

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – DCP
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS – MPPP**

ERIKA CORDEIRO DE ALBUQUERQUE DOS SANTOS SILVA LIMA

**A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A POLÍTICA CARCERÁRIA
NO ESTADO DE PERNAMBUCO: estudo dos reflexos da decisão cautelar do Supremo
Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de
Preceito Fundamental n.º 347**

RECIFE

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – DCP
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS – MPPP

ERIKA CORDEIRO DE ALBUQUERQUE DOS SANTOS SILVA LIMA

**A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A POLÍTICA CARCERÁRIA
NO ESTADO DE PERNAMBUCO: estudo dos reflexos da decisão cautelar do
Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de
Preceito Fundamental n.º 347**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto

Coorientador: Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto

RECIFE

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

L732c Lima, Erika Cordeiro de Albuquerque dos Santos Silva.
A crise do sistema prisional brasileiro e a política carcerária no Estado de Pernambuco : estudo dos reflexos da decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 / Erika Cordeiro de Albuquerque dos Santos Silva Lima. – 2020.
270 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.
Coorientador: Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Recife, 2020.
Inclui referências e apêndice.

1. Política pública. 2. Segurança pública - Pernambuco. 3. Sistema carcerário. 4. Fundo Penitenciário Nacional (Brasil). 5. Audiência de custódia. I. Carvalho Neto, Ernani Rodrigues de (Orientador). II. Gomes Neto, José Mário Wanderley. III. Título.

320.6 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2020-267)

ERIKA CORDEIRO DE ALBUQUERQUE DOS SANTOS SILVA LIMA

**A CRISE DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A POLÍTICA CARCERÁRIA
NO ESTADO DE PERNAMBUCO: estudo dos reflexos da decisão cautelar do
Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de
Preceito Fundamental n.º 347**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: 18/11/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco/UFPE

Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco/UFPE

Prof. Dr. Luis Felipe Andrade Barbosa (Examinador Externo)
Associação Caruaruense de Ensino Superior/ASCES

Ao meu marido Cláudio Ricardo Silva Lima Júnior, pelo carinho e respeito diários e por ser minha fonte de inspiração, dando-me forças para prosseguir na vida e para agir com sabedoria ao lidar com os problemas. Que Deus nos mantenha sempre unidos. Com amor, dedico. Erika Lima.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por permitir o término deste trabalho, dando-me resiliência e forças para concluí-lo.

Aos meus pais Moacir Carvalho dos Santos e Elza Cordeiro de Albuquerque, por me trazerem à vida e pela amorosa criação que me deram.

Ao meu marido, Cláudio Ricardo Silva Lima Júnior, pelo incentivo diário, o afeto constante e a compreensão demonstrada durante toda esta árdua caminhada.

Ao meu coorientador, professor José Mário Wanderley Gomes Neto, que, na verdade, por um bom tempo foi meu orientador, sendo sempre acessível, inteligente e criativo.

Ao meu orientador, professor Ernani Rodrigues de Carvalho Neto, por ter me acolhido e pelos ensinamentos preciosos.

Ao professor Erinaldo Ferreira do Carmo, que foi impecável na coordenação do curso, sempre disponível e sorridente.

Ao professor Hugo Leonardo Rodrigues Santos, por me introduzir à pesquisa, com o programa de iniciação científica, abrindo portas para exploração de novos horizontes, contribuindo para que eu chegasse até aqui.

Ao desembargador Mauro Alencar de Barros, do Tribunal de Justiça de Pernambuco, por me receber tão bem em seu gabinete, ministrando uma verdadeira aula sobre as audiências de custódia, e por me auxiliar na obtenção de dados sobre essa política pública.

À Ouvidoria do Estado de Pernambuco e à Secretaria Executiva de Ressocialização do Estado de Pernambuco, pelas prontas respostas aos meus requerimentos, colaborando com o fornecimento de dados sobre os repasses do Funpen.

A todos os meus colegas da turma T4 do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE, pela união, colaboração e reciprocidade, além das muitas tardes de alegria com várias xícaras de café e lanches.

