizar a investigação por meio da intercepção de comunicações, uma vez que grande parte das informações necessárias ao sucesso da persecução penal se traduz em arquivos eletrônicos. O avanço tecnológico continuamente observado leva à necessidade de que a legislação a respeito das intercepções telefônicas e telemáticas seja atualizada, tal como foi proposto no PL nº 882/2019 (BRASIL, 2019a).

3.4 Agente infiltrado

No caso de infiltração de agentes, as propostas são:

- Aprovação do PL nº 882/2019, que propõe a alteração pontual das leis de drogas, lavagem ou ocultação de bens e armas (BRASIL, 2019a).

- Aprovação do Projeto de Lei nº 10.372/2018, que modifica a lei de organização criminosa (BRASIL, 2018b).

No primeiro projeto, a previsão é para que não se possa alegar o crime impossível nas condutas de quem praticar quaisquer dos crimes ali previstos em face de agentes infiltrados.

No segundo projeto, há o detalhamento dos casos passíveis de infiltração de agente nas investigações que versem sobre organizações criminosas.

A infiltração de agentes é admitida internacionalmente com sucesso e, no Brasil, apesar de ter surgido no sistema legal ainda na década de 1990, não faz parte da cultura investigativa,

pelos riscos que envolve e pelas dificuldades práticas reveladas ao longo do tempo, notadamente a tendência ao reconhecimento do crime impossível em tal hipótese.

A exigência de indícios da existência do crime, para o deferimento do pedido de infiltração, pode evitar o reconhecimento do crime impossível.

Além disso, o Projeto de Lei nº 10.372/2018 avança para prever meios de acesso à troca de mensagens de membros de organizações criminosas pela internet, redes sociais ou aplicativos de mensagens, inclusive com a possibilidade de infiltração de agentes policiais, dando ainda mais eficácia à previsão (BRASIL, 2018b).

As propostas são complementares e virão a dar maior força ao instituto, que é essencial para a investigação em tempos modernos. Sua aprovação, portanto, é medida benéfica e que trará amplos benefícios ao combate à criminalidade organizada.

3.5 Informante do bem ou *Whistleblower*

É necessário apoiar a aprovação do PL 882/2019 (BRASIL, 2019a), que traz a alteração da Lei nº 13.608/2018 (BRASIL, 2018d) para prever, minuciosamente, o procedimento a ser adotado no caso da utilização dos chamados “informantes do bem”.¹²

Tal medida decorre do reconhecimento de que, no panorama moderno que envolve organizações criminosas cada vez mais perigosas, tornou-se mais difícil obter a prova por meio de relatos de testemunhas, porque, amedrontadas, elas se recusam a depor ou, em o fazendo, procuram expor-se o mínimo possível.

Já houve sensível avanço nos últimos anos com a adoção da colaboração premiada, mas ainda é necessário aprimorar o sistema para prever essa outra forma de colaboração.

Pessoas que não estejam envolvidas em crimes também precisam ser estimuladas a colaborar para o bom andamento dos trabalhos de investigação. Isso se faz possível com a abertura de canais de comunicação que possam preservar a segurança de quem quer noticiar algum fato ilícito de que tenha conhecimento. Assim, a ampliação da instalação de serviços de ouvidoria, a proteção da identidade, a isenção de responsabilidade (exceto para os casos de má-fé, evidentemente) e a previsão de recompensas no caso de êxito podem estimular a maior participação de informantes, com consequente aumento nas taxas de solução de investigações.

¹² A importância do informante, para o malogro de um crime, tem sido captada por alguns estudos que buscam dados primários com os próprios delinquentes por meio de pesquisas em estabelecimentos penais. É caso de Schlemper (2018), ressaltando que 32% de seus pesquisados (entre 18 a 23 anos) e 27% (acima de 24 anos) declararam que a ação do informante foi fundamental para o fracasso de suas operações delituosas. Convém citar que “a maioria dos detentos (52% e 47%, em ambas as faixas etárias) declarou que a ação da polícia foi o principal motivo para o insucesso da operação delituosa”, isto implica que o informante é a segunda maior causa desse malogro, só perdendo para o efetivo papel da polícia (SCHLEMPER, 2018, p. 112).

De outro lado, o Plano Nacional de Segurança também traz previsões importantes em relação à questão do fortalecimento do sistema de ouvidorias, que deve ser apoiado e ampliado, uma vez que se limitou às questões dos órgãos policiais, do sistema penitenciário e das guardas municipais, quando se trata de medida essencial para todo o serviço público.

Assim, propõe-se:

- Aprovar o PL nº 882/2019 (BRASIL, 2019a).
- Fomentar a criação e o funcionamento de ouvidorias de polícia, penitenciárias, das guardas municipais e dos demais serviços públicos, autônomas e conduzidas por ouvidores com mandato.

3.6 Organização criminosa

No combate às organizações criminosas, é essencial a aprovação do Projeto de Lei nº 882/2019.

Uma das alterações propostas permitirá o estabelecimento de equipes conjuntas de investigação com forças estrangeiras, para os casos de criminalidade organizada transnacional ou para crimes cometidos por organizações internacionais, de forma mais ágil e desburocratizada.

A previsão diminuirá os trâmites e entraves para a formalização dessas equipes conjuntas e pode resultar em maior sucesso no combate às organizações que atuam no Brasil. No atual panorama de globalização, inclusive das organizações criminosas, a rapidez na atuação das forças do Estado é essencial para o sucesso de investigações, razão pela qual se vê com bons olhos a proposta.

Salutar que a previsão legislativa também permita a formação de forças conjuntas em âmbito estadual, e não somente federal. Apesar de, na maioria das vezes, tratar-se de delitos de caráter transnacional, nada impede a cooperação com entes estaduais para desbaratamento de redes de corrupção e organizações criminosas que também interessem à Justiça estadual e que possam dar relevantes resultados.

Exemplo disso é a Operação Luz na Infância (2019), relativa à prática de pedofilia infantil na rede mundial de computadores, tendo sido realizada pelas polícias estaduais, com apoio logístico do Ministério da Justiça. Nesses casos, quem dá treinamento aos agentes e fornece licença para o programa para captação de evidências (*Child Protect System*) são órgãos dos Estados Unidos.

Facilitar a cooperação direta dos estados-membros com os congêneres internacionais mostra-se, portanto, benéfico.

O PL nº 882/2019 (BRASIL, 2019a) também prevê a possibilidade de escuta ambiental nas investigações, o que é meio essencial para captação de comunicações entre os membros de organizações criminosas.

De outra banda, importante ressaltar a política criminal institucional adotada pelo Ministério Público paulista nos últimos três anos, no âmbito do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO): o combate às organizações criminosas deve necessariamente focar, além da atividade delitiva principal, os correlatos esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro que lhe dão sustentáculo.

A quase totalidade das organizações criminosas tem como objetivo último a obtenção de vantagens financeiras ilícitas. Conseqüentemente, imprescindível a existência de esquemas para ocultar ou dissimular a origem ilícita de bens e valores, bem como para reinseri-los no sistema econômico financeiro com aparência de licitude, configurando-se alguma das figuras típicas inerentes ao crime de lavagem de dinheiro¹³.

Da mesma forma, toda organização criminosa depende, para seu nascimento, desenvolvimento, manutenção ou perpetuação, de esquemas de corrupção de agentes públicos.

Dentro de tal contexto, a atuação do GAECO do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), nos últimos três anos, tem sido pautada pela prioridade no enfrentamento dos dois pilares básicos de qualquer atividade criminosa organizada, quais sejam, a corrupção e a lavagem de dinheiro.

Assim, atacar a tríplice vertente da atividade criminosa organizada (atividade criminosa, corrupção de agentes públicos e lavagem de dinheiro) mostra-se essencial e deve ser incentivado em âmbito nacional.

Ainda no combate às organizações criminosas, os objetivos traçados no Plano Nacional de Segurança Pública devem ser cumpridos com prioridade.

As propostas são:

- Aprovação do Projeto de Lei nº 882/2019.
- Facilitar a cooperação e a formação de forças conjuntas entre organismos estatais internacionais e os congêneres estaduais.
- Reformular e fortalecer o Subsistema Nacional de Inteligência de Segurança Pública (SISP).
- Aperfeiçoar a estrutura federal de coordenação de inteligência de segurança pública.
- Fomentar o aperfeiçoamento das estruturas estaduais de inteligência.

¹³ Sobre lavagem de dinheiro ver, dentre outros, Salvo (2015).

- Aperfeiçoar a estrutura de rastreamento e recuperação de ativos financeiros ilegais.
- Identificar as principais rotas de escoamento de produtos do mercado ilegais.
- Identificar, mapear e bloquear fluxos reais e virtuais de mercadorias ilícitas, de pessoas e de recursos financeiros e operacionais à disposição das organizações criminosas.
- Incentivar a troca de informações de inteligência sobre estrutura, lideranças e integrantes de organizações criminosas entre as diferentes organizações policiais da União e dos estados e do Distrito Federal.
- Capacitar profissionais de segurança pública dos estados e do Distrito Federal sobre investigação das diversas modalidades de crime organizado.
- Desenvolver estratégias de integração entre a inteligência policial e a inteligência do sistema penitenciário.
- Fomentar a aquisição e utilização de sistemas informatizados de análise criminal e inteligência.
- Incentivar a política de enfrentamento às organizações criminosas por meio do ataque simultâneo à tríplice vertente identificada por: atividade criminosa da organização, corrupção de agentes públicos, e lavagem de dinheiro.
- Fortalecer o enfrentamento da corrupção dos agentes públicos por meio do aprimoramento de mecanismos de controle e transparência de crescimento patrimonial, passando pelo aprimoramento dos procedimentos para investigação de aumento patrimonial suspeito.
- Fomentar a cooperação tecnológica, técnica e de inteligência entre as polícias para enfrentamento de organizações criminosas que atuam nos tráficos de drogas, armas e contrabando.
- Utilizar a rede Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de dinheiro (LAB-LD) da Polícia Federal e Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional para o rastreamento do financiamento de atividades ilícitas e lavagem de dinheiro da criminalidade organizada.
- Intercâmbio de policiais e uso compartilhado de informações e equipamentos de inteligência.
- Criar banco de dados na Polícia Federal para armazenamento de todas as informações referentes às apreensões de armas provenientes do exterior com acesso para as forças de segurança.

3.7 Homicídios

Imprescindível o aumento na eficiência das investigações relacionadas a homicídios, diante do diagnóstico de ocorrência de mais de 65.000 crimes desse tipo no País somente em 2017.

Para tanto, recomenda-se o aproveitamento das metas estipuladas no Plano Nacional de Segurança Pública, a saber:

- Promover, com apoio do Ministérios da Justiça e Segurança Pública, ações de repressão e prevenção nos municípios com maiores índices de criminalidade violenta.

- Criar base de indicadores de investigação de homicídios, composta por classificação dos homicídios, por indicadores de desempenho, de esforço e de acompanhamento para monitoramento dos índices de elucidação da letalidade violenta no País.

- Induzir a criação de delegacias especializadas em homicídios, com capacitação dos profissionais em técnicas de investigação, técnicas de entrevista e interrogatório, preservação do local de crime e produção de provas periciais.

- Estimular a implantação de câmeras de monitoramento de homicídios em conjunto com o sistema de justiça criminal, fomentando a fixação de protocolos comuns de ação entre as instituições.

3.8 Violência doméstica e familiar contra a mulher

Conforme ressaltado na introdução deste Plano, a garantia à dignidade humana não permite exceções, logo, a igualdade de direitos, envolvendo aspectos da orientação sexual, dos portadores de necessidades especiais, de cor, raça e etnia, deve ser transversal em qualquer diretriz que vise a melhoria da gestão criminal e penitenciária no Brasil. Esta parte compreende especificamente a questão da violência doméstica e familiar contra a mulher, sobre diretrizes quanto à diversidade ver, dentre outros: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP (2015).

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no ano de 2017 “ingressaram nos tribunais de justiça estaduais do País 452.988 casos novos de conhecimento criminais em violência doméstica contra a mulher, número 12% maior que o verificado em 2016” (CNJ, 2018b, p. 13-14). A esse volume, ainda deve-se acrescentar a quantidade de casos pendentes, que, em 2017, totalizavam 908.560. Isto é, apenas em 2017, os tribunais de justiça estaduais contabilizavam 1.361.548 casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Um acervo com tamanha extensão, além de demonstrar a magnitude do fenômeno da violência doméstica e familiar contra as mulheres, requer investigações e julgamentos

qualificados e céleres, que conjuguem, simultaneamente, a proteção às mulheres e a responsabilização aos autores da violência.

O feminicídio é um grave problema a ser enfrentado no Brasil e, ainda, um indicador da situação de violação dos direitos humanos das mulheres no País. De acordo com o Mapa da Violência de 2015, o Brasil ocupa o 5^a lugar no *ranking* dos países que mais assassinam mulheres no mundo (WASELFSZ, 2015). O CNJ informou que, em 2017, foram registrados 2.643 casos novos de feminicídio na Justiça Estadual do País (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018b).

O panorama de violência doméstica e familiar contra a mulher, já exposto na introdução desta parte, demonstra que é necessário reservar ações especialmente voltadas ao enfrentamento do problema, não só de cunho preventivo, mas também para aumentar a eficácia da persecução penal dos autores de crimes de tal natureza.

A investigação dos delitos de violência doméstica e familiar contra as mulheres possui particularidades em relação à investigação de outros crimes: o conjunto probatório não costuma ser robusto, contando, quase sempre, com a versão da vítima contra a versão do provável agressor, motivo pelo qual deve-se atribuir especial consideração ao relato das mulheres. Por sua própria natureza, o crime geralmente é cometido “entre quatro paredes”, fora, portanto, do alcance de testemunhas.

A componente emocional é outro elemento que incide sobre a qualidade da investigação e o resultado da ação penal, uma vez que romper e reatar os relacionamentos compõem o ciclo da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Por essas e outras razões, a investigação não pode desprezar as características peculiares desse delito, o que instaura a necessidade de uma capacitação específica para os profissionais envolvidos em sua investigação e julgamento.

Quanto às medidas de urgência em casos de violência doméstica, a pesquisa do CNJ (2018b, p. 11) “traz a quantidade de medidas protetivas expedidas em 2016 e 2017, de acordo com os tribunais, totalizando nacionalmente 194.812 medidas em 2016, e 236.641 medidas em 2017 – um aumento de 21% no período”. Não obstante, o Estado brasileiro ainda não tem sido capaz de ampliar os mecanismos de fiscalização no mesmo ritmo em que crescem as denúncias de violência doméstica e familiar contra as mulheres e a concessão de medidas protetivas.

Estudo sobre feminicídio publicado pelo Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo (SMANIO, 2018, p. 22) contribui para evidenciar a importância do deferimento das medidas protetivas: apenas 3% das vítimas de feminicídio no estado tinham medidas protetivas

concedidas em seu favor, ou seja, “[...] os feminicídios acontecem quando a vítima não está protegida”.

O Plano Nacional de Segurança Pública já previu algumas estratégias bastante eficientes para o enfrentamento do tema, aqui acolhidas e aperfeiçoadas:

- Promover a formação continuada dos profissionais de segurança pública com disciplinas obrigatórias sobre o atendimento de mulheres em situação de violência, sensibilizando-os para o reconhecimento da violência de gênero.

- Fomentar a adoção, pelas Polícias Civas, das diretrizes para investigação de feminicídios produzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres no Brasil.

- Incentivar a estruturação e capacitação das Delegacias ou equipes especializadas.

- Fomentar a adoção de Protocolos Padronizados de Atendimento às Mulheres em situação de violência nas unidades policiais, tomando como referência o modelo empregado no Estado de São Paulo, Resolução SSP nº 02, de 12 de janeiro de 2017 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2017).

- Alocar recursos humanos e infraestrutura material nos órgãos oficiais de perícia, de modo que funcionem tendo como referência diferentes especialidades médicas (psiquiatria, oftalmologia, neurologia etc.) e profissionais (odontologia, psicologia) para periciar as distintas manifestações e consequências da violência.

- Incentivar a implantação de questionário de avaliação de risco pelas Delegacias de Polícia, a ser respondido pelas vítimas, visando subsidiar o juiz quando da apreciação do pedido de medidas protetivas.

- Propor alterações legislativas que garantam às mulheres a concessão das medidas protetivas de urgência, independentemente de instauração de procedimento criminal correspondente.

- Aprimorar os mecanismos estatais de fiscalização do cumprimento das medidas protetivas, estimulando o envolvimento de policiais militares e/ou guardas civis municipais/metropolitanos, a exemplo do “Projeto Guardiã Maria da Penha” desenvolvido no Estado de São Paulo.

- Incentivar a estruturação das Defensorias Públicas, fomentando a constituição de Núcleos Especializados de Violência Doméstica e Familiar Contra o Gênero Feminino consoante.

3.9 Sonegação fiscal¹⁴

Ao contrário da reflexão comum acerca do combate à sonegação fiscal, restrita à preocupação com a supressão ou redução de tributos, o crime praticado pelos contribuintes, diretamente ou de forma solidária, alcança muito mais que o erário, na medida em que também estabelece, como efeito imediato, a concorrência desleal em benefício dos sonegadores, prejudicando a livre concorrência e a saudável disputa de mercado.

Antigamente, as supressões ou reduções se materializavam de forma explícita, de fácil detecção pelas Fazendas e compreensão pelos operadores do Direito, tanto no campo das execuções fiscais, como no penal – nesse sentido, os conhecidos “espelhamentos” de notas, inconsistências de escritas contábeis, dentre outras.

Contudo, atualmente, as sonegações fiscais são caracterizadas pela sofisticação e sutileza, inclusive com o aparelhamento pelas empresas com setores de fraudes estruturadas.

Assim, imprescindível, o aperfeiçoamento e integração das instituições que combatem o crime tributário. Isoladamente, cada instituição deve se especializar no tema, criando setores específicos e treinando seus membros e servidores. Exemplo disso, os setores de combate a fraudes estruturadas de algumas Procuradorias do Estado e a criação, ainda que incipiente, de unidades de Promotorias de Justiças especializadas.