A todos os professores do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da UFPE com os quais tive o privilégio de estudar: Enivaldo Carvalho da Rocha; Erinaldo Ferreira do Carmo; Ernani Rodrigues de Carvalho Neto; Dalson Britto Figueiredo Filho; Gabriela da Silva Tarouco; Mariana Batista da Silva; Michelle Vieira Fernandez de Oliveira; Ranulfo Paranhos dos Santos Filho; Ricardo Borges Gama Neto; Saulo Felipe Costa; e Saulo Santos de Souza.

Em síntese, meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram diretamente ou indiretamente para esta pesquisa. Muito obrigada!

O Estado tem dado pouca atenção ao sistema carcerário nas últimas décadas, deixando de lado a necessária humanização do cumprimento da pena, em especial no tocante à privativa de liberdade, permitindo que muitos presídios se tenham transformado em autênticas masmorras, bem distantes do respeito à integridade física e moral dos presos, direito constitucionalmente imposto. (NUCCI, 2011, p. 1000)

RESUMO

A presente pesquisa investigou os reflexos, no Estado de Pernambuco, da decisão do STF na ADPF n.º 347, que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro e interferiu no ciclo da política pública carcerária por determinar medidas urgentes a serem cumpridas pela União e por todos os Estados e o DF, a saber: a) a proibição do contingenciamento dos recursos do Funpen; b) a realização imediata, em todo o território nacional, de audiências de custódia, em até 24 horas da ocorrência de qualquer prisão. A decisão trouxe à tona, dentre outras questões, a postura ativista da suprema corte brasileira e a temática da judicialização de políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais, objeto de consideração teórica no curso do estudo. A pesquisa partiu das hipóteses de que, após a decisão do STF, teria havido ampliação no número de vagas dos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco e redução da taxa de ocupação do sistema carcerário estadual. A metodologia empregada envolveu a abordagem qualitativa e quantitativa, com estudo de caso, estatística descritiva e levantamento e tratamento de dados oficiais, além de pesquisa bibliográfica e documental. Em relação aos resultados, concluiu-se que as determinações relativas aos repasses do Funpen e à implantação das audiências de custódia estão sendo cumpridas em Pernambuco, respeitando-se, portanto, a decisão do STF, mas que a execução dos recursos orçamentários não propiciou diferença significativa na média de vagas do sistema. No que tange às audiências de custódia, verificou-se que, após a implantação da política, deixou-se de enviar ao sistema carcerário 50,66% dos presos pela polícia, ocasionando a queda da média semestral de aumento líquido da população carcerária pernambucana de 412 para 243 detentos. Ademais, foi constatado que, a despeito da drástica redução no número de presos enviados ao sistema após o início da prática das audiências de custódia, a média da taxa de ocupação dos presídios do Estado nos três anos que antecederam à decisão do STF e nos três anos que a ela se seguiram aumentou de 251% para 300%, permanecendo, em 2019, o estado de superlotação carcerária, com índice ainda 19,5% superior ao que antecedia ao início da política.

Palavras-chave: Políticas públicas. Sistema carcerário. Estado de Pernambuco. Fundo Penitenciário Nacional. Audiências de custódia.

ABSTRACT

This research investigated the reflexes, in the State of Pernambuco, of the STF decision at ADPF n° 347, which recognized the “unconstitutional state of things” of the Brazilian prison system and interfered in the cycle of prison public policy by determining urgent measures to be taken by the Union and by all States and the Federal District, namely: a) the prohibition on the contingency of Funpen resources; b) the immediate holding of custody hearings throughout the national territory within 24 hours from the occurrence of any arrest. The decision brought to light, among other issues, the activist stance of the Brazilian supreme court and the theme of judicialization of public policies for the realization of fundamental rights, object of theoretical consideration in the course of the study. The research started from the hypotheses that, after the STF decision, there would have been an increase in the number of places in penal establishments in the State of Pernambuco and a reduction in the occupation rate of the state prison system. The methodology involved qualitative and quantitative approaches, with a case study, descriptive statistics and survey and treatment of official data, beyond bibliographic and documentary research. Regarding the results, it was concluded that the determinations related to the transfers of Funpen and the implementation of custody hearings are being fulfilled in Pernambuco, respecting, therefore, the STF decision, but the execution of budgetary resources did not provide significant difference in the average number of vacancies in the system. In reference to custody hearings, it was found that, after the implementation of the policy, 50.66% of those arrested by the police stopped being sent to the prison system, causing the drop in the half-yearly average of net increase in the Pernambuco prison population from 412 to 243 inmates. In addition, it was found that, despite the drastic reduction in the number of prisoners sent to the system after the start of custody hearings, the average occupancy rate of state prisons in the three years preceding the STF decision and in the three years that followed it increased from 251% to 300%, remaining, in the year of 2019, the state of prison overcrowding, with an index even 19.5% higher than that before the beginning of the policy.

Keywords: Public policies. Prison system. State of Pernambuco. National Penitentiary Fund. Custody hearings.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Ciclo de políticas públicas.....	50
Figura 2 –	Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro.....	80
Figura 3 –	Fluxograma das audiências de custódia.....	120
Figura 4 –	Linha do tempo com os anos antes e após a decisão do STF em estudo para cálculos das médias.....	146
Figura 5 –	Abordagem para avaliação dos repasses.....	163

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Atores institucionais que participam direta e indiretamente do Sistema de Justiça Criminal e da Segurança Pública.....	81
Quadro 2 –	Execução orçamentária do Funpen de 1995 a 2014.....	111
Quadro 3 –	Repasse do Funpen aos Estados no ano de 2016.....	149
Quadro 4 –	Repasse do Funpen aos Estados no ano de 2017.....	150
Quadro 5 –	Repasse do Funpen aos Estados no ano de 2018.....	151
Quadro 6 –	Investimentos Funpen nos Estabelecimentos Penais de PE no ano de 2016.....	154
Quadro 7 –	Investimentos Funpen nos Estabelecimentos Penais de PE no ano de 2017.....	155
Quadro 8 –	Investimentos Funpen nos Estabelecimentos Penais de PE no ano de 2018.....	156
Quadro 9 –	Obras em Pernambuco com recursos de transferências obrigatórias (Fundo a Fundo) de 2016.....	157
Quadro 10 –	Obras em Pernambuco com recursos de transferências obrigatórias (Fundo a Fundo) de 2017.....	158
Quadro 11 –	Obras em Pernambuco com recursos de transferências obrigatórias (Fundo a Fundo) de 2018.....	159
Quadro 12 –	Outros Investimentos em Obras nos Estabelecimentos Penais de PE sem ser Recursos Funpen.....	160
Quadro 13 –	Estimativa de presos e previsão de vagas necessárias de 2020 a 2039.....	187

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Valores do Funpen repassados para o Estado de PE nos anos de 2012 a 2018.....	148
Gráfico 2 –	Valores do Funpen repassados e destinados a obras no Estado de PE nos anos de 2012 a 2018.....	152
Gráfico 3 –	Valores Funpen repassados para Pernambuco: recursos recebidos x investimentos em obras.....	153
Gráfico 4 –	Crescimento da população, da capacidade (número de vagas do sistema) e do déficit de vagas do sistema prisional.....	164
Gráfico 5 –	Execução orçamentária do Funpen 2000-2018, em valores atualizados pelo IPCA (dezembro/2018).....	166
Gráfico 6 –	Execução orçamentário-financeira do Funpen no período de 2000-2018...	170
Gráfico 7 –	Número de vagas dos estabelecimentos penais de PE no período de 2005 a 2019.....	182
Gráfico 8 –	Número de vagas dos estabelecimentos penais de PE no período de 2012 a 2018.....	183
Gráfico 9 –	Média do número de vagas dos estabelecimentos penais de PE de 2012-2018.....	184
Gráfico 10 –	Evolução do número de presos do Estado de Pernambuco de 2005 a 2019	185
Gráfico 11 –	Estimativa do número de presos e previsão do número de vagas necessárias para equilibrar o sistema carcerário de Pernambuco em 20 anos (2020-2039).....	188
Gráfico 12 –	Déficit de vagas nos estabelecimentos penais de Pernambuco (2005 a 2019).....	189
Gráfico 13 –	Prisões preventivas e liberdades provisórias da justiça Estadual de Pernambuco de agosto de 2016 a junho de 2019.....	194
Gráfico 14 –	Evolução da taxa de aprisionamento da Justiça Estadual de Pernambuco de agosto de 2016 a junho de 2019.....	195
Gráfico 15 –	Prisões preventivas e liberdades provisórias do Município de Recife/PE, Justiça Estadual, no período de janeiro de 2016 a setembro de 2019.....	196
Gráfico 16 –	Evolução da taxa de aprisionamento no Município de Recife/PE, Justiça Estadual, período de janeiro de 2016 a setembro de 2019.....	197