Especificamente no campo penal, os integrantes do Ministério Público, não raras vezes, sentem razoável dificuldade na compreensão do mecanismo da fraude e o alcance do tributo suprimido ou reduzido como objeto material de crime, sem contar a sensação do ineditismo, ou seja, um percentual pequeno de feitos relacionados à sonegação, em contrapartida a constante ação em relação aos crimes mais comuns do cotidiano forense.

Já no campo da integração, a aproximação das instituições, em especial Secretária de Fazenda (SEFAZ), Ministério Público (MP) e Procuradoria Geral do Estado (PGE), apresenta como resultado sensível melhora, tanto na prevenção como na repressão aos crimes tributários.

Neste aspecto, o Estado de Minas Gerais foi um dos precursores ao instituir o Comitê Interdisciplinar de Recuperação de Ativos (CIRA) (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2007), composto por integrantes MP, PGE, SEFAZ, Poder Executivo (vice-governador) e Tribunal de Justiça/MG. Em linhas gerais, são destacadas fraudes complexas e de vulto, possibilitando a rápida compreensão do mecanismo utilizado pelo contribuinte para a fraude e seu respectivo combate.

¹⁴ Para esta seção, contou-se com a colaboração do Promotor de Justiça Luiz Henrique Cardoso Dal Poz, da Promotoria de Justiça de Repressão à Sonegação Fiscal, do MPSP.

Da mesma forma, no que se refere à repressão, diante da possibilidade de cautelares e ações em conjunto entre MP, SEFAZ e PGE, inclusive com habilitações como assistentes de acusação nas ações penais ajuizadas pelo MP, o que tem o efeito de demonstrar ao contribuinte sonegador, com muita clareza, a força e capacidade de reação do Estado.

Por fim, de extrema importância a reforma tributária, padronizando determinadas ações e fatos geradores de tributos, atualmente, causadores de intencionais confusões para o fim criminoso da sonegação. Melhor esclarecendo, sob a falsa escusa da guerra fiscal, os delinquentes articulam engenhosas operações, com a finalidade específica de sonegarem tributos, sendo a diversidade de leis, regulamentos e convênios fator que contribui decisivamente para, no mínimo, gerar o quadro de “dúvida” em benefício do contribuinte voltado para a prática de ilícitos.

Assim, são propostas:

- Adoção de estratégias de atuação integrada entre os órgãos estatais, especialmente Ministério Público, tribunal de justiça e poder executivo (Secretaria da Fazenda e Procuradoria-Geral do Estado), a exemplo do exitoso CIRA de Minas Gerais, com o fim de ampliar as possibilidades de prevenção e repressão à sonegação fiscal e de recomposição dos tributos suprimidos.

- Incentivo à reforma tributária, para padronização e simplificação da regulamentação tributária, com o fim de evitar a existência de inúmeras lacunas e obscuridades que favorecem à sonegação fiscal e dificultam a investigação e punição de delitos dessa natureza.

3.10 Aprimoramento das polícias técnico-científicas¹⁵

Não é possível ignorar o papel central que a Polícia Técnico-Científica adquire atualmente. O grande avanço tecnológico vivenciado deve, necessariamente, refletir também no aprimoramento da capacidade de realização de perícias cada vez mais complexas, variadas e determinantes para o sucesso na elucidação de crimes.

Temas como cadeia de custódia, modernização das unidades de perícia, aquisição de equipamentos e investimento em novas tecnologias são essenciais para um Plano nacional que possa levar ao incremento da investigação criminal.

A cadeia de custódia é fundamental para garantir a idoneidade e a possibilidade de rastreamento dos vestígios do crime o que, por sua vez, assegura a transparência da produção da prova pericial.

¹⁵ Para esta seção, colaboraram os ex-Superintendentes da Polícia Técnico-Científica de São Paulo, Celso Perioli e Ivan Dieb Miziara.

Estabelecer normas que regem a cadeia de custódia é uma forma de demonstrar a origem e o trajeto percorrido pelos vestígios até a produção da perícia, o que aumenta a credibilidade e a segurança da prova pericial produzida.

Para obter tal fim, a sequência deve ter registro documental pormenorizado, validando e permitindo a rastreabilidade do vestígio. Isso se obtém com a padronização de procedimentos operacionais e a existência de um sistema de aferição da qualidade dos equipamentos utilizados.

A padronização de procedimentos é o que determina a forma correta de realização de um exame, possibilitando que eles sejam repetidos por diferentes profissionais, com o mesmo resultado.

A criação de centrais de custódia é parte essencial do tratamento dos vestígios, com vista ao estabelecimento da cadeia de custódia, por garantir que os materiais relacionados a crimes estarão sempre à disposição da polícia e da Justiça quando for necessária a realização de novas perícias que se mostrem eventualmente necessárias durante a persecução penal.

O cuidado é necessário para impedir a manipulação indevida da prova com o propósito de incriminar (ou isentar) alguém de responsabilidade, além de auxiliar a obter melhor qualidade da decisão judicial e impedir uma decisão injusta.

A legislação brasileira não é precisa quanto a uma regulamentação da cadeia de custódia apenas faz menção de forma dispersa no Código de Processo Penal. Os principais países da América do Sul mostram uma preocupação mais aprofundada com a cadeia de custódia. Colômbia, Equador, Peru e Chile possuem seus manuais de cadeia de custódia.

Há no Brasil, para o sistema federal, a Portaria SENASP nº 82, de 16 de julho de 2014, regulamentando a questão da cadeia de custódia (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014). Sua extensão para os estados e o Distrito Federal parece essencial.

Muitos dos pontos aqui adotados, mais uma vez, são retirados do Plano Nacional de Segurança Pública e complementados a partir de trabalhos cedidos pelo Dr. Celso Perioli, perito criminal aposentado, ex-Superintendente da Polícia Técnico-Científica de São Paulo, ex-Secretário Nacional de Segurança Pública:

- Modernizar a perícia criminal nos estados e no Distrito Federal mediante a formação continuada e a aquisição de equipamentos e novas tecnologias – neste sentido, formar e capacitar, também, peritos especializados em computação para desvendar crimes cibernéticos.

- Fomentar núcleos de análise criminal nas unidades da federação fortalecendo o uso de recursos tecnológicos integrados às atividades operacionais e promovendo o policiamento em zonas de maior incidência criminal.

- Incentivar o compartilhamento nacional do banco de dados de impressão digital com as Polícias Técnico-Científicas de todo o País.

- Promover a instalação de Laboratório Central de Perícia Criminal para apoio aos estados.

- Incentivar a ampliação de laboratórios estaduais para que possam passar a exercer o papel regional de perícias.

- Incentivar a implantação das centrais de custódia e a normatização dos procedimentos para estabelecimento da cadeia de custódia dos vestígios de crimes.

- Priorizar a conclusão do projeto para estabelecimento do Sistema Nacional de Balística (SINAB), em andamento na SENASP, em razão da constatação de que poucos estados têm comparador balístico automatizado, como consequência o banco de dados praticamente inexistente.

Nota Final:

Para a realização das propostas, além das fontes já citadas, houve colaboração das seguintes pessoas, consultadas para oferecimento de sugestões: 1) no Ministério Público do Estado de São Paulo, Gianpaolo Poggio Smanio, Procurador-Geral de Justiça; Mário Luiz Sarrubbo, Subprocurador-Geral de Justiça de Políticas Criminais e Institucionais; Arthur Pinto de Lemos Júnior, Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais, e sua equipe; Amauri Silveira Filho, Promotor de Justiça Secretário-Executivo do GAECO; Luiz Henrique Cardoso Dal Poz, Promotor de Justiça de Repressão à Sonegação Fiscal; Valéria Diez Scarance Fernandes, Promotora de Justiça Coordenadora do Núcleo de Gênero do MPSP; Silvia Chakian de Toledo Santos, Promotora de Justiça de Enfrentamento da Violência Doméstica; e Fabíola Sucasas Negrão Covas, Promotora de Justiça assessora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Direitos Humanos do MPSP; 2) na Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo, Youssef Abou Chain, Secretário-Executivo da Polícia Civil. Na Polícia Civil do Estado de São Paulo, Júlio Guebert Vieira, Delegado de Polícia Diretor da ACADEPOL, Renato Topan, Delegado de Polícia, e Fernanda Herbella Maia, Delegada de Polícia; e 3) no que diz respeito à questão das perícias, os ex-Superintendentes da Polícia Técnico-Científica paulista, Celso Perioli e Ivan Dieb Miziara.

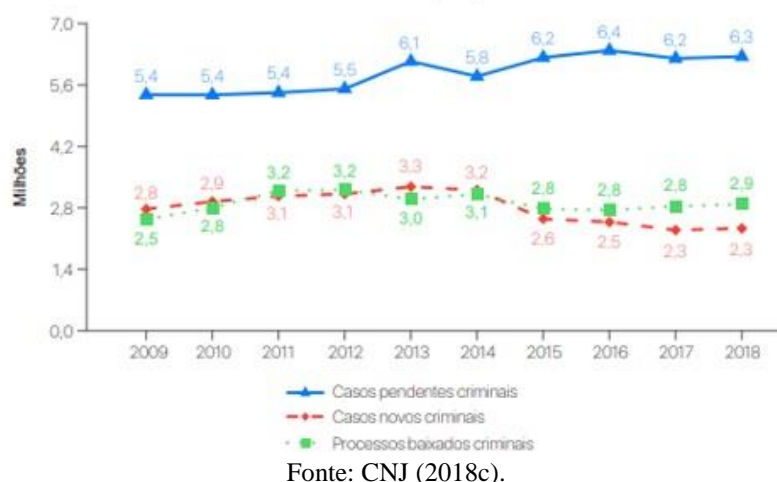
4. DIRETRIZES E MEDIDAS EM RELAÇÃO AO PROCESSAMENTO E JULGAMENTO

Paulo Eduardo de Almeida Sorci (Conselheiro do CNPCP)

O Código de Processo Penal brasileiro (BRASIL, 1940) e as alterações que dele se seguiram ao longo de quase oitenta anos não atendem às necessidades atuais. Lentidão e indefinição tornaram-se características marcantes do processo penal brasileiro, o que notabiliza a percepção geral de que a ação penal nunca alcançará um fim, seja para condenar o culpado, seja para absolver o inocente.

O Relatório “Justiça em números” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018c) mostra o aumento de 0,7% dos casos pendentes criminais em relação ao ano de 2017.

Gráfico 1. Série histórica dos casos novos e pendentes criminais no 1º grau, no 2º grau e nos tribunais superiores, excluídas as execuções penais



A sociedade brasileira clama por um processo penal célere, moderno e efetivo para satisfazer a justa expectativa de que o Sistema de Justiça Criminal possa fazer frente ao estado de coisas inconstitucionais que também se verifica extramuros.

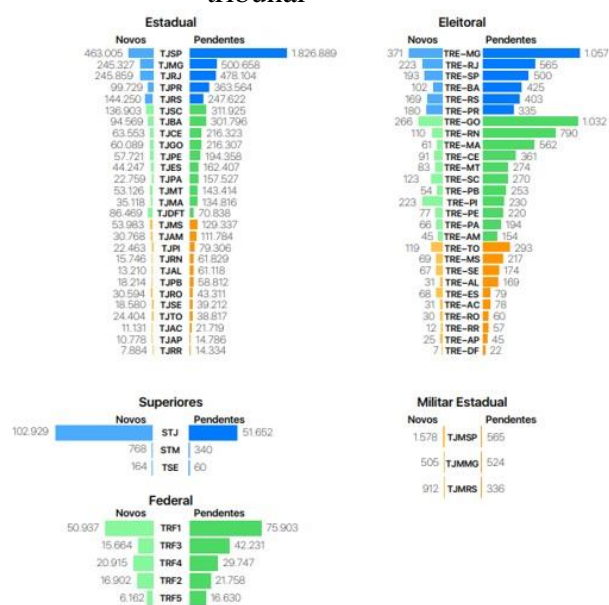
Como reiteradamente memorado no corpo deste Plano, o Brasil é apontado em todos os índices medidores de violência como um dos países mais violentos do planeta. Portanto, é forçoso reconhecer que existe violação generalizada de direitos fundamentais no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica de todos os seus cidadãos, e não apenas em relação àqueles que se encontram intramuros.

A Justiça Criminal carece de mecanismos que permitam viabilizar o processamento da ação penal com maior eficácia, mais efetividade e menor custo para os tribunais, tendo como

premissas o respeito aos direitos constitucionais da pessoa investigada ou acusada, mas também a efetividade da sentença penal.

Os quantitativos de casos novos e pendentes por tribunal ao final de 2018 (CNJ, 2018c) demonstram a necessidade de aprimoramento do processo penal brasileiro.

Gráfico 2. Casos novos e pendentes criminais, excluídas as execuções penais, por tribunal



Fonte: CNJ (2018c).

Nesse desiderato, a desburocratização do processo penal brasileiro desponta como ação estratégica essencial para o aperfeiçoamento dos objetivos aqui propostos, quais sejam: a) redução dos índices de violência; b) ampliação da sensação de segurança; c) diminuição da impunidade; e, d) difusão da cultura da paz.

Para tanto, este Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (PNPCP) reforça a necessidade de alterações legislativas e propõe a reflexão das diretrizes da administração da Justiça Criminal, com foco na tríade criminalidade violenta, corrupção e crime organizado.

4.1 Soluções negociadas

O Projeto de Lei nº 882, de 19 de fevereiro de 2019 (BRASIL, 2019a), inspirado no modelo americano de justiça negociada, propõe a introdução no processo penal de duas soluções negociadas.

O intitulado “acordo de não persecução penal” (inclusão do artigo 28-A ao Código de Processo Penal) poderá ser oferecido pelo Ministério Público em crimes com pena máxima inferior a quatro anos que não tenham sido praticados com violência ou grave ameaça quando

o investigado tiver confessado a prática do crime, desde que não seja cabível a transação penal e desde que o investigado não seja reincidente, agente criminoso habitual ou já beneficiado, no prazo de 5 anos, com esse mesmo acordo, com transação penal ou suspensão condicional do processo (BRASIL, 2019a).

Esse acordo pode ser compreendido como um mecanismo evoluído do instituto da transação penal prevista no artigo 76 da Lei 9.099/1995 (BRASIL, 1995b), com a diferença de que exigirá circunstanciada confissão da prática de infração penal, podendo ser aplicado, desde que necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, para infrações penais sem violência ou grave ameaça, e com pena máxima inferior a quatro anos.

O acordo penal (inclusão do artigo 395-A ao Código de Processo Penal), por sua vez, permitirá que, após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da fase de produção de provas, a acusação e a defesa requeiram, mediante ajuste, a aplicação imediata das penas, hipótese em que “poderá ser alterado o regime de cumprimento das penas ou promovida a substituição da pena privativa por restritiva de direitos” (BRASIL, 2019a).

As duas propostas são alvissareiras, porque vão além da prevenção ao incremento da população carcerária, para também constituírem efetiva política de “administração da Justiça Criminal” – art. 64, I, da Lei 7.210/1984 (BRASIL, 1984), o que permitirá ao Poder Judiciário destinar tempo e recursos financeiros às inúmeras outras demandas.

Segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018c, p. 152):

Em 2017, ingressaram no Poder Judiciário 2,7 milhões de casos novos criminais, sendo 1,7 milhão (61,6%) na fase de conhecimento de 1º grau, 357,5 mil (13,1%) na fase de execução de 1º grau, 19,6 mil (0,7%) nas turmas recursais, 576 mil (21,1%) no 2º grau e 95,6 mil (3,5%) nos tribunais superiores.

Isto totalizou mais de 6 milhões de processos pendentes no mesmo ano.

A necessidade de redução desses números oferece justificativa para a implementação das soluções negociadas, com efetiva ampliação da justiça consensual no sistema processual brasileiro.

O Ministério Público poderá oferecer acordos de não persecução em crimes de menor gravidade, decretando-se a extinção da punibilidade do investigado se cumprido integralmente o acordo, ao passo que o acusado poderá optar desde logo pela não submissão ao processo para cumprir imediatamente a pena acordada com o órgão acusatório, além de renunciar ao direito de interpor recursos.

A desnecessária instrução do processo daquele que se reconhece culpado, o que gera gasto inútil, dará lugar à imediata execução da pena.

Além disso, a menor permanência no cárcere será produzida não só pelo previsto encurtamento da pena acordada, como também pela aceleração da Justiça Criminal.

A negociação para não persecução sempre estará subordinada ao exame final dos requisitos e sujeita à opção da pessoa do acusado e seu defensor.

Igualmente, o acordo penal contemplará vantagens ao acusado, que poderá ter a pena reduzida em até metade, regime prisional abrandado ou mesmo substituição da pena corporal por restritiva de direitos, observando-se, por outro lado, no caso de acusado reincidente ou agente criminoso habitual, o cumprimento de parcela da pena no regime fechado, salvo se insignificantes os delitos pretéritos.

Diferentemente do *plea bargain* estadunidense, o acordo penal não versa sobre o conteúdo da acusação, mas apenas sobre a fixação da pena, cuidando-se, portanto, de instituto que mais se aproxima do *plea agreements* ou *plea guilty* europeus.¹⁶

Portanto, o acordo penal só poderá ser celebrado depois do recebimento da denúncia pelo magistrado, o que afasta o risco de excesso de acusação.

Por essa particularidade, a aplicação do acordo penal pode e deve abranger todos os crimes, inclusive os dolosos contra a vida, da competência do tribunal do júri.

Em conclusão, as vantagens na adoção de ambos institutos são inúmeras: celeridade processual, descongestionamento da Justiça Criminal, tratamento mais adequado para os casos relativos a uma criminalidade que não é alcançada pela transação penal ou pela suspensão do processo, redução da prescrição, melhor equacionamento do caso para o próprio acusado, que poderá participar da construção da decisão quanto a seu destino, podendo optar desde logo pela não sujeição a um processo longo. Finalmente, a conclusão de todo e qualquer processo abrangido pelo acordo penal, a permitir a execução imediata da pena.

Em relação ao tema, merece destaque e integral apoio o Projeto de Lei 10.372, de 6 de junho de 2018, em tramitação na Câmara dos Deputados, especialmente no ponto em que propõe o aproveitamento da estrutura montada pelo Poder Judiciário para as audiências de

¹⁶ Em recente estudo, Nickel (2019, p. 106) buscou analisar, por meio de pesquisa de campo, os aspectos do crime sob as circunstâncias socioeconômicas da prática ilegal de apenados da 4ª Vara da Justiça Federal de Foz do Iguaçu (PR), cujas penas foram de prestação de serviços e/ou pecuniária. Em uma de suas dezenas de questões, fez a seguinte pergunta para 222 apenados de sua amostra (o universo pesquisado foi de 300 apenados): “Considerando o tempo decorrido entre a prática do crime e o prazo de cumprimento da pena, qual sua opinião sobre a possibilidade da realização de um acordo com o Ministério Público, para que a pena seja cumprida logo após o fato criminoso?” Como corolário, sobre “uma possibilidade de acordo no início do processo com o Ministério Público, 73% concordaram caso isto fosse possível, 21,2% aceitaria ou não o acordo, 4,5% discorda totalmente e 1,4% não quis responder” (NICKEL, 2019, p. 82). Isto é uma forte evidência empírica, inédita até então, que corrobora a necessidade de se fazer o acordo penal.

custódia como oportunidade para imprimir rapidez a eventual homologação do acordo penal, também contemplado no corpo do referido projeto (BRASIL, 2018b).

Essa promissora proposta tem duplo efeito extraordinário: a) revolucionar a forma de trabalho da Justiça Criminal brasileira; e, b) alcançar praticamente todos os acordos de não persecução penal contemplados pelo artigo 28-A do Código de Processo Penal no momento da realização da audiência de apresentação do prazo, ou seja, por ocasião da denominada audiência de custódia, a traduzir a possibilidade de solução imediata para a maioria dos casos envolvendo infrações penais sem violência ou grave ameaça, e com pena máxima não superior a quatro anos.

O alcance da proposta, embora imensurável, é desde logo elogiável, especialmente em razão da assertiva lançada na exposição de motivos do Projeto de Lei 10.372/2018 que aqui merece ser transcrita (BRASIL, 2018b):

Hoje, há uma divisão em 3 partes muito próximas nos aproximadamente 720 mil presos no Brasil: 1/3 crimes praticados com violência ou grave ameaça, 1/3 crimes sem violência ou grave ameaça e 1/3 relacionados ao tráfico de drogas.

A prevalecer a proporção desse raciocínio, é possível antever a radical transformação da Justiça Criminal a partir da possibilidade de equacionamento imediato de praticamente 2/3 (dois terços) dos casos conhecidos no momento da apresentação do preso em juízo, isto é, 1/3 dos crimes sem violência ou grave ameaça e 1/3 daqueles relacionados ao tráfico de drogas, com preservação da imediata apresentação do preso ao magistrado.

4.2 Execução provisória da condenação criminal após julgamento em segunda instância

Na vigência da atual Constituição Federal, o trânsito em julgado da condenação operou como condição para a execução provisória durante o período compreendido entre 2009 e 2016.

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal retomou o entendimento anterior, fixando as seguintes premissas: a) a presunção de inocência é mantida até a sentença condenatória, quando, a partir desta, é substituída por um “juízo de culpa”; b) o acórdão penal condenatório estabelece a preclusão (coisa julgada) da matéria de fato, quando for encerrada a jurisdição de parte; c) a limitação do princípio da presunção de inocência não ofende o seu núcleo essencial (HC 126.292, STF); d) o princípio da presunção de inocência ou da não culpabilidade expressa regra de tratamento; e) o princípio que regula a prisão está no art. 5º, LXI (“ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente”) (STF, 2016a).

O cumprimento do acórdão penal condenatório, mais do que um mero efeito legal e constitucional, é justa aspiração de qualquer civilização.

Não se olvida a existência de decisões favoráveis nas instâncias extraordinárias, o que demonstra a ocorrência de equívocos das instâncias inferiores. Mas, para tais equívocos, cumpre lembrar a disponibilidade de vários instrumentos contemplados pelo próprio ordenamento jurídico capacitados a excepcionar a regra geral da execução provisória da pena (por exemplo, do *habeas corpus*).

Agregue-se a isso o reduzido percentual de reformas das decisões de segundo grau no Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2019), apurado em pesquisa realizada pela Coordenadoria de Gestão da Informação do STJ durante o período de setembro de 2015 a agosto de 2017. Em 68.944 recursos interpostos pela defesa (em sede de Recurso Especial e Agravo em Recurso Especial) foram apuradas as seguintes reformas:

- a) Absolvição: 0,62%
- b) Substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos: 1,02%
- c) Prescrição: 0,76%
- d) Diminuição da pena: 6,44%
- e) Diminuição da pena de multa: 2,33%
- f) Alteração do regime prisional: 4,57%

Com tais percentuais, a proposta de alteração de inclusão do artigo 617-A do Código de Processo Penal (PL 882/2019) merece integral apoio, notadamente pela previsão do § 1º, que contempla a possibilidade de o tribunal, excepcionalmente, suspender o início do cumprimento da pena, quando existente questão constitucional ou legal relevante que possa importar na revisão do julgado (BRASIL, 2019a).

4.3 Efetividade do tribunal do júri

Com fundamento no princípio da soberania dos veredictos e pelo fato de se cuidar de condenação por órgão colegiado (tribunal do júri), é primordial que a legislação seja alterada para estabelecer como regra o imediato cumprimento da pena imposta pelo júri popular.

Assim admitiu o Supremo Tribunal Federal nos HC 118.770 (STF, 2017) e HC 140.449 (STF, 2018).

O julgamento pelo Tribunal Popular esgota o exame de fatos e provas, à exceção do entendimento manifestamente contrário à prova dos autos, caso em que o Tribunal, conhecendo de apelação interposta, poderá reapreciar a prova, e uma vez reconhecido o vício, determinar a realização de novo julgamento.

A proposta do PL 882/2019, no sentido de promover alterações para os artigos 421 e 584 do Código de Processo Penal, trará celeridade e ansiada efetividade para as decisões do tribunal de júri, efeitos mais do que justificados para a mínima resposta estatal para milhares de vítimas indiretas (familiares) de crimes contra a vida (BRASIL, 2019a).

No ponto, cabe lembrar o mais recente relatório mundial sobre homicídios do escritório da Organização das Nações Unidas para Crimes e Drogas (UNODC, 2019), que coloca o Brasil como um dos países mais violentos do mundo. O documento (que analisou a taxa de violência letal em 121 países no ano de 2013) registra que o Brasil, com 2,8% da população mundial, concentra 11% dos homicídios do planeta. Os dados do Ministério da Saúde indicam que o Brasil passou de 11,7 homicídios por 110 mil habitantes em 1980 para 30,3 em 2016, o que resultou na morte de 1,4 milhão de pessoas em território nacional no período (MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2018).

4.4 Videoconferência e processo eletrônico

É possível afirmar a existência de uma cultura burocratizada que está incutida em praticamente todos os atos do processo, desde o primeiro ato investigativo (prisão em flagrante ou início da investigação), perpassando pela conclusão do ultrapassado inquérito policial (relatório da autoridade policial), para somente então evoluir para os atos de efetiva formação da culpa e prolação da sentença, quando então é iniciada a infundável fase recursal, que pode ser alçada a até três graus superiores de instância.

É difícil imaginar a existência de multiplicidade recursal tão intensa em qualquer outra parte deste planeta. Mas, além dessa intensidade revisional, é preciso sentir e reconhecer a instabilidade e insegurança imbricada na Justiça Criminal brasileira.

Nenhum ato praticado é efetivo, terminativo ou conclusivo. Vigora o princípio da absoluta desconfiança contra e entre os profissionais da lei. Todos, absolutamente todos os atos e seus respectivos autores, estão sujeitos à imediata revisão por parte de outro órgão ou ente imediatamente superior, estabelecendo-se um regime de infundável conferência para “re” ou ratificação.

Nesse campo, os exemplos são fartos: o policial autor de uma prisão sempre deve ter o ato reexaminado pelo Delegado de Polícia. Ato contínuo, essa mesma autoridade policial, única detentora, por delegação, do poder de lavrar o auto de prisão é quem deverá promover a condução do preso até a presença do juiz, que então deverá re ou ratificar tudo novamente por ocasião da audiência de custódia, cujo regulamento impõe nova desconfiança de tudo e de todos, desta vez por parte do juiz, ao qual incumbido o dever de questionar a respeito de tortura

ou maus tratos contra o preso, em maléfica desconfiança imposta contra os profissionais credenciados pelo próprio Estado (policial autor da prisão e Delegado de Polícia). E mais, o juiz deve ainda garantir a submissão do preso, em qualquer hipótese, a exame de corpo de delito, lhe sendo vedado formular questões sobre o crime, muito menos a respeito da vítima.

Como é perceptível, a lógica invertida tornou-se a regra do Sistema de Justiça Criminal. Todos os operadores devem desconfiar de tudo e de todos. E a prioridade, quase que única, é direcionada aos direitos e garantias constitucionais dos presos, relegando-se as vítimas num segundo plano (uma abordagem sobre as vítimas será feita na parte 6).

Essa concepção de Justiça Criminal precisa evoluir. Crime e vítima são entes que não podem ser desprezados, notadamente a pretexto da violência policial.

Ora, se a polícia é torturadora, é preciso corrigi-la eficazmente, por exemplo, com a criação de mecanismos para o fortalecimento das Corregedorias já existentes.

Se são várias as polícias (militar, civil, federal, guarda municipal), por que não trabalham conectadas em um só tom?

A análise dos requisitos da prisão preventiva deve sim ser imediata, mas não necessariamente com a apresentação física da pessoa presa ao juiz, a pretexto do aumento da capacidade sensorial do julgador.

Essa apresentação pode e deve ser decidida em cada caso, e se assim determinar o juiz, que a faça por moderno e disponível sistema de videoconferência, dispensando-se o risco e o alto custo do transporte de detentos pelo País, em inútil mobilização das forças policiais, com inegável prejuízo à repressão permanente dos crimes.

Por tudo isso, parece primordial realçar a necessidade de aprovação do regime de interrogatório por videoconferência proposto pelo PL 882/2019, que altera o artigo 185 do Código de Processo Penal, além de estabelecer a possibilidade de realização de outros atos processuais, pelo referido meio, que dependam da participação de pessoa que esteja presa (BRASIL, 2019a).

Faz todo o sentido a solução alvitada, que bem poderia ser alçada à condição de regra geral, e não apenas passível de decisão fundamentada, notadamente em tempos digitais.

Lado outro, impõe-se a efetiva e adequada implementação do processo judicial eletrônico, mas esse processo precisa atender eficazmente o contingente de usuários, que é gigantesco, e não se restringe ao Poder Judiciário.

De acordo com o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), reproduzido no Processo nº 008.903/2018 (TCU, 2018):

Considerando todos os ramos do Poder Judiciário, com seus 92 tribunais, temos 18.168 magistrados, 272.093 servidores dentro do Poder Judiciário, 13.087 membros do Ministério Público, 6.059 defensores públicos e 1.107.481 advogados. Além desses, há servidores nas carreiras do MP, autoridades policiais, estagiários, juristas, cidadãos com interesse em determinados processos.

Dentre importantes achados, a auditoria do TCU (2018) ressalta: “A informatização do processo judicial deve ser examinada sob a ótica de uma política pública, e não como apenas um procedimento de modernização tecnológica”. E conclui:

[...] além do potencial de aumento da eficiência interna do Poder Judiciário, a informatização do processo judicial pode, de forma direta, reduzir custos e acelerar os procedimentos em todos os outros órgãos que participam do sistema de justiça. Assim, a participação de todos esses órgãos pode ser mais rápida, favorecendo o atendimento ao cidadão (TCU, 2018).

O processo judicial eletrônico ideal é aquele que atende e satisfaz a todos os seus usuários. Soluções práticas como a adoção obrigatória do sistema de videoconferência em todas as audiências criminais, revertendo-se a lógica conceitual hoje existente para se exigir a presença do preso mediante decisão fundamentada do juiz, e se com isso anuir a vítima do crime.

4.5 Juízo Especializado em Saúde Mental e Drogas para o Brasil

O sistema prisional absorve inapropriadamente imenso contingente de pessoas portadoras de sofrimento mental grave, sejam elas dependentes químicos ou não.

Atualmente, a prevalência de transtornos mentais graves, como depressão, transtorno bipolar, psicoses agudas, esquizofrenia, retardo mental na população prisional comum é significativamente alta, observando-se, ainda, altíssima prevalência de consumo, uso nocivo e dependência de substâncias psicoativas nesta população.

O custo de custódia destes indivíduos, somado ao custo social, justifica a elaboração de estudos visando à implantação de um modelo de Justiça Especializada para casos selecionados por critério combinado (saúde e jurídico).

A adoção desse modelo como política pública permitirá a diminuição do encarceramento e a diminuição da reincidência, além de ser economicamente vantajoso.

O modelo de Cortes/Tribunais de Saúde Mental e de Drogas é utilizado em diversos países do mundo, como nos Estados Unidos, Canadá e Reino Unido, com sucesso, e conta com apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da *Inter-American Drug Abuse Control Commission* (2019) que tem apoiado os Estados-membro na sua implantação.

O “Juízo Especializado em Saúde Mental e Drogas” deve ser contemplado em consonância com as diretrizes das Leis nº 10.216/2001 (BRASIL, 2001) e 13.840/2019 (BRASIL, 2019d). Vale dizer, esta última Lei estabeleceu em seu art. 8º como objetivos do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, dentre outros: “I - promover a interdisciplinaridade e integração dos programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, previdência social, habitação, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção do uso de drogas, atenção e reinserção social dos usuários ou dependentes de drogas”, incluídos, evidentemente, aqueles em conflito com a lei penal.

O tratamento do portador de transtorno mental e do usuário ou dependente de drogas deve ser ordenado em uma rede de atenção à saúde, com prioridade para as modalidades de tratamento ambulatorial, incluindo excepcionalmente formas de internação em unidades de saúde e hospitais gerais nos termos de normas dispostas pela União e articuladas com os serviços de assistência social e em etapas que permitam isto. No caso de pessoas nas condições de conflito com a lei penal, há a necessidade de evitar-lhes o cárcere, porque são merecedoras de atenção à saúde, devendo o Estado evitar desde logo a prisionalização.

A assessoria multiprofissional a estes Juízos Especializados, para atuação presente e direta desde a prisão, será um serviço que priorizará investimentos na reinserção psicossocial aos indivíduos com transtornos psiquiátricos e forte dependência química.

Sugere-se, portanto, a Criação de Comissão, no âmbito deste Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, com o objetivo de elaborar um modelo de “Juízo Especializado em Saúde Mental e Drogas” para o Brasil, para avaliação de edição de resolução propositiva ou Projeto de Lei.

5. DIRETRIZES E MEDIDAS DE CUMPRIMENTO DA PENA: MEDIDAS E PRISÃO

Danilo Pereira Júnior (Conselheiro do CNPCP)

Os anseios prementes da sociedade, bem como os elementos de informação e constatação de órgãos públicos como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União, o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público, o Parlamento – Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Sistema Carcerário –, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o Conselho Nacional de Segurança Pública entre outros, reclamam a apresentação de um conjunto de medidas para a revisão e reestruturação da política de execução penal.

Não são poucas as propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional com esse intuito, a exemplo dos recentes Projetos de Lei nºs 882/2019 (BRASIL, 2019a) e 10.372/2018 (BRASIL, 2018b).

Agrega-se a esse consistente conjunto de elementos de observação e diagnóstico, a necessidade de cumprimento dos preceitos constitucionais e tratados internacionais que preconizam, à luz da dignidade da pessoa humana, regras mínimas de tratamento penal.

Entrementes, impõe-se, em face da insegurança e sensação coletiva de impunidade, não se descuidar da necessidade de proteção suficiente dos valores e bens sociais. Como já assentado pelo Supremo Tribunal Federal:

[...] os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas proibições de intervenções (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição de excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibição de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote) (STF, 2012).

Com efeito, o balanceamento das políticas de descriminalização e de despenalização com a efetiva proteção social é impositivo e revela o desafio do Estado Democrático de Direito.

Ademais, a dinâmica da vida exige o constante aperfeiçoamento e atualização das instituições. De acordo com Dotti (2010, p. 81):

A necessidade do Brasil, por suas dimensões e diferentes hábitos nas várias regiões, contar com leis que reflitam o conjunto de valores e convicções, as circunstâncias e os aspectos culturais de seu momento histórico. As transformações sociais e econômicas que alteram costumes, necessidades e meios de vida dos brasileiros.

A reorganização do sistema prisional é imperativa e urgente, perpassando por medidas básicas, como a readequação das unidades prisionais, com a inexorável observância de suas

capacidades físicas instaladas, a separação dos presos – previsão expressa na Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), com o implemento de outras e atuais distinções pela natureza dos delitos, pertencimento à organização criminosa, gêneros sexuais (por exemplo, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais ou Transgêneros-LGBT) etc. – e culminando com o controle e o exercício do poder estatal. Nesse mister e em paralelo, impõe-se também o desafio da efetiva implementação de políticas públicas voltadas para assegurar o direito dos presos à saúde, à assistência jurídica e à assistência social, almejando reverter esse caótico quadro retratado do sistema penitenciário brasileiro.

Como anotado em relatório público do DEPEN:

[...] diante da complexidade dos problemas que marcam o sistema penitenciário brasileiro, não é possível pautar a ação do Estado em soluções simples, as inúmeras mazelas que identificamos em nossas prisões não decorrem, unicamente da ausência de políticas públicas para a construção de estabelecimentos penais, é preciso ampliar os instrumentos que permitam a implementação de projetos e ações que possam representar alternativas à gestão prisional tradicional, onde seja possível conciliar com equilíbrio direitos e deveres fundamentais à nossa sociedade, como segurança, prevenção, dignidade da pessoa humana, punição e ressocialização (SEI/MJ,8674099, 2019).

Conquanto sejam conhecidos os desafios e não raras também as medidas que devem ser adotadas, em plena era da modernização e da informação, é certo e inacreditável que ainda não conseguimos reunir dados estatísticos e informações suficientes para planejar e desenvolver uma política penitenciária equilibrada. Os desencontros de informações básicas constituem um dos obstáculos para a gestão do sistema.