Gráfico 17 – Alegações de violência na prisão, Justiça Estadual de Pernambuco, de agosto de 2016 a junho de 2019.....	200
Gráfico 18 – Alegações de violência na prisão no Município de Recife/PE, Justiça Estadual, de agosto de 2016 a junho de 2019.....	201
Gráfico 19 – Taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco de 2005 a 2019.....	205
Gráfico 20 – Taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco de 2012 a 2018.....	206
Gráfico 21 – Média da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de PE antes e após a decisão do STF.....	207

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Medidas adotadas pelo Poder Público Federal relacionadas ao déficit de vagas prisionais.....	165
Tabela 2 –	Valores globais do Funpen repassados às UFs a título de transferência obrigatória.....	166
Tabela 3 –	Resumo das estimativas dos recursos federais necessários para atender às carências do sistema penitenciário nacional em um prazo de dezoito anos	167
Tabela 4 –	Fatores que explicam o baixo nível de despesas federais realizadas no período de 2000-2018, que atuaram limitando a despesa ou a arrecadação do fundo, em valores atualizados.....	168
Tabela 5 –	Investimentos no sistema penitenciário nacional entre 2000-2016.....	169
Tabela 6 –	Vagas previstas, entregues, em construção e a serem entregues pelas UFs fiscalizadas, referentes aos recursos repassados em dezembro de 2016 (posição de setembro/2018).....	172
Tabela 7 –	Valores do Funpen transferidos na modalidade obrigatória para geração de vagas e executados pelas UFs fiscalizadas (posição de setembro/2018)	173
Tabela 8 –	Prazos iniciais e prorrogados para utilização dos recursos transferidos do Funpen na modalidade fundo a fundo.....	175
Tabela 9 –	Obras previstas, licitadas, contratadas, iniciadas pelas UFs fiscalizadas, referentes aos repasses de 2016 e 2017 (posição de setembro/2018).....	176
Tabela 10 –	Quantidades de servidores lotados, contratações de obras com recursos do Funpen e das UFs e relação do número de contratações por servidor nas unidades responsáveis pelas obras nas UFs fiscalizadas.....	177
Tabela 11 –	Estágio dos projetos das UFs enviados ao Depen (posição em 5/11/2018).	178
Tabela 12 –	Valores do repasse obrigatório do Funpen, recebidos por PE de 2016 a 2018.....	189

LISTA DE ABREVIATURAS

ac.	Acórdão
Adv.	Advogado
ampl.	Ampliada
aprox.	Aproximadamente
art.	Artigo
atual.	Atualizada
aum.	Aumentada
c/c	combinado com
coord.	Coordenador
Dec.	Decreto
Des.	Desembargador
Dr.	Doutor
ed.	Edição
Ed.	Editora
Ibid.	<i>ibidem</i> (na mesma obra)
Id.	<i>idem</i> (o mesmo autor)
j.	Julgamento
loc. cit.	<i>loco citatum</i> (local citado)
Min.	Ministro(a)
n.	Número
op. cit.	<i>opus citatum</i> (obra citada)
org.	Organizador
orgs.	Organizadores
p.	página(s)
Prof.	Professor
publ.	publicado(a)
Rec.	Recurso
reimpr.	Reimpressão
rev.	Revista
rel.	relator(a)
SecexDefesa	Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública
Trad.	tradução
v. g.	<i>verbi gratia</i> (por exemplo)
v.	Volume

LISTA DE SIGLAS

AC	APELAÇÃO CÍVEL
ADIN	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
ADC	AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE
ADPF	ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
AgR	AGRAVO REGIMENTAL
APF	AUTO DE PRISÃO EM FLAGRANTE
ASP	AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA
BA	BAHIA
Bepe	BATALHÃO ESCOLA PRONTO-EMPREGO
BNMP	BANCO NACIONAL DE MANDADOS DE PRISÃO
CAPES	COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR
CCC	CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA
CE	CEARÁ
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CFCH	CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CNJ	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
CIDH	COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
CIR	CENTRO INTEGRADO DE RESSOCIALIZAÇÃO
CNCP	CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA
COTEL	CENTRO DE OBSERVAÇÃO CRIMINOLÓGICA E TRIAGEM PROFESSOR EVERARDO LUNA
COVID 19	CORONA VÍRUS DOENÇA 2019
CP	CÓDIGO PENAL
CPFAL	COLÔNIA PENAL FEMININA DE ABREU E LIMA
CPFB	COLÔNIA PENAL FEMININA DE BUÍQUE
CPFR	COLÔNIA PENAL FEMININA DO RECIFE
CPP	CÓDIGO DE PROCESSO PENAL
CRA	CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO DO AGRESTE
DCP	DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
DEPEN	DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL
DF	DISTRITO FEDERAL

DJ	DIÁRIO DA JUSTIÇA
DJE	DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO
DRU	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO
DPE	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO
DPU	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
EC	EMENDA CONSTITUCIONAL
ECI	ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL
ES	ESPÍRITO SANTO
EVTEA	ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL
FNSP	FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
FUNPEN	FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL
FUNPEPE	FUNDO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
GO	GOIÁS
GRU	GUIA DE RECOLHIMENTO DA UNIÃO
HC	<i>HABEAS CORPUS</i>
HIV	VÍRUS DA IMUNODEFICIÊNCIA HUMANA
HRW	<i>HUMAN RIGHTS WATCH</i>
HCTP	HOSPITAL DE CUSTÓDIA E TRATAMENTO PSIQUIÁTRICO
IDDD	INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
INFOPEN	LEVANTAMENTO NACIONAL DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS
IPCA	ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO
JF	JUSTIÇA FEDERAL
LC	LEI COMPLEMENTAR
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL
LEP	LEI DE EXECUÇÃO PENAL
MC	MEDIDA CAUTELAR
MG	MINAS GERAIS
MJSP	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA
MP	MINISTÉRIO PÚBLICO
MPPP	MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MS	MATO GRASSO DO SUL
MSP	MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA
OAB	ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
OEA	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

ONGs	ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
OSCIPs	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO
PA	PARÁ
PABA	PRESÍDIO ADV. BRITO ALVES
PAISJ	PENITENCIÁRIA AGRO-INDUSTRIAL SÃO JOÃO
PAMFA	PRESÍDIO ASP MARCELO FRANCISCO ARAÚJO
PEC	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
PC	POLÍCIA CIVIL
PDAD	PRESÍDIO DES. AUGUSTO DUQUE
PDEG	PENITENCIÁRIA DR. EDVALDO GOMES
PDEPG	PENITENCIÁRIA DR. ÊNIO PESSOA GUERRA
PE	PERNAMBUCO
PF	POLÍCIA FEDERAL
PFDB	PRESÍDIO FREI DAMIÃO DE BOZZANO
PI	PIAUI
PIG	PRESÍDIO DE IGARASSU
PIT	PRESÍDIO DE ITAQUITINGA
PJALLB	PRESÍDIO JUIZ ANTÔNIO LUIZ LINS DE BARROS
PJPS	PENITENCIÁRIA JUIZ PLÁCIDO DE SOUZA
PL	PROJETO DE LEI
PLS	PROJETO DE LEI DO SENADO
PGR	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
PM	POLÍCIA MILITAR
PNDH	PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS
PNASP	PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO SISTEMA PRISIONAL
PNSPDS	POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
PPBC	PENITENCIÁRIA PROF. BARRETO CAMPELO
PR	PARANÁ
PRF	POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL
PRRL	PRESÍDIO RORINILDO DA ROCHA LEÃO
PSAL	PRESÍDIO DE SALGUEIRO
PSC	PRESÍDIO DE SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE
PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE
PTAC	PENITENCIÁRIA DE TACAIMBÓ