Nessa perspectiva, urge a elaboração de um “censo prisional”. A medida poderia ser implementada mediante cooperação técnica institucional englobando órgãos públicos e a sociedade civil organizada, com a fixação de metas e prazos. A interação poderia englobar, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o CNJ, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Tribunal Superior Eleitoral, a Defensoria Pública (DPU), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o DEPEN, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, os tribunais de contas da União e dos estados, os departamentos penitenciários estaduais, as secretarias de segurança pública, os tribunais de justiça, o Instituto Nacional do Seguro Social, as universidades públicas, conselhos da comunidade etc. A ação importaria não só no cadastramento e identificação biométrica dos presos, como no efetivo levantamento de dados e a radiografia do sistema, com a concomitante implantação de medidas na área de saúde, educacional, jurídica, de engenharia e segurança.

Conforme Bentham (2002), um “censo” para obter informações especialmente sobre os agentes criminosos vai de encontro com uma ideia comum na área da administração, qual seja, “o que não é medido não pode ser administrado”.¹⁷

Oportuna, também, além de necessária, a adoção de providências para colheita e efetiva identificação do perfil genético dos presos, por meio da extração do DNA – providência que se busca ampliar no PL 882/2019 (BRASIL, 2019a). A medida, que já encontra previsão legal, deveria ser adotada quando do ingresso do preso na unidade prisional, permitindo a formação do Banco Nacional de Perfil Genético. Todavia, sabe-se que por razões diversas a lei ainda não foi cumprida.

O baixo nível de cooperação, a inadequação da infraestrutura tecnológica e a inexistência de instância de governança foram apontados pelo Tribunal de Contas da União como geradores de atrasos e entraves para a gestão do sistema penitenciário. Logo, imprescindível, também, a criação de um Sistema Nacional Eletrônico de Informações, com a previsão legal de compartilhamento e interoperabilidade, como instrumento essencial ao planejamento e gestão das políticas públicas. O Sistema, por óbvio, deve garantir a qualidade, atualização e padronização de registro de dados e informações.

O desenvolvimento do sistema e sua implantação podem e devem ser atribuídos ao DEPEN, não só em razão de ser o gestor dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), mas porque, ao fim e ao cabo, suporta os ônus da desorganização do sistema, por exemplo, quando presta auxílio por meio do Sistema Penitenciário Federal.

A previsão do Sistema Nacional e a obrigatoriedade de alimentação dos dados pode e deve consubstanciar a proposta legislativa para sua inserção na LEP, inclusive com a previsão de sanções administrativas, civis e penais, para o profissional ou estado que não prestar informações ou prestá-las falsamente, conforme art. 313-A do Código Penal (BRASIL, 1940).

A gestão eficiente do sistema penitenciário é uma questão de segurança pública.

Em paralelo às medidas estruturais e essenciais à gestão do sistema penitenciário, impõe-se, também, a revisão e readequação da LEP.

Não obstante a sua inovação e sua preocupação com o adequado arranjo do sistema punitivo, constituindo-se, na época, em importante instrumento de avanços e modernidade, os tempos revelam, malgrado a sua incompleta implementação, a necessidade de redesenho dos institutos e das regras para afeiçoar-se ao novo contexto social, político e jurídico.

¹⁷ Sobre isto ver Kaplan e Norton (1997).

Conquanto não encontre um consenso, em razão de uma minoria que ainda proclame o agravamento do caos, é certo que o critério objetivo de 1/6 (um sexto) para a progressão de regime não se sustenta sob a ótica da adequada proteção social e dos fins retributivos e preventivos da pena.

Não por acaso são vários os projetos e propostas de modificação dos requisitos objetivos para a progressão de regime e obtenção de benefícios no curso da execução penal.

A incompreensão social de um sistema normativo em que as penas previstas não são as efetivamente cumpridas, construído, ainda, sob a mescla de regras de minimização dos efeitos punitivos (por exemplo: saídas, remição, livramento, indulto etc.), evidencia uma opção política equivocada, mormente quando a realidade – base empírica da construção normativa – aponta para o aumento da criminalidade, a insuficiência da norma como fator inibitório de condutas indesejadas e, por fim, a impunidade.

Constituindo-se o não cumprimento integral da pena no regime fixado no título condenatório em uma opção política, mostra-se inexorável, à luz da proporcionalidade – em seu viés positivo e negativo –, se não a eliminação a elevação do critério objetivo de 1/6 (um sexto) para, no mínimo, 1/2 (um meio) ou 3/5 (três quintos), sem descurar, ainda, de situações especiais, como os crimes hediondos, os reincidentes, os integrantes de organizações criminosas etc. (conforme propostas legislativas já apresentadas).

Atento a esses reclamos, o Projeto de Lei nº 882/2019 (BRASIL, 2019a) propõe, também, a alteração do art. 59 do Código Penal, conferindo ao juiz, quando da prolação da sentença – portanto consentâneo com o princípio da individualização da pena, “modular” o requisito objetivo de cumprimento de pena.

Nessa linha, ainda, outra premissa do sistema reclama revisão, qual seja a regra que prevê o limite máximo de cumprimento de pena. Colhe-se na exposição de motivos do Projeto de Lei 10.372/2018 (BRASIL, 2018b), que tal modificação se impõe em face da atual expectativa de vida dos brasileiros, muito superior àquela existente quando promulgado o Código Penal – segundo dados oficiais do IBGE (2018), de 1940 a 2016 a expectativa de vida cresceu exponencialmente, passando de 45,5 anos para 76 anos.

De outro norte, sobreleva contextualizar que a Constituição Federal não estabelece para qualquer infração penal a exigência ou a proibição da adoção de um determinado regime, apenas prescrevendo que a lei regulará a individualização da pena, conforme art. 5º, XLVI (BRASIL, 1988).

Importante reflexão e modificação, ainda, se faz necessária no desenho estrutural do nosso sistema progressivo e, por conseguinte, também, dos estabelecimentos prisionais.

A realidade encontra-se dissociada da pretensão legislativa, seja porque não se logrou construir e implantar as unidades prisionais descritas na lei, conforme se infere dos levantamentos da Comissão Parlamentar de Inquérito, do CNJ e do DEPEN (colônias agrícolas e industriais, casa de albergado etc.), seja porque o sistema de justiça (juiz, Ministério Público e defensor) não consegue, em tempo razoável, processar, apreciar e decidir os inúmeros incidentes na execução.

Não se pode ignorar que as grandes rebeliões e motins em presídios do País, abstraído o fator de superpopulação carcerária, imbrica-se com a “demora”, “atrasos” e omissões na concessão de progressões e benefícios da execução, o que ensejou a prática, paliativa, de “mutirões carcerários”.

Sugere-se, então, que para solução da questão processual envolvendo a execução penal no Brasil sejam adotados critérios objetivos, alguns com *case* de sucesso já implantados, como por exemplo: i) Obrigatoriedade de digitalização de todo o acervo dos processos de execução penal do País, com utilização da ferramenta do peticionamento eletrônico por meio de Portal criado pelos respectivos Tribunais de Justiça, a fim de possibilitar o acesso real e instantâneo dos processos pelas unidades prisionais, de modo a possibilitar controle efetivo da execução da pena – tais ferramentas não implicam custo; ii) Reestruturação obrigatória com criação (onde não houver ainda) das Gerências de Execuções Penais em cada complexo prisional, pois são os responsáveis pela custódia dos presos e controle, ou seja, grandes interessados na soltura dentro do prazo fixado – tal criação não demanda investimento e pode ser apenas relocação de servidores e capacitação com apoio do Poder Judiciário; iii) convênios, com cessão de equipamentos, pelos Tribunais de Justiça ou CNJ, para gravação dos PAD's, agilização da tramitação de apuração das faltas graves e facilidade de acesso a gravação, dispensando-se as audiências de justificação judiciais, deixando-se ao Juiz da Execução tempo suficiente para análise dos benefícios – custo apenas aos Tribunais com cessão de equipamentos, que pode ser suprido pelo CNJ, como já feito em outras oportunidades; iv) Proposta de alteração legislativa para desjudicialização dos incidentes de remição, seja passando-se a atribuição exclusiva da Gerência de Execuções Penais com fiscalização pelo Juiz Corregedor e Ministério Público Corregedor das Unidades, seja por instrumento que permita a real análise instantânea das remições existentes por ferramentas gratuita como *google drive*, por exemplo – ferramentas de custo zero.

As progressões de regime, da mesma forma, não acontecem por falta de vagas. Ilustrativa desse quadro é a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 641.320 (STF, 2016b).

Ao reconhecer o “estado inconstitucional das coisas” o Supremo Tribunal Federal destacou:

[...] o plano legislativo está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável. Apelo ao legislador para que avalie a possibilidade de reformular a execução penal e a legislação correlata, para: (i) reformular a legislação de execução penal, adequando-a à realidade, sem abrir mão de parâmetros rígidos de respeito aos direitos fundamentais; (ii) compatibilizar os estabelecimentos penais à atual realidade (STF, 2016b).

Colhe-se na doutrina tradicional (LYRA, 1958; DOTTI, 2010) e na nova (BITENCOURT, 2012; PRADO, 2014); que os sistemas penitenciários conhecidos (filadélfico, pensilvânico ou celular, auburniano, progressivo inglês ou *mark system*, progressivo irlandês, Montesinos) são frutos dos momentos históricos vividos pelo homem.

O primeiro deles (*solitary system*), sob forte influência religiosa, tinha no isolamento celular o seu eixo, acreditando que isso favorecia a meditação propícia ao arrependimento. O preso não recebia visitas e só poderia falar com o capelão. O sistema auburniano tinha como característica fundamental o isolamento noturno em celas individuais e o trabalho em comum durante o dia. O sistema progressivo inglês e o irlandês depositam no trabalho a melhora no tratamento penal e a possibilidade de reduzir o tempo de pena, premiando o mérito do condenado que se incorpora num projeto de recuperação gradual da sua liberdade. A questão é que o trabalho, principalmente em colônias, advém das necessidades históricas da época.

O sistema adotado pelo legislador assemelhou-se ao sistema irlandês.

No período inicial de cumprimento, se o permitissem as suas condições físicas, ficava o recluso também sujeito ao isolamento durante o dia, por tempo não superior a três meses. Em seguida, o condenado passava a trabalhar em comum, dentro ou fora do estabelecimento, em obras e serviços públicos. A terceira etapa, reservada ao condenado de bom comportamento, seria executada em colônia penal ou estabelecimento similar. E finalmente, viria a etapa do livramento condicional (arts. 30, §§1º e 2º, e 60, I) (DOTTI; 2010, p. 652-653).

A doutrina nacional e estrangeira e os constantes congressos realizados em torno da questão penitenciária não deixaram de observar o esgarçamento desse modelo. Há tempos aponta-se para a crise do modelo progressivo, em parte, decorrente das suas próprias limitações como método de individualização da pena. Bitencourt (2012, p. 171), por exemplo, adverte: “no fundo, o sistema progressivo alimenta a ilusão de favorecer mudanças que sejam progressivamente automáticas. O afrouxamento do regime não pode ser admitido como um método social que permita a aquisição de um maior conhecimento da personalidade e da responsabilidade do interno”.

E, de fato, imaginar que a mera transferência de um estabelecimento ao outro seria suficiente para dar efetividade aos fins da pena é desconhecer a alma humana e seus contornos. Não se colhem nos poucos dados estatísticos e na prática elementos que evidenciem a eficácia desse modelo. Ao revés, a constatação empírica é desfavorável, expõe um sistema falido e inoperante.

O equívoco, “na realidade, afeta primordialmente a unificação do tratamento para todos os apenados. Destes, há aqueles que não são suscetíveis de reeducação por suas próprias características: perversidade moral, anomalias mentais etc. Outros, tampouco precisam ser educados porque já estão (delinquentes por ocasião, culposos)” (ARÚS, 1972, p. 224).

A compreensão que se tem do sistema progressivo brasileiro pode ser resumida no voto direcionado ao *Habeas Corpus* 82.959, oportunidade em que o STF analisou a previsão da Lei 8.072/1990, que impunha o cumprimento de pena integralmente em regime fechado, *in verbis*:

[...] o afastamento da humanização da pena que o regime de progressão viabiliza, e a sociedade, o retorno abrupto daquele que segregara, já então com as cicatrizes inerentes ao abandono de suas características pessoais e à vida continuada em ambiente criado para atender a situação das mais anormais e que, por isso mesmo, não oferece quadro harmônico com a almejada ressocialização.

A progressividade do regime está umbilicalmente ligada à própria pena, no que, acenando ao condenado com dias melhores, incentiva-o à correção de rumo e, portanto, a empreender um comportamento penitenciário voltado à ordem, ao mérito e a uma futura inserção no meio social. O que se pode esperar de alguém que, antecipadamente, sabe da irrelevância dos próprios atos e reações durante o período no qual ficará longe do meio social e familiar e da vida normal que tem direito um ser humano; que ingressa em uma penitenciária com a tarja da despersonalização?

Sob este enfoque, digo que a principal razão de ser da progressividade no cumprimento da pena não é em si a minimização desta, ou o benefício indevido, porque contrário ao que inicialmente sentenciado, daquele que acabou perdendo o bem maior que é a liberdade. Está, isto sim, no interesse da preservação do ambiente social, da sociedade, que, dia-menos-dia receberá de volta aquele que inobservou a norma penal e, com isso, deu margem à movimentação do aparelho punitivo do Estado. A ela não interessa o retorno de um cidadão, que enclausurou, embrutecido, muito embora o tenha mandado para de trás das grades com o fito, dentre outros, de recuperá-lo, objetivando uma vida comum em seu próprio meio, o que o tempo vem demonstrando, a mais não poder, ser uma quase utopia (STF, 2006).

Colhe-se do excerto o reconhecimento de que a efetiva ressocialização pelo sistema progressivo atual é uma utopia e, principalmente, que não se pode subtrair do juiz a possibilidade de individualizar a sanção.

Nessa perspectiva, propõe-se não a extinção do sistema progressivo, que representou verdadeira conquista evolutiva, mas o seu redesenho, com ênfase na individualização da pena. A progressão, ao contrário do que se supõe, da análise do contexto histórico, não reclama a simples transposição ou transferência de estabelecimentos, mas a adoção de um sistema prospectivo permeado de políticas públicas voltadas à reinserção do preso na sociedade, na

família e no trabalho. Não é o afrouxamento da vigilância que prepara o sujeito para a vida normal em sociedade, mas efetivas medidas de auxílio e inclusão.

O eixo, a exemplo dos resultados obtidos nas APAC's (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), não se circunscreve apenas no mérito do apenado – e pior, aferido apenas a partir de requisitos objetivos como o decurso do tempo –, mas, essencialmente, na sua própria autodisciplina, senso de responsabilidade e vontade.

Entre as condições que se deve exigir do preso é sua efetiva participação nos projetos ofertados pela unidade prisional de estudo e trabalho, impondo-se como uma das condições para a obtenção de benefícios (assunto a ser pormenorizado na parte 6).

Da mesma forma, deve-se buscar o envolvimento da sociedade civil – o preso não é do Estado ou da Justiça – mediante projetos de conscientização e termos de cooperação e na família, como propulsores desse novo modelo.

O redesenho do sistema passa, igualmente, pela própria revisão dos estabelecimentos prisionais contemplados na atual legislação: penitenciárias, colônias agrícolas/industriais e casas de albergado. Os dados do CNJ (2018a) e do Infopen (2017) indicam, por exemplo, passados mais de 35 (trinta e cinco) anos da LEP, a existência de 95 estabelecimentos para o cumprimento de pena em regime semiaberto e 23 para o cumprimento de penas em regime aberto.

São os números, e não as preferências doutrinárias, ideológicas ou políticas, que sustentam a imperiosa necessidade de revisão do modelo.

De início, propõe-se o fim do regime semiaberto como etapa do sistema progressivo. Em princípio, os regimes seriam apenas dois: aberto e fechado, com suas nuances e microssistemas próprios.

Os impactos no atual quadro devem ser avaliados e objeto de eventual regra de transição, embora, na prática, já estejam presentes.

O regime aberto a ser executado, preferencialmente, sob monitoramento eletrônico, com condições obrigatórias e facultativas a serem definidas pelo juízo da execução, em razão da natureza do delito e das demais condições do art. 59 do Código Penal (BRASIL, 1940).

As poucas casas de albergados existentes no País poderiam ser utilizadas para eventuais sanções decorrentes do descumprimento do regime aberto – ao invés da simples regressão – ou, inclusive, para projetos destinados ao egresso – sujeito, em regra, descuidado.

Embora tecnicamente o regime aberto constitua uma modalidade do regime prisional, a falta de casas de albergado tem tornado inócua e ineficiente esta medida, porquanto, não raro, em face da proibição de regimes mais gravosos, a pena é convertida em obrigação de

comparecimentos periódicos. A prática, a propósito, tem constituído estímulo e incentivo ao descumprimento das penas restritivas de direito, por serem estas “mais gravosas”.

A implantação do sistema de monitoramento, para a fiscalização do regime aberto, traduz-se em medida coercitiva, efetiva e com a redução de custos operacionais, ou seja, eficiência e economicidade.¹⁸

Malgrado, a despeito da evolução do homem e seus costumes, a sociedade não logrou encontrar alguma medida que substitua a pena de prisão, mostrando-se ela ainda necessária e útil. Sendo técnica e socialmente recomendável a separação dos presos, inclusive pela gravidade dos crimes cometidos, o regime fechado contemplaria os seguintes estabelecimentos para o cumprimento da pena de prisão: segurança máxima, média e mínima, com a possibilidade de transferência entre eles.

Os estabelecimentos de segurança máxima acompanhariam o modelo proposto pelo Projeto de Lei nº 882/2019 (BRASIL, 2019a), com as seguintes características: i) recolhimento em cela individual; ii) visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos somente em dias determinados, que será assegurada por meio virtual ou no parlatório, com o máximo de duas pessoas por vez, além de eventuais crianças, separados por vidro e comunicação por meio de interfone, com filmagem e gravações; iii) banho de sol de até duas horas diárias; iv) monitoramento de todos os meios de comunicação, inclusive correspondência escrita; v) monitoramento de áudio e vídeo no parlatório e nas áreas comuns, para fins de preservação da ordem interna e da segurança pública, facultada a utilização até mesmo nas celas, a critério do Juiz da Execução, por requerimento justificado da Chefia de Segurança da Unidade Custodiante mediante elementos concretos; vi) atendimentos de advogados deverão ser previamente agendados, mediante requerimento, escrito ou oral, à direção do estabelecimento penal; vii) os diretores dos estabelecimentos penais de segurança máxima ou o Diretor do Sistema Penitenciário poderão suspender e restringir o direito de visitas por meio de ato fundamentado, bem como instituir regime especial individualizado, em nome da segurança pública e do estabelecimento prisional, se presentes circunstâncias excepcionais, por prazo determinado e especificado na legislação, sujeito à fiscalização e homologação pelo juiz da execução.

Essas regras deverão ser obrigatoriamente observadas no Sistema Penitenciário Federal e poderão ser adotadas por unidades de segurança máxima nos Estados.

¹⁸ No Paraná está em vigor a Lei nº 19.240, de 11 de junho de 2017, que obriga, para quem tem condições, o pagamento pela aquisição e manutenção das tornozeleiras eletrônicas (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2017).

Os estabelecimentos de segurança média seriam compostos pelos atuais estabelecimentos prisionais e destinados, por exemplo, aos condenados em regime fechado por crimes graves e violentos, cujo perfil não seja recomendado a inclusão em presídio de segurança máxima.

Os estabelecimentos penais de segurança mínima seriam compostos pelos atuais estabelecimentos destinados ao regime semiaberto e destinados, por exemplo, aos condenados em regime fechado por crimes não violentos e/ou cujo perfil não recomendem maior vigilância.

A distribuição dos estabelecimentos segundo critérios de vigilância e rigidez permite a alocação de recursos e construção de unidades segundo as reais necessidades da sociedade.

Nessa perspectiva, inclusive, far-se-ia a separação entre os presos de acordo com a natureza dos crimes e sua periculosidade, minimizando, assim, um dos graves e atuais problemas de “recrutamento” de presos pelo crime organizado ou submissão de presos primários ao jugo de presos “profissionais”.

A reengenharia funcional permitiria a adoção e implantação de políticas (trabalho, educação, lazer etc.) específicas e próprias para cada uma das unidades, uma vez mais focando a individualização da pena.

A estruturação de Centros de Observação Criminológica e equipes técnicas de classificação ganham especial relevo. Integrados por profissionais de diversos segmentos das áreas humanas e social, e a partir de protocolos lineares e objetivamente definidos pelo DEPEN, atuariam na classificação e no acompanhamento do apenado.

A capacitação e os cuidados com a saúde mental dos agentes penitenciários também devem merecer atenção e o desenvolvimento de projetos por parte do Estado. A adequada formação, preparação, instrução e condições de trabalho são fundamentais também para o agente estatal. O DEPEN com o auxílio dos Estados deve estruturar “escolas ou academias” de formação multidisciplinar com currículo uniforme e periodicamente revisto.

Deve-se, a partir da formação permanente, estimular e incentivar o servidor, inclusive, mediante “gratificações” de desempenho, premiando-se as melhores unidades prisionais. Com isso, poder-se-ia criar um *ranking* das melhores unidades prisionais - cujos critérios de avaliação deveriam constituir-se das condições estruturais, implementação das políticas de trabalho, educação e saúde, qualificação dos quadros etc.

Outras modificações consentâneas ao modelo proposto importariam ainda na previsão de novas regras, como por exemplo: a) na hipótese de reincidência ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, o regime inicial da pena será o fechado, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas ou de reduzido

potencial ofensivo; b) no caso de condenados pelos crimes previstos nos arts. 312, *caput* e § 1º, art. 317, *caput* e § 1º, e art. 333, *caput* e parágrafo único, o regime inicial da pena será o fechado, salvo se de pequeno valor a coisa apropriada ou a vantagem indevida ou se as circunstâncias previstas no art. 59 lhe forem todas favoráveis; c) na hipótese de condenação pelo crime previsto no art. 157, na forma do § 2º-A e do inciso I do § 3º, o regime inicial da pena será o fechado, exceto se as circunstâncias previstas no art. 59 (CÓDIGO PENAL, 1940).

A inescapável realidade do crime organizado, também, exige, por exemplo, que: a) as lideranças de organizações criminosas armadas ou que tenham armas à disposição deverão iniciar o cumprimento da pena em estabelecimentos penais de segurança máxima; b) o condenado por integrar organização criminosa ou por crime praticado através de organização ou associação criminosa não poderá progredir de regime de cumprimento de pena ou obter livramento condicional ou outros benefícios prisionais se houver elementos probatórios que indiquem a manutenção do vínculo associativo.

A reestruturação do sistema impõe também a revisão de benefícios como o livramento condicional e saídas temporárias e principalmente de suas condições. Importante ressaltar que o livramento condicional, assim como medidas passíveis de serem implementadas na unidade prisional, compõe essencial elemento de progressão para este novo modelo proposto.

Em face das experiências atuais e desse novo peso que o instituto ganha, reclama também sua precisa delimitação e descrição de requisitos, a exemplo: (i) da reparação do dano; (ii) uso do monitoramento eletrônico; e, (iii) bom comportamento durante a execução da pena, não cometimento de falta grave nos últimos doze meses, bom desempenho no trabalho que lhe foi atribuído e aptidão para prover à própria subsistência mediante trabalho honesto; (iv) vedação aos condenados, definitiva ou provisoriamente, por crimes hediondos, de tortura ou de terrorismo, de organização criminosa, saídas temporárias por qualquer motivo do estabelecimento prisional, salvo, excepcionalmente, nos casos do art. 120 da Lei nº 7.210, ou para comparecer em audiências, sempre mediante escolta (BRASIL, 1984).

Institutos como os de saídas temporárias, igualmente, devem ser redefinidos, observando-se, por exemplo, sua: i) vedação em caso de quebra da anterior e/ou em razão da prática de falta durante o gozo; ii) vedação quando a data revelar-se incompatível com o crime praticado (por exemplo: Suzane von Richthofen - saída do dia dos pais/mães).

A propósito, impõe-se estabelecer, como regra, deixando que as exceções sejam decididas pelo juiz da causa, que as audiências de presos recolhidos em estabelecimentos prisionais sejam preferencialmente por meio de videoconferência. A medida, que importa em

diminuição de riscos de fuga, risco à sociedade e de economia, deve ser incentivada e custeada pelos departamentos penitenciários nacional e estaduais.

A evolução tecnológica e seus produtos – monitoramento eletrônico – devem ser efetivamente utilizados como meios alternativo à prisão, cumprindo ao DEPEN o fomento e a criação de centrais de monitoramento.

Para acompanhamento e fiscalização de medidas e penas poder-se-ia também prever quadro de agentes de custódia (“condicional”), aos quais seriam atribuídas eventuais diligências para fiscalização e acompanhamento do regime aberto, do livramento condicional, das saídas temporárias, das autorizações para trabalho externo etc. A distribuição racional de um número determinado de “fiscalizados” poderia auxiliar inclusive na minimização de incidentes na execução e no efetivo processo de “ressocialização”.

Enquanto não criados os quadros de servidores mencionados, obrigatoriedade de utilização de ferramentas, sem custos, como o *Google Drive* para atualização de endereços dos apenados em regime aberto e em gozo de saída temporária, com cessão de acesso para as Guardas Municipais, Polícia Civil e Militar entre outros órgãos.

O quadro atual também aponta para a imprescindível revisão das regras de visitação, social e íntima, principalmente porque as visitas tornaram-se meio de comunicação com o mundo exterior e, por conseguinte, de transmissão de ordens pelo crime organizado.

A tecnologia, igualmente, deve ser utilizada como a “visita virtual”, assegurando, assim, o direito daqueles presos cujas famílias não têm condições.

Revisão das regras de apuração de faltas e sua tipificação, adequando-as à realidade, mormente no que tange à fixação de prazos de prescrição, decadência e extinção, inclusive no que diz respeito ao Regime Disciplinar Diferenciado.

O Regime Disciplinar Diferenciado, por sua vez, deve observar, na linha das propostas legislativas, as seguintes características: i) duração inicial de até dois anos, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie; ii) recolhimento em cela individual; iii) visitas, em número de uma por mês, a serem realizadas em intervalos regulares de tempo e em instalações equipadas para impedir o contato físico e a passagem de objetos, por uma pessoa da família ou, no caso de terceiro, autorizado judicialmente, com duração de duas horas; iv) o preso terá direito à saída da cela por duas horas diárias para banho de sol; v) todas as entrevistas monitoradas, em instalações equipadas para impedir o contato físico e a passagem de objetos, salvo expressa autorização judicial em contrário; vi) fiscalização do conteúdo da correspondência; vii) participação em audiências judiciais exclusivamente por videoconferência, garantindo-se, quando necessário, a presença do defensor; viii) poderá ser

prorrogado sucessivamente, por períodos de um ano, existindo indícios de que o preso – continue apresentando alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal de origem ou da sociedade – mantém os vínculos com organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, considerado também o perfil criminal e a função desempenhada por ele no grupo criminoso, a operação duradoura do grupo, a superveniência de novos processos criminais e os resultados do tratamento penitenciário; ix) visitas, entrevistas e atendimentos serão gravados em sistema de áudio ou de áudio e vídeo e, com autorização judicial, fiscalizada por agente penitenciário; x) o preso que não receber visita poderá ter contato telefônico com uma pessoa da família, uma vez por mês e por dez minutos, sendo que a ligação será submetida à gravação e será realizada após prévio agendamento.

Nessa quadra, ainda, propõe-se inclusive a criação de sistema de “micropunições”. Não se pode olvidar que o sistema é progressivo/regressivo e que a regressão impacta igualmente o sistema prisional. Com efeito, propõe-se a criação de regras de “micropunições”, que pode inclusive prever prisão “simples” e “temporária”, ao invés da regressão direta e mais gravosa.

A revisão, igualmente, deve se ocupar da reestruturação dos órgãos de execução penal. Por exemplo, entre os órgãos da execução penal há previsão de patronatos (art. 61, VI, LEP), destinados a prestar assistência aos albergados e aos egressos (art. 78, LEP). Trata-se, em regra, de outra letra morta. O importante papel, quiçá, deve ser atribuído aos conselhos da comunidade – uma vez mais, gize-se, o preso é da sociedade e não do Estado – e aos departamentos penitenciários estaduais, com a supervisão do Departamento Penitenciário Nacional.

Imprescindível a efetivação e concretização de políticas públicas voltadas ao egresso, com o acompanhamento de equipes multidisciplinares, as quais podem e devem ser subsidiadas com os recursos do FUNPEN, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e de penas substitutivas, bem como o fomento de acordo de cooperação interinstitucional (por exemplo, outros ministérios – do Trabalho, Assistência Social, Educação e Saúde –, universidades públicas e privadas, confederações de empresas etc.).

Entre as políticas que ainda devem ser impulsionadas e perseguidas, com prioridade, tem-se o fomento da aplicação das penas substitutivas à prisão, revendo-se, inclusive, o seu rol, pois, por exemplo, são raros os locais apropriados para a aplicação da limitação de final de semana – pena, inclusive, que poderia e deveria ser melhor utilizada para delitos específicos.

Necessário, portanto, a exemplo do que já apontou a CPI (2009): estimular a aplicação e a fiscalização das penas e medidas alternativas em todas as unidades da federação; difundir as vantagens das penas e medidas alternativas como instrumentos eficazes de punição e

responsabilização; e desenvolver um modelo nacional de gerenciamento para a aplicação das penas e medidas alternativas.

E, também com a revisão dos patronatos, incumbido que foi em alguns lugares para fiscalizar e implantar as penas substitutivas, em particular, a de prestação de serviços à comunidade, deve-se fomentar a criação e a instalação de Centrais de Penas Alternativas, vinculadas diretamente ao juiz da execução, com a cooperação e integração dos demais órgãos e poderes do Estado e da sociedade. As centrais devem conter equipe multidisciplinar, sistema informatizado de controle de prestadores de serviços e de instituições conveniadas, as quais, inclusive, podem e devem ser beneficiadas com a destinação de recursos das penas pecuniárias.

O DEPEN deve estabelecer metas e índices de verificação e fiscalização, vinculando a transferência de recursos do FUNPEN a obtenção de resultados efetivos.

Como medida prospectiva, o DEPEN deve promover estudos para, com o amparo do Congresso Nacional, desenvolver uma política nacional de “engenharia” de sistema prisional, considerando que, em regra, suporta os ônus financeiros por meio de repasses de recursos para a construção de unidades destinadas ao cumprimento de penas. Essa “engenharia” deve prever norma cogente, por exemplo, aos municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes que construam e mantenham unidades para custodiar os presos locais ou, ainda, que a obrigatoriedade recaia sobre microrregiões ou regiões metropolitanas com densidade demográfica a ser definida. Deve a lei prever restrições ao repasse de recursos financeiros, bem como para a transferências de presos, aos entes federados que se recusarem ou embaraçarem a concessão de licenças e autorizações para a construção de unidades prisionais.

Insta observar que a criminalidade e a existência de presos não é produto de um ou alguns municípios, mas uma realidade do convívio social e que a simples transferência do problema não elimina o quadro de insegurança.

Há que se revisar e aprimorar os estudos sobre a formatação de parcerias público privadas na construção, manutenção e operação de unidades prisionais, principalmente considerando as dificuldades orçamentárias e a degradação do atual sistema. Os estudos poderiam englobar, inclusive, a viabilidade de adoção de modelos empregados no exterior de custeio pelo próprio apenado.

Nessa quadra, a par do aprimoramento construtivo – com previsão de monitoramento de áudio e vídeo, automação, uso de recursos tecnológicos como videoconferências, *body scan*, etc. – previsão e estruturação de Departamentos de Inteligência nas unidades prisionais, com interação e atuação conjunta com os órgãos de segurança pública, principalmente com foco nas organizações criminosas e na prática de ilícitos intra e extra muros.

Imperiosa, ainda, a implantação obrigatória em todas as unidades prisionais de ambulatórios e área destinada à saúde dos presos, com quadro de servidores próprios compatível e em não sendo factível mediante terceirização – inclusive convênio com universidades, empresas públicas e privadas. Deve o DEPEN, com o acompanhamento do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC), proceder ao levantamento da situação atual e estruturar junto aos estados cronograma de implantação de unidades hospitalares nos complexos penitenciários, evitando-se o deslocamento e a escolta dos presos a postos de saúde e hospitais públicos, com riscos e custos. As ações devem ser coordenadas e conveniadas com o Ministério da Saúde, que deverá auxiliar e destinar recursos financeiros e pessoal.

Revisão das estruturas destinadas ao cumprimento das medidas de segurança com a efetiva implantação de atendimento médico psiquiátrico e multidisciplinar, focado na saúde mental e reinserção dos presos. Estas unidades devem receber atenção especial e particular dos Departamentos Penitenciários, do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Defensorias, também com a adoção de processos eletrônicos, prontuários acessíveis, obrigatoriedade de inspeção e revisão periódica de procedimentos e instalações.

A política destinada aos presos estrangeiros, igualmente, merece reflexão, não só em razão das dificuldades operacionais que o tratamento destes internos demanda, com os custos que se impõe, perpassando, assim, na necessária revisão dos procedimentos para expulsão, inclusive no que tange a sua simplificação e sumarização.

As penas pecuniárias, também, merecem atenção, não só por consubstanciarem uma opção política de sanção – não raro desprezada –, mas por integrarem uma das fontes do Fundo Penitenciário. Imprescindível o aparelhamento e a adoção de mecanismos de cobrança efetivos, a exemplo dos já previstos na legislação (por exemplo, desconto da remuneração), mas também positivar o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o inadimplemento deliberado da pena de multa cumulativamente aplicada ao sentenciado impede a progressão no regime prisional (STF, 2015). Adequar, ainda, a legislação à compreensão de possibilidade de execução da sentença condenatória, uma vez que não faz sentido permitir a execução da pena privativa e restringir a possibilidade da execução da pena de multa, mormente em face da possível reversão jurídica e fática.

Ao Fundo Penitenciário Nacional, ainda, poderiam ser vertidas as multas aplicadas a terceiros pela jurisdição criminal a título de *astreint* ou *contemp of court*.

Cumprido ao DEPEN a criação e divulgação de “banco de boas práticas” do sistema prisional, devendo disseminar, estimular e auxiliar a implantação de políticas e projetos considerados apropriados e bem-sucedidos.

Por fim, embora evidentemente não menos importante, necessário o fortalecimento e aperfeiçoamento do Programa de Proteção à Vítimas e Testemunhas (PROVITA), com a alocação e previsão de recursos do FUNPEN, também voltado aos internos do sistema, não raro subjugados pelas organizações criminosas.

6. DIRETRIZES E MEDIDAS EM RELAÇÃO AO EGRESSO

Pery Francisco Assis Shikida (Conselheiro do CNPCP)

Vilobaldo Adelídio de Carvalho (Conselheiro do CNPCP)

Não restam dúvidas de que inerente à estruturação de qualquer política pública existe um arranjo institucional. Neste contexto, no Brasil deve-se levar em consideração o pacto federativo insculpido constitucionalmente e as atribuições dos poderes constituídos. No caso de ações que tenham como foco o egresso do sistema prisional, no âmbito de um Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, mesmo sendo este de competência elaborativa do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão do Poder Executivo, as medidas práticas a serem adotadas devem envolver além do Poder Executivo o Poder Judiciário, respeitados os ditames legais.

A questão da reinserção social do egresso da prisão, de modo a não voltar a praticar novos crimes, pode estar alicerçada em um tripé que precisa ser bem montado. Primeiro, torna-se necessário que a pessoa saia da prisão predisposta a não cometer novos crimes, ou seja, ter a convicção de que o crime não compensa. Em segundo lugar, o Estado tem que ter feito a sua parte, com uma justiça eficiente e preparando-o quando ainda preso para apontar novas possibilidades de convivência social pacífica. Por fim, torna-se imprescindível que a própria sociedade não retroalimente a propensão para o crime, podendo, inclusive por meio de instituições empresariais ou organizações da sociedade civil, contribuir com o processo de reinserção social, já que após a soltura o egresso se encontra no meio social.