PVSA	PRESÍDIO DE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
RA	RELATÓRIO DE AUDITÓRIA
RE	RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Resp	RECURSO ESPECIAL
RJ	RIO DE JANEIRO
RS	RIO GRANDE DO SUL
SC	SANTA CATARINA
SDS	SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL
SEDEC	SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL
SENAD	SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS
SENASP	SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
SERES	SECRETARIA EXECUTIVA DE RESSOCIALIZAÇÃO
SJDH	SECRETARIA DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS
SUS	SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
SUSP	SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA
SP	SÃO PAULO
ST	SENTENÇA DE TUTELA
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
STN	SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL
TCU	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
TJ	TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TJAL	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE ALAGOAS
TJPE	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO
UFPE	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UF	UNIDADE DA FEDERAÇÃO
UFs	UNIDADES DA FEDERAÇÃO
UPPs	UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

LISTA DE SÍMBOLOS

§	Parágrafo
%	Porcentagem
R\$	Real

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	22
2	NOÇÕES GERAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERESSE PÚBLICO E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	26
2.2	O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
2.2.1	Identificação do problema.....	38
2.2.2	Formação da agenda.....	40
2.2.3	Formulação de alternativas.....	41
2.2.4	Tomada de decisão.....	44
2.2.5	Implementação de políticas públicas.....	45
2.2.6	Avaliação de políticas públicas.....	48
2.2.7	Continuidade, reestruturação ou extinção de políticas públicas.....	50
2.3	A IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
2.4	POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICA CARCERÁRIA NO BRASIL.....	53
3	A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS ESTABELECIMENTOS PENAIS NO BRASIL.....	55
3.1	A BASE CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	58
3.1.1	As polícias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.....	60
3.1.2	A atuação excepcional da Força Nacional de Segurança Pública e das Forças Armadas na segurança pública.....	63
3.1.3	O Sistema Único de Segurança Pública.....	67
3.2	A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO.....	69
3.3	O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO, DA DEFENSORIA PÚBLICA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	73
3.4	TIPOLOGIAS DOS ESTABELECIMENTOS PENAIS NO BRASIL.....	81
3.4.1	Prisão especial.....	83
3.4.2	Penitenciária.....	85
3.4.3	Colônia agrícola, industrial ou similar.....	86
3.4.4	Casa do albergado.....	88
3.4.5	Centro de observação.....	90
3.4.6	Hospital de custódia e tratamento psiquiátrico.....	91
3.4.7	Cadeia pública.....	92