Com efeito, o sentido léxico da palavra “egresso” comumente remonta a alguém que deixou de pertencer a um determinado lugar. A aplicação e conseqüente institucionalização do termo egresso do sistema prisional remonta à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal (LEP), que designa o detento ou recluso de acordo com estas condições: “I - o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento; II - o liberado condicional, durante o período de prova” (BRASIL, 1984).

Na LEP a palavra “egresso” aparece dez vezes, fundamentalmente para instituir normativas desta categoria, por exemplo, o art. 10 rege que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”; ainda neste mesmo art., o parágrafo único cita que a assistência será: “I - material; II - à saúde; III - jurídica; IV - educacional; V - social; VI - religiosa (BRASIL, 1984). Ademais, em seu art. 15, parágrafo 3º, a LEP ressalta que deverão ser implementados Núcleos

Especializados da Defensoria Pública, fora dos estabelecimentos penais, visando prestar assistência jurídica integral e gratuita aos egressos sem recursos financeiros para constituir advogado. Esta assistência ao egresso fica também explícita no art. 25, consistindo: “I - na orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade; II - na concessão, se necessário, de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de 2 (dois) meses” (BRASIL, 1984). O parágrafo único do art. 25 e o art. 27 complementam que este prazo estabelecido poderá ser prorrogado uma única vez, desde que comprovado, via declaração de assistente social, sobre o empenho na obtenção de emprego por parte da pessoa afeta. *Pari passu*, o serviço de assistência social deverá colaborar com o egresso para a obtenção de trabalho.

Já o Ministério da Segurança Pública (2018) cita a palavra egresso seis vezes no trabalho “Sistema Único de Segurança Pública/Política Nacional de Segurança Pública/Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028”, ressaltando a necessidade de investir em programas de inclusão social e prevenção direcionados para egressos e futuros egressos do sistema penitenciário, bem como fortalecendo esta política mediante instalação de patronatos nos municípios. Neste contexto, procura-se criar e/ou fomentar condições mínimas para ressocialização dos egressos com oportunidades educacionais e de qualificação profissional com vista à reinserção social.

O CNPCP, em seu mais recente Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2015), cita a palavra egresso catorze vezes. Nessas citações o que se intenciona é apoiar o egresso do sistema prisional em seu retorno à sociedade, fortalecendo a política de reintegração social. Foram citados, por exemplo: o incentivo fiscal às empresas que contratarem presos e egressos; o desenvolvimento de uma Política Nacional de reintegração que envolva Ministérios correlatos e a Sociedade Civil; o estímulo para a criação de patronatos ou órgãos similares nos estados que não possuem equipamentos necessários para a profícua política de reintegração social; e a criação de canais que facilitem ao egresso obter certidões e documentos aptos ao exercício da plena cidadania, com o fito de auxiliá-lo na obtenção de emprego.

Contudo, faz-se necessário dizer que, embora as referências citadas anteriormente tenham intenções que não possuem ou demonstrem características extraordinárias em suas políticas, nenhuma delas expôs, com fundamentação empírica, qual(uais) razão(ões) motivou(ram) as pessoas a migrarem para o ato ilícito.

Mesmo ciente do fato de não existir consenso sobre o que faz com que uma determinada pessoa cometa crime(s), existem “variáveis dissuasórias que levariam o indivíduo a se abster de cometer crimes”, como: a “percepção e sentimento de concordância do indivíduo para com

o conjunto vigente de normas e valores sociais, que faz estreitar os elos desse para com a sociedade”, e o controle externo “que se inicia pela polícia, passando pela justiça e terminando nos sistemas punitivos, que indicariam as probabilidades de aprisionamento e a magnitude das punições” (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 259-260). Sobre este aspecto, vale citar o conceito de dissuasão exposto por Oliveira (2011), cuja essência deve ser de que o custo de oportunidade do crime esteja atrelado com fatores que desencorajam a prática criminosa, seja mediante utilização de incentivos positivos (condições de trabalho, por exemplo), seja mediante utilização de incentivos negativos (probabilidade e severidade da punição, por exemplo).

Destarte, considerando que, se somente se, as motivações para a prática ilegal não forem absolutamente estancadas e/ou o custo de oportunidade do crime seja um elemento de fato desencorajador, o preso e/ou egresso continuará tendo uma alta probabilidade de cometer novos delitos, ou seja, vindo a reincidir criminalmente. Shikida et al. (2019), especificamente no tocante aos crimes lucrativos [denominação de Becker (1968) para delitos como furto, assalto, tráfico de drogas etc., que visam – em última instância – pecúnia], reiteraram que este tipo de delito está sendo maiormente cometido no Brasil porque os benefícios financeiros estão sendo bem superiores aos seus custos, sendo motivados, principalmente, pela ideia de ganho fácil, cobiça, ambição e ganância.¹⁹ Ainda neste tocante, esta migração para a atividade ilegal está fortemente relacionada com travas morais fragilizadas dos delinquentes, quais sejam, formações familiar, religiosa e escolar debilitadas. Isto faz com que a perda moral proveniente da execução do crime seja pouco expressiva para estas pessoas que, frisa-se, não respeitam as instituições ligadas, direta e indiretamente, com a segurança pública (polícia, judiciário e outras). Já os crimes não lucrativos (homicídio, estupro etc.) estão atrelados também às fragilidades das travas morais, bem como com variáveis dissuasórias que levariam as pessoas ao não cometimento de crimes.

Logo, o que o preso e o egresso precisam ter, primeiramente no ambiente complexo e multifacetado do sistema prisional, são medidas que favoreçam a recuperação de sua bússola moral, ligadas às travas morais mencionadas por Schlemper (2018), isto é, noções estruturadas de família, escola, trabalho e religião que funcionem como variáveis dissuasórias da criminalidade. De acordo com as pesquisas de campo de Schlemper (2018), os próprios delinquentes pesquisados citaram fatores como mais trabalho, mais escola/educação, prática

¹⁹ Mariano (2010) confirma o fato de as variáveis socioeconômicas explicarem parte da variação nos níveis de crimes lucrativos. Santos e Kassouf (2008) também realizam importante estudo econômico das causas da criminalidade no Brasil.

religiosa e mais oportunidade como estratégia que o Estado poderia implementar, em termos de políticas públicas, para reduzir tanto os crimes como a sua reincidência.

Historicamente, a implementação de ações voltadas ao trabalho, estudo e religião aos apenados surge com a transição da maneira de punir, da pena castigo à ideia de punir educando. Porto (2008) demonstra que essa ideologia já era difundida séculos atrás, ressaltando a Colônia de Mettray, que foi inaugurada em Paris em 1839 pelo Juiz Frédéric-Auguste Demetz. Esta Colônia tinha como fito a ideia de punir educando, no qual os internos eram submetidos a trabalho forçado, instrução primária e religiosa.

Sobre a questão da escola dentro dos estabelecimentos prisionais, Zonatto (2018) ressalta que o acesso à educação deve ser garantido ao preso, pois uma privação disso significa impor uma pena adicional ao apenado. Sobre outra importante trava moral, dados do Projeto Religioso²⁰ desenvolvido na Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu (PEF), que busca a reintegração social a partir do resgate da base religiosa, proporcionando que o preso, voluntariamente, receba conhecimentos e ensinamentos religiosos, vem apresentando resultados positivos. Com efeito, em pouco mais de 3 anos de existência, este Projeto contribuiu para uma redução próxima a 50% das faltas disciplinares, transformando o ambiente interno para melhor e resgatando laços familiares antes perdidos pela prática do crime, além de ser um meio direto de combate ao crime organizado.

Quanto ao trabalho dentro do ambiente prisional, Zonatto (2018) destaca que o mesmo não deve ser forçado, porém, uma vez trabalhando o apenado tem o direito de ser remunerado em conformidade com a regulamentação vigente.

Neste contexto, ao preso, primeiramente este porquanto se nada for feito ao preso, inócua será a política direcionada ao egresso do sistema prisional, torna-se premente a promoção do acesso ao trabalho, educação e, conforme escolhas pessoais, da intensificação da prática religiosa dentro dos estabelecimentos penais (nos casos de apenados de regime fechado), bem como para aqueles que tiveram condenações para outros regimes e penas alternativas – como de prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas e/ou prestação pecuniária.²¹

²⁰ Projeto Evangelístico “Caminho de Vida” finalista do PRÊMIO SESI ODS 2018, escolhido pelos especialistas como um dos cinco melhores projetos apresentados na categoria Poder Público, reconhecido com o SELO SESI ODS 2018 por atender o 16º objetivo: Paz, Justiça e Instituições Eficazes (PENITENCIÁRIA ESTADUAL DE FOZ DO IGUAÇU – PEF/PR, 2015).

²¹ Nickel (2019, p. 91), no trabalho empírico “Análise da execução penal envolvendo crimes econômicos no Paraná cuja pena privativa de liberdade foi substituída por prestação de serviços e/ou pecuniária”, apontou que o risco da punição por outra prestação de serviço foi o fator mais favorável ao objetivo da efetiva ressocialização; “nesta sequência de importância, quando o serviço prestado for adequado com a qualificação profissional [...], o percentual de ressocialização é mais elevado”. Isto denota que o Estado exercendo função crível certamente contribui para que o apenado seja de fato um cidadão, sobretudo com o atributo do trabalho.

Assim, esta diretriz se torna duplamente benéfica, servindo como uma forma de punição e reeducação do sentenciado, visando principalmente o resgate de suas bússolas morais.

Vale dizer que esta política é complementar, e não excludente, às ideias citadas na LEP, pois está em conformidade com o escopo de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade do egresso. Porém, neste caso se busca, mormente, o fortalecimento das travas morais enquanto fator dissuasório que leva uma pessoa a se abster de cometer crimes. Ademais, como externalidade positiva dessa estratégia de intensificação do trabalho se destaca, conforme cita Shikida e Brogliatto (2008, p. 150), a melhora do ambiente prisional via redução dos níveis de estresse da população carcerária –“os benefícios relativos ao trabalho desenvolvido pelos detentos convergem para a remição da pena, ocupação do tempo e da mente (foi citado por muitos o dito popular: ‘cabeça vazia é oficina do diabo’) e melhor chance de profissionalização/regeneração”.

As medidas a serem tomadas para os egressos devem estar em consonância com a regra número 4 das Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela), em que o Brasil é signatário.

Regra 4

1. Os objetivos de uma pena de prisão ou de qualquer outra medida restritiva da liberdade são, prioritariamente, proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência. Estes objetivos só podem ser alcançados se o período de detenção for utilizado para assegurar, sempre que possível, a reintegração destas pessoas na sociedade após a sua libertação, para que possam levar uma vida autossuficiente e de respeito para com as leis.
2. Para esse fim, as administrações prisionais e demais autoridades competentes devem proporcionar educação, formação profissional e trabalho, bem como outras formas de assistência apropriadas e disponíveis, incluindo aquelas de natureza reparadora, moral, espiritual, social, desportiva e de saúde. Estes programas, atividades e serviços devem ser facultados de acordo com as necessidades individuais de tratamento dos reclusos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; 2016, p. 19).

Com base nesses pressupostos, uma proposta de política pública voltada para proporcionar ao egresso do sistema prisional condições adequadas de reabilitação social, passa, irremediavelmente, pela adoção de medidas habilitatórias como, por exemplo, oportunidades de trabalho e estudo, além de assistência religiosa e de cunho social quando a pessoa ainda se encontra reclusa, no processo de execução da pena ou da prisão “provisória”, para que o egresso possa sair da prisão com o mínimo de capacidade laborativa e formativa para enfrentar o mercado de trabalho, por exemplo. Neste caso, o desafio se torna ainda maior, já que a assistência ao preso, preceituada na LEP, ainda é deficiente. Imagine então como assegurá-la aos egressos!

Evidentemente, o desafio posto é diminuir os índices de reincidência em novos crimes por parte de egressos do sistema prisional. Para isso, seria importante maiores conhecimentos

sobre o tema. Entretanto, mesmo existindo diversos estudos sobre a questão da pena privativa de liberdade e do ambiente prisional, de acordo com Madeira (2004), citado por Mueller (2014, p. 2), “[...] poucos são os que tendem a analisar a trajetória e o processo pós-prisional, a reintegração social e a ressocialização, ou não, dos egressos do sistema prisional”. Isso, sem nenhuma dúvida, dificulta a existência de diagnósticos da realidade.

Estudando a questão da reincidência criminal no Brasil, Saporì, Santos e Der Maas (2017), em pesquisa realizada em Minas Gerais sobre o tema, apontam elevados índices de reincidência criminal, apesar de não indicarem possíveis causas relacionadas à reincidência.

Recentemente o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada realizou pesquisa sobre “Reincidência Criminal no Brasil” (IPEA, 2015). Em meio a discussões sobre o tema da “ressocialização” são destacadas as posições realista e idealista. Sendo assim, “[...] os adeptos da posição realista, partindo da premissa de que a prisão não é capaz de se constituir em espaço de ressocialização, defendem que o máximo que ela pode fazer é neutralizar o delinquente” “[...] (IPEA, 2015, p. 14). Por outro lado, “[...] no extremo oposto estão os que se inserem na posição idealista, que permanecem na defesa da prisão como espaço de prevenção especial positiva (ressocialização) [...]”. No âmago desse debate prevalece “a opinião quase consensual, no entanto, de que a prisão não é capaz de ressocializar não se estende aos rumos que deveriam ser dados à prisão” (IPEA, 2015, p. 14). Na verdade, trata-se de um tema bastante polêmico e longe de consenso. A pesquisa do IPEA (2015) ainda apresenta a posição de Barata (1990):

[...] a prisão, do modo como se apresenta, é de fato incapaz de promover a ressocialização; ao contrário, o que ela tem produzido realmente são obstáculos ao alcance deste objetivo. No entanto, apesar desse reconhecimento, sustenta que o intuito não deve ser abandonado, mas reconstruído e, nesta reconstrução, propõe a substituição dos termos ressocialização e tratamento pelo de *reintegração social*. Para Baratta (1990, p. 3), ressocialização e tratamento denotam “uma postura passiva do detento e ativa das instituições: são heranças anacrônicas da velha criminologia positivista que tinha o condenado como um indivíduo anormal e inferior que precisava ser (re)adaptado à sociedade, considerando acriticamente esta como ‘boa’ e aquele como ‘mau’”. Em oposição, o termo reintegração social pressupõe a igualdade entre as partes envolvidas no processo, pois requer a “abertura de um processo de comunicação e interação entre a prisão e a sociedade, no qual os cidadãos reclusos *se reconheçam* na sociedade e esta, por sua vez, *se reconheça* na prisão” (IPEA, 2015, p. 14).

Essa questão conceitual e de concepção quanto ao papel da prisão não pode ser óbice à busca de redução da reincidência. A pena privativa de liberdade trata-se de uma realidade posta como mecanismo de enfrentamento à violência criminal e, assim, deve ser enfrentada até que se construa outro instituto que possa substituí-la em plenitude. Por enquanto, como não se vislumbram alternativas que possam concretamente superá-la, o problema da reintegração social de egressos do sistema prisional deve ser enfrentado por meio de medidas no sentido de proporcionar uma melhor integração deste à sociedade, apesar dos males existentes na prisão.

Entretanto, não restam dúvidas de que “a reintegração social dos egressos do sistema prisional deve ser entendida como o suporte provido a eles antes, durante e após o cumprimento da pena. A deprivação da liberdade por si não faz nada para prepará-los para a mudança esperada pela sociedade” [...] (MUELLER, 2014, p. 5). Evidentemente, para ter mais eficiência, as medidas direcionadas à redução da reincidência criminal devem se iniciar no curso do processo de execução da pena (ainda quando a pessoa estiver presa) e segui-la após a soltura. Portanto, trata-se de uma questão bastante complexa.

Além disso, pensar em ações voltadas para atender egressos do sistema prisional no escopo de um Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária exige que o tema seja tratado enquanto política de Estado. Neste caso, deve-se considerar a política pública na sua complexidade conceitual e pragmática. Em meio ao dissenso frente ao tema, no aspecto conceitual, não restam dúvidas de que:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por momentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, que comportam sequências de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços [...] (SILVA, 2001, p. 37-38).

Como se pode notar, a política pública é caracteristicamente um processo de intervenção do Estado na sociedade. Normalmente se inicia com planejamento e segue com a gestão. Isso significa que deve ser delineada em programas e projetos com objetivos, metas, ações, recursos e monitoramento. Com efeito, necessita de estruturas e depende de conjunturas. Além disso, a avaliação de possíveis resultados se impõe para se medir a eficiência, eficácia e efetividade da política.

Evidentemente, a estruturação de uma política de Estado voltada para a assistência ao egresso do sistema prisional passa pela reestruturação de órgãos, adequação de estruturas físicas, formação de pessoal, aquisição de equipamentos e, sobretudo, definição de objetivos e metas, delineamento de ações, previsão de recursos, estratégias de gestão e mecanismos de monitoramento e avaliação. Neste caso, este Plano deve servir de ponto de partida para a construção dessa política, tendo no DEPEN o órgão fomentador e articulador, de forma interinstitucional.

Em regra, os entes federativos não possuem estruturas institucionais para assistência e acompanhamento de egressos do sistema prisional. Na verdade, até existem programas e

projetos dessa natureza. Porém, estes não integram uma política de Estado duradoura e consistente que possa apresentar resultados substanciais impactantes na diminuição efetiva da reincidência criminal. Pelo menos não existem estudos que apontem tais resultados.

O desenvolvimento de qualquer política pública exige a necessidade de estruturas físicas, de pessoal e de equipamentos. Dependendo do caso concreto proposto no programa pode ser necessário um rearranjo institucional. Entretanto, existem poucas informações quanto a eventuais estruturas destinadas para acompanhamento de egresso do sistema prisional. A Lei Complementar nº 79/1994, que criou o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) preceitua no art. 3º, VII, que os recursos do FUNPEN serão aplicados na elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes (BRASIL, 1994).

Ainda de acordo com o art. 3-A, § 2º, do mencionado diploma legal, introduzido pela Lei nº 13.500/2017, os recursos do FUNPEN poderão também ser utilizados “no financiamento de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, ou de programas de alternativas penais”. A Lei 13.500 também alterou o art. 40, § 5º, da Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações), dispondo que “A Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento” (BRASIL, 2017).

Evidentemente, as fontes de arrecadação dos recursos do FUNPEN, preceituadas no art. 2º da Lei Complementar 79/1994, necessitam de ser ampliadas para fazer frente às demandas existentes, uma vez que de acordo com dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2017), tendo por referência junho/2016, a população presa no País era um total de 726.712 pessoas. Deve-se ainda considerar que nesse contexto tem-se a possibilidade de um constante e elevado número de egressos. Sendo assim, ampliar a arrecadação de recursos do FUNPEN seria de fundamental importância para ampliar os programas e projetos voltados para atender o egresso com o objetivo de evitar a reincidência criminal.

No caso específico do egresso do sistema prisional, apesar de a LEP ser clara e cristalina de que a “assistência estende-se ao egresso” é um “dever do Estado” e tem por objetivo “prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade” [LEP, art. 10, parágrafo único (BRASIL, 1984)], são poucos ou quase inexistentes núcleos institucionais que sejam voltados para essa assistência, já que, como dito antes, a assistência mesmo ao preso ainda é deficiente.

Entretanto, reitera-se que as medidas voltadas para a reintegração devem acompanhar todo o curso do processo de execução penal desde a prisão, mesmo que provisória, e seguir com a soltura. Repisa-se no sentido de que as ações voltadas para egressos de unidades prisionais devem ser pensadas como possibilidades de redução da reincidência criminal, portanto, imbricadas inicialmente no processo de execução da pena.

Cabe destacar que se deve pensar em várias situações de egresso, pois existe a pessoa que esteve presa apenas provisoriamente (sem ter sido sentenciada) e se encontra em liberdade condicional. Já no caso de sentenciados deve-se considerar o modelo progressivo de execução penal atualmente no Brasil, em que existe o egresso em decorrência de livramento condicional, ainda com vínculo com a justiça e outra situação na qual a pena já tenha sido completamente cumprida.

Outro aspecto diferenciado para a questão do egresso é que, dada a situação de desvinculação com a prisão, torna o acompanhamento por parte do Estado mais dificultoso, porém, abrindo maiores possibilidades de efetiva participação da sociedade civil e de empresas por meio de parcerias com o poder público para a oferta de oportunidades. “[...] é imprescindível que a comunidade participe efetivamente desse processo de reintegração social, uma vez que o sistema prisional, mesmo que esteja à margem da sociedade, é produto dela e a ela pertencente” (MULLER, 2014, p. 6). No entanto, a questão central é convencer a sociedade quanto à essa preciosa participação, já que a mesma, além de ser vítima da criminalidade violenta (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA; DIRETORIA DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019), carrega a cultura enraizada de que a prisão seja solução definitiva para o agente criminoso e certamente não acredita em ressocialização.

Não se pode esquecer que no Brasil não se tem conhecimento quanto à existência de banco de dados específicos relacionados aos egressos do sistema prisional, com um perfil, por exemplo, de quem seja verdadeiramente a pessoa egressa, para que com esse diagnóstico se possa pensar em medidas concretas voltadas para a adoção de política pública que contribua para diminuir a reincidência criminal. O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, realizado anualmente pelo Departamento Penitenciário Nacional, não inclui informações sobre pessoas egressas do sistema prisional. Isto deve ser incluído.

É importante destacar que o ambiente prisional tem sido o principal local para recrutamento de novos membros para facções criminosas e a experiência de egresso do sistema não deixa de ser um aspecto que certamente deve ser considerado relevante. Conforme Rodrigues (2017, p. 1), o crime organizado cada vez mais se sofisticou, “[...] passando a atuar e

cobrar os débitos dos seus membros quando regressam à liberdade. Isto é: mata-se e rouba-se para pagar a proteção e alimentação recebidas na cadeia [...]”. Com isso, o Estado deve fomentar programas e projetos voltados para o egresso do sistema prisional que desfavoreçam o avanço das facções criminosas.

Evidentemente, a falta de maiores informações sobre egressos do sistema prisional impõe um desafio ainda maior para a construção de programas e projetos, de cunho nacional, voltados para esse tipo de público. Sendo assim, o passo inicial seria um maior sistema de controle, com informações e dados acerca das pessoas egressas do sistema prisional. Talvez a partir daí ampliar-se-iam as possibilidades de se construir alternativas de projetos e programas que possam atender a essa população, inclusive formando-se parcerias com empresas e organizações da sociedade civil, com ações voltadas exclusivamente para os egressos. Uma alternativa seria inicialmente tentar identificar eventuais boas práticas de projetos voltados para egressos do sistema prisional com vistas à diminuição da reincidência criminal e, em seguida, tentar reproduzi-las em outros locais.

Os incisos VI e VII do art. 61 da Lei de Execução Penal dispõem, respectivamente, sobre o patronato e o conselho da comunidade como órgãos da execução penal. Em seu art. 78 a LEP preceitua a existência do patronato público ou particular para “prestar assistência aos albergados e aos egressos”. Conforme preceitua o art. 79, III da LEP incumbe ao patronato “colaborar na fiscalização do cumprimento das condições da suspensão e do livramento condicional”. Já o art. 139, tratando da observação cautelar decorrente do livramento condicional, dispõe que o patronato ou o conselho da comunidade terão como finalidade: “I – fazer observar o cumprimento das condições especificadas na sentença concessiva do benefício; II – proteger o beneficiário, orientando-o na execução de suas obrigações e auxiliando-se na obtenção de atividade laborativa” (BRASIL, 1984).

Com efeito, o patronato representa uma alternativa já preceituada em lei. Entretanto, não existem dados precisos quanto à sua existência no País e qual tem sido o trabalho desenvolvido por este órgão de execução penal. Neste contexto, o conselho da comunidade poderia contribuir no trabalho de reintegração social atingindo, inclusive, o egresso do sistema prisional. Entretanto, da mesma forma, é preciso um diagnóstico mais preciso que possa demonstrar o papel do patronato no processo de execução da pena, que não se encerra com a soltura, por exemplo, quando do livramento condicional.

Corroborar-se, aqui, diretriz lançada pelo Conselheiro Danilo Pereira Júnior, na qual “deve-se fomentar a criação e a instalação de Centrais de Penas Alternativas, vinculadas

diretamente ao juiz da execução, com a cooperação e integração dos demais órgãos e poderes do Estado e da sociedade”.

No ano de 2009, por meio da Resolução nº 96, de 27 de outubro de 2009, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2009) instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, o “Projeto Começar de Novo”, com o objetivo de “promover ações de reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário e de cumpridores de medidas e penas alternativas” (art. 1º). De acordo com o art. 2º desta Resolução, o Projeto comporia “um conjunto de ações educativas, de capacitação profissional e de reinserção no mercado de trabalho”, devendo ser “implementado com a participação da Rede de Reinserção Social, constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e pelas entidades públicas e privadas, inclusive conselho da comunidade, universidade e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes” (art. 2º, § 1º). Com efeito, não restam dúvidas quanto ao viés propositivo do Projeto no sentido de contribuir para diminuir a reincidência criminal.

Dados obtidos diretamente no site do CNJ (2019b), informavam em 14/07/2019 que durante o Programa foram propostas 18.565 vagas de emprego, sendo que 13.725 vagas foram efetivamente preenchidas. Naquela data existiam 592 vagas de emprego disponíveis em diversas profissões: técnico eletrônico em geral, marceneiro, auxiliar de administração, auxiliar de serviços gerais, auxiliar de pedreiro, servente (construção civil), marceneiro, auxiliar de administração, atendente de balcão etc. As vagas são ofertadas por instituições parceiras integrantes da Rede de Reinserção Social. Quanto aos cursos de capacitação o site indicava 8.054 vagas propostas. Porém, logo em seguida aparecia a informação “nenhum curso encontrado”, indicando não existir nenhum curso disponível no momento.

Em São Paulo, por exemplo, na estrutura institucional da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado existe a Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania, criada pelo Decreto nº 54.025, de 16/02/2009 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009a), e o Programa Estadual de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário – Pró-Egresso, instituído pelo Decreto nº 55.126, de 07/12/2009 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009b).

De acordo com informações do site da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019b): o Programa atua em duas frentes bem específicas: no encaminhamento de egressos do sistema penitenciário paulista ao mercado de trabalho e na qualificação profissional dos sentenciados que cumprem pena em unidades prisionais de regime semiaberto, de egressos e de pessoas em cumprimento de penas ou medidas alternativas. Entretanto, as ações estão voltadas mais precisamente para

o acompanhamento de pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas à pena privativa de liberdade.

O Estado de Santa Catarina vem se destacando quanto à oferta de trabalho ao preso. Recentemente, com a Lei complementar nº 741, de 12/06/2019, regulamentou Fundos Rotativos da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2019a).²² Em verdade, existem diversas modalidades de trabalho nos ambientes prisionais. Os dados do Infopen (2016) apontam um percentual de 15% das pessoas presas trabalhando no País, no que se refere aos presos em atividades educacionais, os mesmos dados indicam um percentual de 12%. Esses índices são considerados bastante baixos. Provam a ociosidade na prisão e podem colaborar para os altos níveis de reincidência. Porém, essas informações são importantes pontos de partida para a adoção de ações voltadas para atender aos egressos do sistema prisional.

Apesar de se constatar a existência de programas e projetos voltados para uma reinserção social mais adequada da pessoa egressa do sistema prisional, objetivando claramente a diminuição da reincidência criminal, não existem mecanismos de avaliação de possíveis impactos de tais programas e projetos. Ademais, os estudos sobre o tema são raros. Além disso, não existem dados referentes aos egressos de unidades prisionais compilados organizadamente e condensados para se ter um melhor diagnóstico da situação. O Ministério da Justiça e Segurança Pública/Departamento Penitenciário Nacional, por exemplo, não inclui dados robustos relacionados aos egressos do sistema prisional.

Feitas essas considerações acerca do tema, no intuito de colaborar na construção no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, são apresentadas as propostas relacionadas às diretrizes e medidas voltadas para o egresso do sistema prisional:

- Incluir no Sistema Nacional de Informações Penitenciárias (SISDEPEN) dados e informações sobre egressos do sistema prisional.
- Construir um pacto interinstitucional entre os Poderes Executivo e Judiciário e definir programas e projetos de âmbito nacional com metas e recursos definidos, objetivando a reinserção social do egresso.
- Propor alterações na Lei Complementar nº 79/1994 (BRASIL, 1994) no sentido de ampliar as fontes de arrecadação do FUNPEN.

²² “Mecanismo que destina 25% do salário do preso, pago pela empresa que o contrata, para a unidade onde ele está cumprindo a pena. Uma espécie de indenização que o reeducando pago ao estado por conta das despesas no período de sua custódia” (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2019b).

- Fomentar, por meio do DEPEN, a criação de estruturas institucionais voltadas para o atendimento/orientação e assistência ao egresso do sistema prisional nos órgãos de gestão dos Sistemas Prisionais locais.

- Realizar levantamento nacional sobre existência de patronatos e conselhos da comunidade e incentivá-los a desenvolver ações voltadas para o atendimento do egresso.

- Criar o observatório do egresso, com o objetivo de monitoramento de ações voltadas para a reintegração social em cada órgão de execução penal.

- Formar parcerias com instituições públicas e privadas e organizações da sociedade civil para a oferta de trabalho e educação para egressos do sistema prisional.

- Criar e divulgar junto com as varas federais e estaduais de execução penal um manual de gestão e boas práticas com o fito de organizar e maximizar as penas de prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas, para que a ressocialização desses apenados seja potencializada.

- Fazer cumprir o preceituado na 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações) em relação à contratação de egressos em obras públicas (BRASIL, 1993).

- Incentivar os municípios na estruturação programas e projetos voltados para o egresso com foco na diminuição da reincidência criminal – a formação de parcerias com instituições públicas e privadas e organizações da sociedade civil para a oferta de trabalho e educação para egressos do sistema prisional pode ser estimulada mediante cadastramento no programa de cumprimento de medidas e penas alternativas (Lei nº 13.019/2014 – BRASIL, 1984).

- No tocante às APAC's (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), estimular políticas públicas visando auxiliar este tipo de humanização das prisões sem, contudo, deixar de lado a função punitiva da pena.²³

- Instituir mecanismos de monitoramento e avaliação de programas e projetos voltados para o egresso com foco na diminuição da reincidência criminal.

- Criar um banco de dados referentes a egressos em cada órgão dos Sistemas Prisionais locais, devendo mantê-lo acessível aos órgãos policiais.

Muito embora o foco desta parte diga respeito aos egressos do sistema penitenciário, não há como se dissociar, do que está sendo estudado, para que se possa pensar na “harmônica integração social do apenado e do internado”²⁴, como almejado pela Lei de Execução Penal, o

²³ Tal diretiva segue o “Estudo preliminar a metodologia APAC e a criação de vagas no sistema prisional a partir da implantação de centros de reintegração social” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA; OUVIDORIA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIIS, 2019).

²⁴ Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado (BRASIL, 1984).

necessário cuidado, por parte do Estado e de quem cometeu o ilícito, aos direitos da vítima ou das vítimas afetadas, direta ou indiretamente, pelo crime praticado pelo apenado e pelo qual foi condenado.

A ideia e o ideal de atenção às vítimas como obrigação do Estado e daquele que cometeu o ilícito não é nova. Na Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 40/34, de 29 de novembro de 1985, da qual o Brasil é signatário, está disciplinado, em seu item 8º, que “os autores de crimes ou os terceiros responsáveis pelo seu comportamento devem, se necessário, reparar de forma equitativa o prejuízo causado às vítimas, às suas famílias ou às pessoas a seu cargo[...]” (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2019).

Além disso, na mesma Declaração, está disposto que os seus signatários devem reforçar os “mecanismos judiciais e administrativos destinados a permitir que as vítimas obtenham reparação através de procedimentos formais ou informais que sejam rápidos” (COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS, 2019).

No Brasil, a Constituição Federal, no que diz respeito ao atendimento às vítimas, na parte relativa às disposições gerais constitucionais, mais especificamente em seu art. 245, mesmo que delegando a sua regulamentação para legislação infraconstitucional, dispôs:

Art. 245. A Lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o poder público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito (BRASIL, 1988).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018d), ao seu turno, no curso da 277ª Sessão Ordinária, realizada em 04 de setembro de 2018, ao considerar os termos da Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, os termos do art. 245 da Constituição Federal e a “insuficiência da proteção assegurada pela Lei nº 9.807/1999, de 13 de julho de 1999”²⁵, editou a Resolução nº 253. Dita resolução, em suma, determinou que o Poder Judiciário, ao exercer as suas competências, deve, dentre outras coisas:

- Garantir que as vítimas de crimes e de atos infracionais sejam tratadas com equidade, dignidade e respeito pelos órgãos judiciários e de seus serviços auxiliares (art. 1º).

²⁵ A Lei nº 9.807/1999 estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal (BRASIL, 1999).

- Instituir plantão especializado para atendimento às vítimas, destinando parcela da jornada dos servidores integrantes das equipes multidisciplinares e os espaços físicos adequados para tal (art. 2º).

- Acolher as vítimas com zelo e profissionalismo (art. 3º, I).

- Orientar as vítimas (art. 3º, II).

- Informar as vítimas sobre os seus direitos (art. 3º, III) e sobre programas destinados a vítimas ameaçadas (art. 3º, V).

- Encaminhar à rede de serviços públicos (jurídico, psicológico, assistencial, médico etc. – art. 3º IV) e a programas de Justiça Restaurativa (art. 3º, VI).

- Adotar as providências possíveis para destinar ambientes de espera separadas para a vítima e seus familiares nos locais de realização de diligências processuais e audiências.

- Prestar a necessária capacitação para os servidores que atuarão nos plantões referidos no art. 2º (art. 4º).

- Regulamentar a instituição dos plantões referidos no art. 2º e a concessão gratuita de cópias dos autos às vítimas, se não houver norma específica sobre a matéria (art. 6º).

Ressalta-se que, nos termos da resolução, vítimas são as “pessoas que tenham sofrido dano físico, moral, patrimonial ou psicológico em razão de crime ou ato infracional cometido por terceiro, ainda que não identificado, julgado ou condenado” (CNJ, 2018d). Como paradigma de atendimento eficaz às vítimas, cuja proposta pode ser ampliada e massificada em termos nacionais, há que se considerar o Projeto Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos (AVARC), idealizado pelas Promotoras de Justiça Celeste Leite dos Santos e Fabiola Moran Faloppa, e Procurador de Justiça Pedro Henrique Demercian.

O Projeto AVARC visa fortalecer medidas de proteção às vítimas de crimes, atuando de forma integrada com as redes interna e externa no tocante aos efeitos secundários do delito, procurando ser um canal de diálogo permanente e ativo com a vítima. Este Projeto conta com cadastro no sistema INOVA do Ministério Público do Estado de São Paulo (AVARC, 2019). Por esses motivos, uma vez que diferentes faces da moeda, ao mesmo tempo em que se deve pensar e executar medidas e diretrizes que digam respeito a reinserção social dos egressos do sistema prisional, há que se pensar e executar política institucional que atenda aos direitos e interesses das vítimas de crimes e atos infracionais.

Referências

- AMARAL, J. A. da S. **Determinantes da entrada das mulheres no tráfico de drogas: um estudo para o Acre (Brasil)**. 2019. 147 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo/PR. 2019.
- ARÚS, F. B. Panorama comparativo dos modernos sistemas penitenciários. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 61, v. 441, p. 215-239, julho 1972.
- BBC NEWS. **DNA pode esclarecer crime atribuído a serial killer após quase 50 anos**. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130712_estrangulador_boston_dna_fn>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**. v. 76, n. 1. 1968. p. 169-217.
- BENTHAM, J. **Teoria das penas legais e Tratado dos sofismas políticos**. São Paulo: Edijur, 2002.
- BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal. Vol. 4 - Parte Especial**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- BRASIL. **Código Penal** (Lei 2.848/1940, de 07 de dezembro de 1940). Publicada no Diário Oficial da União. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 06 jul. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- BRASIL. Decreto do Executivo 7.950/2013, de 12 de março de 2013. 2013b. Publicada no Diário Oficial da União em 13 de março de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7950.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.
- BRASIL. Lei Complementar nº 79/1994, de 07 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp79.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. Lei nº 10.216/2001, de 06 de abril de 2001. Publicada no Diário Oficial da União em 09 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10216.htm>. Acesso em: 22 set. 2019.
- BRASIL. Lei nº 11.343/2006, de 23 de agosto de 2006. Publicada no Diário Oficial da União em 24 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.671/2008, de 08 de maio de 2008. Publicada no Diário Oficial da União em 09 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11671.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.037/2009, de 01 de outubro de 2009. Publicada no Diário Oficial da União em 02 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12037.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.529/2011, de 30 de novembro de 2011. Publicada no Diário Oficial da União em 01 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.654/2012, de 28 de maio de 2012. Publicada no Diário Oficial da União em 29 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12654.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.846/2013 de 01 de agosto de 2013. 2013c. Publicada no Diário Oficial da União em 02 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.850/2013, de 02 de agosto de 2013. 2013a. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.019/2014, de 31 de julho de 2014. Publicada no Diário Oficial da União em 01 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.500/2017, de 26 de outubro de 2017. Publicada no Diário Oficial da União em 27 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13500.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.608/2018, de 10 de janeiro de 2018. 2018d. Publicada no Diário Oficial da União em 11 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.675/2018, de 11 de junho de 2018. 2018c. Publicada no Diário Oficial da União em 12 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm>. Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.840/2019, de 05 de junho de 2019. 2019d. Publicada no Diário Oficial da União em 06 de junho de 2019. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13840.htm>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.844/2019, de 18 de junho de 2019. 2019c. Publicada no Diário Oficial da União em 18 de junho de 2019. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.210/1984, de 11 de julho de 1984. Publicada no Diário Oficial da União em 13 de julho de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.492/1986, de 16 de junho de 1986. Publicada no Diário Oficial da União em 18 de junho de 1986. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7492.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.072/1990, de 25 de julho de 1990. 1990a. Publicada no Diário Oficial da União em 26 de julho de 1986. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8072.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.137/1990, de 27 de dezembro de 1990. 1990b. Publicada no Diário Oficial da União em 28 de dezembro de 1990. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Publicada no Diário Oficial da União em 22 de junho de 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.034/1995, de 03 de maio de 1995. 1995a. Publicada no Diário Oficial da União em 04 de maio de 1995. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9034.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.099/1995, de 26 de setembro de 1995. 1995b. Publicada no Diário Oficial da União em 27 de setembro de 1995. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.296/1996, de 24 de julho de 1996. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de julho de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm>.

Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.613/1998, de 03 de março de 1998. Publicada no Diário Oficial da União em 04 de março de 1998. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.807/1999, de 13 de julho de 1999. Publicada no Diário Oficial da União em 14 de julho de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm>.

Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Medida Provisória 885/2019, de 17 de junho de 2019. 2019b. Publicada no Diário Oficial da União em 18 de junho de 2019. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv885.htm>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei 10.372/2018. 2018b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2178170>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei 882/2019. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=93FB91DE4811F8961F76E29662026CBA.proposicoesWebExterno2?codteor=1719464&filename=Avulso+-PL+882/2019>. Acesso em: 07 jul. 2019.

CARPES, B. A. **O mito do encarceramento em massa**. 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-mito-do-encarceramento-em-massa/>>. Acesso em: 16 set. 2019.

CARPES, B. A. **Os números do sistema prisional e a persistência dos fatos**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/os-numeros-do-sistema-prisional-e-a-persistencia-dos-fatos-encarceramento/>>. Acesso em: 16 set. 2019.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.47, n.2, p. 233-269, 2004.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS. **Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder**. 1985. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DeclPrincBasJusVitCrimAbuPod.html>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI). **CPI sistema carcerário**. 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701#>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

COMITÊ GESTOR DA REDE INTEGRADA DE BANCOS DE PERFIS GENÉTICOS. **X Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG)**. Brasília: CG-RIBPG, 2019. 32 p. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio/copy_of_relatorio_ribpg_nov_2014.pdf/view>. Acesso em: 06 jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0**: Cadastro Nacional de Presos. Brasília: CNJ, agosto de 2018a. 97 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri/Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2019a. 41 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2018**: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018c. 214 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha – 2018**. Brasília: CNJ, 2018b. 23 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Projeto Começar de Novo**. 2019b. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/projetocomecardenovo/index.wsp>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Regras de Mandela: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos/Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas**. 1. Ed. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/05/39ae8bd2085fdb4a1b02fa6e3944ba2.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 253 de 04/09/2018**. Brasília: CNJ, 2018d. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3547>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 96, de 27 de outubro de 2009. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, instituiu o Portal de Oportunidades e dá outras providências**. 2009. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_96_27102009_10102012194748.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Sistema Geopresídios**. 2019c. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php>. Acesso em: 16 jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCCP). **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**, Brasília, Distrito Federal, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/plano-nacional-politica-criminal.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCCP). **Resolução CNPCCP nº 9 de 13/11/2009**. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-9-2009_111343.html>. Acesso em: 04 set. 2019.

DOLEAC, J. L. **The effects of DNA databases on crime**. 2011. Disponível em: <http://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/Doleac_DNADatabases_0_5.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

DOTTI, R. A. **Curso de Direito Penal. Parte Geral**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FELDENS, L. **Direitos fundamentais e direito penal: a constituição penal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. LIMA, R. S. de; BUENO, S. (Coords.). São Paulo: FBSP, 2018. 89 p. Disponível

em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-2018.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

GONÇALVES JÚNIOR, C. A.; SHIKIDA, P. F. A. Determinantes da reincidência penal no Estado do Paraná: uma análise empírica da economia do crime. **Revista de Análise Econômica do Direito/Economic Analysis of Law Review**, v. 4, n. 2, p. 315-336, jul./dez., 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Decreto nº 44.525, de 21 de maio de 2007. 2007. Cria o Comitê Institucional de Recuperação de Ativos – CIRA – e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=44525&ano=2007&tipo=DEC>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei complementar nº 741, de 12/06/2019. Disponível em: <http://www.sap.sc.gov.br/?option=com_content&view=article&id=1206&Itemid=5>. Acesso em: 14 jul. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Representantes do Governo de Goiás visitam SAP para conhecer sistema prisional de SC**. 2019b. Disponível em: <<http://www.sap.sc.gov.br/index.php/noticias/todas-as-noticias>>. Acesso em: 15 set. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Dados Estatísticos do Estado de São Paulo**. 2019a. Disponível em: <<https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/pesquisa.aspx>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 54.025, de 16 de fevereiro de 2009. 2009a. Cria e organiza, na Secretaria da Administração Penitenciária, a Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania. Disponível em: <<http://www.reintegracaosocial.sp.gov.br/db/crsc-kyu/archives/4de84f58014ac3bd249166293417d9f4.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 55.126, de 07 de dezembro de 2009. 2009b. Institui o Programa de Inserção de Egressos do Sistema Penitenciário no Mercado de Trabalho - PRÓ-EGRESSO e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/158550>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução SSP nº 02, de 12 de janeiro de 2017. Institui o “Protocolo Único de Atendimento”, a ser observado nas ocorrências de violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial do Estado de São Paulo. 13 jan. 2017. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2017/executivo%2520secao%2520i/janeiro/13/pag_0013_D88S1CJ8DS8H9eAV9KTJAE67R8Q.pdf&pagina=13&data=13/01/2017&caderno=Executivo+I&paginaordenacao=100013>. Acesso em: 09 jul. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Secretaria de Administração Penitenciária do Estado. Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania. Programas Pró-Egresso**.

2019b. Disponível em: <http://www.reintegracaosocial.sp.gov.br/pro_egresso.php>. Acesso em: 14 jul. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Lei nº 19.240, de 28 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/236157217/doi-pr-caderno-normal-executivo-04-04-2019-pg-192>>. Acesso em: 05 set. 2019.

HARES, D. **CODIS and NDIS Update**. 2018. Disponível em: <<https://vb6ykw2twb15uf9341ls5n11-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/3.-Doug-Hares-ISHI-29-Presentation.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

HAYASHI, F. E. H. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2017. 313 p.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRAS (IDESF). **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 15 set. 2019.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2016**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública/Departamento Penitenciário Nacional, 2017. 65 p.

INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. 2017. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2017, expectativa de vida era de 76 anos**. 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23200-em-2017-expectativa-de-vida-era-de-76-anos>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Reincidência Criminal no Brasil. Relatório de Pesquisa**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. 160 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Orgs.). **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro: IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017. 68 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Orgs.). **Atlas da Violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. 115 p.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Nota Técnica Abril 2019. O que explica a grande queda no índice de homicídios no Brasil?** Disponível em: <<https://igarape.org.br/nota-tecnica-o-que-explica-a-grande-queda-no-indice-de-homicidios-no-brasil/>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um Indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios**. São Paulo: Instituto Sou da Paz,

2017. 18 p. Disponível em: <http://soudapaz.org/upload/pdf/index_isdp_web.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

INTER-AMERICAN DRUG ABUSE CONTROL COMMISSION. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/main/default_eng.asp>. Acesso em: 22 set. 2019.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KONCHINSKI, V. **Substituto de Moro reduz velocidade de julgamentos da Lava Jato no Paraná**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/09/14/saida-de-moro-reduz-velocidade-de-julgamentos-da-lava-jato-no-pr.htm>>. Acesso em: 15 set. 2019.

LYRA, R. **Comentários ao Código Penal**, Rio de Janeiro: Forense, 1958.

MACHADO, B. A.; SANTOS, R. S. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília (DF), v. 8, n. 1, p. 89-112, 2018.

MARIANO, R. S. **Fatores socioeconômicos da criminalidade no Estado de São Paulo: um enfoque da economia do crime**. 2010. 116 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Governo Federal lança “Em Frente Brasil” para combater os crimes violentos no País**. 2019. Disponível em: <<https://justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1567102301.36>>. Acesso em: 01 set. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA; DIRETORIA DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Programa Nacional de Enfrentamento à Criminalidade Violenta. Modelo Lógico – Projeto Piloto**. Brasília: MJSP. 2019. 34 p.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA; OUVIDORIA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIIS. **Estudo preliminar a metodologia APAC e a criação de vagas no sistema prisional a partir da implantação de centros de reintegração social**. Brasília: MJSP, 2019. 37 p.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria nº 82, de 16 de julho de 2014. Estabelece as Diretrizes sobre os procedimentos a serem observados no tocante à cadeia de custódia de vestígios. Publicada no Diário Oficial da União em 18 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25740023_portaria_n_82_de_16_de_julho_de_2014>. Acesso em: 09 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Sistema Único de Segurança Pública. Política Nacional de Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028**. 2018. Disponível em: <<http://www.seguranca.gov.br/Acesso/consulta-publica/anexos/anexos-plano-nacional-de-seguranca-publica/plano-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Operação Lava Jato**. 2019. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

MUELLER, B. **A reintegração social do egresso do sistema prisional e o papel da psicologia**: Estudo de caso. 2014. Disponível em: <<http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20140603.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

NICKEL, H. **Análise da execução penal envolvendo crimes econômicos no Paraná cuja pena privativa de liberdade foi substituída por prestação de serviços e/ou pecuniária**. 2019. 114 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Toledo/PR, 2019.

ODON, T. I. Segurança pública e análise econômica do crime: o desenho de uma estratégia para a redução da criminalidade no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 218, p. 33-61, abr./jun. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p33>. Acesso em: 28 ago. 2019.

OLIVEIRA, C. A. de. **Ensaio em economia do crime**: dissuasão, armas e carreira criminosa. Tese de Doutorado em Economia. 2011. 86 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS. 2011.

OPERAÇÃO LUZ NA INFÂNCIA. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/tags/operacao-luz-na-infancia>>. Acesso: 10 de jul. 2019.

PENITENCIÁRIA ESTADUAL DE FOZ DO IGUAÇU – PEF/PR. **Projeto Evangelístico “Caminho de Vida”**. Foz do Iguaçu: PEF, 2015, 5 p.

PORTO, R. **Crime organizado e sistema prisional**. São Paulo: Atlas, 2008.

PRADO, L. R. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo; Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES COM A ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA (PVDEF). 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/prev_viol_domest/CMVP-Portugues.pdf>. Acesso em: 04 set. 2019.

PROJETO ACOLHIMENTO DE VÍTIMAS, ANÁLISE E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS (AVARC). Disponível em: <<http://avarc.com.br/>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

RAMOS, A. de C. **Direitos humanos em juízo**: comentários em casos contenciosos e consultivos da corte interamericana de direitos humanos. São Paulo: Max Limonad, 2001.

RODRIGUES, F. A. **7 coisas que aprendi trabalhando no sistema prisional brasileiro**. 2017. Disponível em: <<https://emporiiodireito.com.br/leitura/7-coisas-que-aprendi-trabalhando-no-sistema-prisional-brasileiro>>. Acesso em: 10 set. 2019.

- RODRIGUES, F. A.; RODRIGUES, L. B. S. de A. **Lavagem de dinheiro e crime organizado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. 96 p.
- SALAMACHA, M.; BARROS, L. S. O pensamento estratégico e as fronteiras do Brasil: O desafio da gestão integrada entre sociedade civil e órgãos públicos. In: LUDWIG, J.; BARROS, L. S. (Org.). **(Re)Definições das fronteiras: velhos e novos paradigmas**. Foz do Iguaçu: Idesf, 2018. p. 27-37.
- SALVO, M. A lavagem de dinheiro como ameaça à estabilidade financeira: uma abordagem baseada em risco. **Revista da Procuradoria Geral do Banco Central**, v.9, p. 173-195, 2015.
- SANTOS, M. J.; KASSOUF, A. L. Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: evidências e controvérsias. **Revista Economia**, v. 9, n. 2, p. 343-372, 2008.
- SAPORI, L. F.; SANTOS, R. F.; DER MAAS, L. W. **Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: caso de Minas Gerais**. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n94/0102-6909-rbcsoc-3294092017.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- SCHLEMPER, A. L. **Economia do crime: uma análise para jovens criminosos no Paraná e Rio Grande do Sul**. 2018. 164 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo/PR. 2018.
- SCORZAFAVE, L. G.; SANTOS, M. J. dos; SHIKIDA, P. F. A. Safety in the global south: criminal victimization in Brazilian rural areas. **Journal of Rural Studies**, v. 39, p. 247-261, 2015.
- SEI/MJ,8674099. Disponível em: <<http://www.sei.mj.gov.br/sei/mj/documento8674099>>. Acesso em: 16 jul. 2019.
- SEMER, M. **Sentenciando tráfico: pânico moral e estados de negação na formatação do papel do juiz no grande encarceramento**. 2019. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2019.
- SHIKIDA, P. F. A.; BROGLIATTO, S. R. M. O trabalho atrás das grades: um estudo de caso na Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu (PR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v.4, n.1(4). p. 128-154, jan./abr. 2008.
- SHIKIDA, P. F. A.; CARDOSO, B. F.; BALBINOTTO NETO, G.; BERGER, L. M.; GODOY, M. R. Crime econômico de tráfico de drogas: perfil, custo e retorno. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v.15, n.2, p. 47-55, mar., 2019.
- SILVA, M. O. DA SILVA E. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Editora Veras, 2001, 173 p.
- SILVA, R. G. da; BRANDT, M. de P. R.; ALVES NETO, F. R. **Crime e castigo: determinantes da reincidência penitenciária em Rio Branco (Acre)**. Rio Branco-Acre, 2019. 11 p.

SMANIO, G. P. (Coord.). **Raio X do Femicídio em São Paulo: é possível evitar a morte.** São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo. Núcleo de Gênero, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Femicidio/2018%20-%20RAIOX%20do%20FEMINICIDIO%20pdf.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Coordenadoria de Gestão da Informação do STJ.** Disponível em: <http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/pesquisa_recursos.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HABEAS CORPUS 82.959-7 São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJe: 23/02/2006. JusBrasil, 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79206>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). EP 12-AgR. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJe: 15/04/2015. JusBrasil, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8510867>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HABEAS CORPUS 102.087 MINAS GERAIS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe: 13/08/2012. JusBrasil, 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629960>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HABEAS CORPUS 118.770 SÃO PAULO. Relator: Marco Aurélio. DJe: 07/03/2017. JusBrasil, 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12769406>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HABEAS CORPUS 126.292 SÃO PAULO. Relator: Teori Zavascki. DJe: 17/02/2016. JusBrasil, 2016a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10964246>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). HABEAS CORPUS 140.449 RIO DE JANEIRO. Relator: Marco Aurélio. DJe: 06/11/2018. JusBrasil, 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748979180>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). RECURSO EXTRAORDINÁRIO 641.320. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe: 11/05/2016. JusBrasil, 2016b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). SL 1153 AgR/SC - SANTA CATARINA. Relator: Ministro Dias Toffoli. 29/04/2019. Processo Eletrônico DJe-102, 2019. Divulg. 15-05-2019 public. 16-05-2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). VOTO ADI 3.112/DF. 2007. Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/112/84>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União no Processo nº 008.903/2018**. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/tcu-cnj-pje.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 13.09.2019 - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/tjsp_oficial/albums/72157710830946226>. Acesso em: 14 set. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global study on homicide**. 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Intentional Homicide Victims**. Disponível em: <<https://dataunodc.un.org/crime/intentional-homicide-victims>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **World Drug Report 2018**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/wdr2018/>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

VILARDAGA, V.; LAVIERI, F. **A facção que mais cresce no mundo**. 2018. Disponível em: <<https://istoe.com.br/a-facciao-que-mais-cresce-no-mundo/>>. Acesso em: 05 set. 2019.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil**. Brasília/DF: FLACSO, 2015. 79 p.

WERB, D.; ROWELL, G.; GUYATT, G.; KERR, T.; MONTANER, J.; WOODA, E. Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review. **International Journal of Drug Policy**. 2011. Disponível em: <https://www.hri.global/files/2011/03/25/ICSDP_Violence_and_Enforcement_Report_March_2011.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

WORLD PRISON BRIEF. **Highest to Lowest – Pre-trial detainees/remand prisoners**. 2019b. Disponível em: <https://prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em: 03 set. 2019.

WORLD PRISON BRIEF. **World Prison Brief Data**. 2019a. Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

ZONATTO, W. V. C. Sistema prisional e a remição de pena pelo comportamento. **Revista Jurídica UNIFOZ/Faculdades Unificadas de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu, v.6, n.1, p. 123-136, jan./jun. 2018.