4	O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO.....	95
4.1	A CRISE DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO.....	95
4.2	O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL.....	100
4.2.1	A decisão cautelar brasileira proferida pelo STF na ADPF n.º 347.....	105
4.2.1.1	O Fundo Penitenciário Nacional.....	109
4.2.1.2	As audiências de custódia.....	115
4.3	A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O ATIVISMO DO STF NA DECISÃO CAUTELAR NA ADPF N.º 347.....	125
5	ESTUDO DOS REFLEXOS NO ESTADO DE PERNAMBUCO DA DECISÃO CAUTELAR PROFERIDA PELO STF NA ADPF N.º 347.....	130
5.1	O DESENHO DA PESQUISA.....	130
5.1.1	A pergunta de pesquisa.....	131
5.1.2	A justificativa.....	132
5.1.3	As hipóteses a serem testadas.....	135
5.1.4	Os objetivos geral e específicos.....	136
5.1.5	A metodologia da pesquisa.....	136
5.1.5.1	Dados fornecidos pelo Governo do Estado de Pernambuco.....	141
5.1.5.2	Dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco.....	143
5.1.5.3	Outros dados utilizados na pesquisa.....	144
5.2	RESULTADOS DA PESQUISA.....	144
5.2.1	Reflexos da liberação dos recursos do Funpen para o Estado de Pernambuco.....	146
5.2.1.1	Os valores repassados do Funpen para o Estado de Pernambuco e destinados a obras de acordo com a Secretaria Executiva de Ressocialização e o Depen.....	147
5.2.1.2	Do relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União.....	161
5.2.1.3	Da análise das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco.....	181
5.2.2	Reflexos da implantação das audiências de custódia no Estado de Pernambuco.....	192
5.2.2.1	Taxas de aprisionamento em Pernambuco após a decisão cautelar do STF.....	193
5.2.2.1.1	<i>Prisões com alegações de violência.....</i>	<i>200</i>
5.2.2.1.2	<i>Efeitos financeiros das audiências de custódia.....</i>	<i>202</i>
5.2.2.2	Da análise das taxas de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco.....	204
6	CONCLUSÃO.....	210
	REFERÊNCIAS.....	216
	APÊNDICE A – ARTIGO CIENTÍFICO PRODUTO DA PESQUISA.....	229

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XLIX, assegura aos presos o direito fundamental de respeito à integridade física e moral. No entanto, ao invés de um ambiente propício à ressocialização, os estabelecimentos penais no Brasil têm se revelado locais de constantes violações dos direitos básicos dos que estão sob os cuidados do Estado, comprometendo a função ressocializadora da pena.

Diante desse quadro caótico em que se encontram os estabelecimentos penais brasileiros, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347, reconheceu o sistema penitenciário nacional como vivenciando um “estado de coisas inconstitucional”, caracterizado pela violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas, expressão essa importada da Suprema Corte da Colômbia.

Na decisão, a corte constitucional brasileira determinou medidas urgentes a serem cumpridas por todos os Estados da Federação, a saber: a) a proibição de qualquer contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que devem ser efetivamente utilizados na construção, ampliação e reforma de estabelecimentos prisionais brasileiros; b) a realização imediata, em todo o território nacional, de audiências de custódia, no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas da efetivação de qualquer prisão, em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil em tratados internacionais.

Nessa decisão histórica, afirmou o STF que a situação carcerária atual decorre de falhas estruturais em políticas públicas, de modo que a solução do problema depende da adoção de providências por parte dos diferentes órgãos legislativos, administrativos e judiciais da União, dos Estados e do Distrito Federal. Ademais, com essa decisão, a suprema corte interferiu no ciclo da política carcerária brasileira, na medida em que determinou a implantação de audiências de custódia e a liberação dos recursos do Funpen, que haviam sido contingenciados pela União. A atuação do STF traz à tona, dentre outras questões, a postura ativista da corte e a temática de judicialização de políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais, em virtude de sua constitucionalização.

Nesse sentido, a presente pesquisa se propôs a estudar os reflexos, no Estado de Pernambuco, da decisão do STF na ADPF n.º 347, de modo a verificar se os objetivos declarados pela corte constitucional quando da interferência no ciclo da política pública estão

sendo cumpridos, isto é, se, na prática, após a decisão, houve a ampliação no número de vagas dos estabelecimentos penais e a redução da taxa de ocupação no sistema prisional.

Justifica-se a perquirição científica, uma vez que a verificação prática do almejado pelo STF não se traduz em uma decorrência obrigatória da decisão dessa corte. Com efeito, a liberação dos recursos do Funpen para o Estado de Pernambuco não assegura que estabelecimentos penais estejam sendo construídos, reformados ou ampliados, podendo existir outros entraves ao alcance desse desiderato, conduzindo a uma acumulação de recursos no Funpen, sem a sua devida utilização para a ampliação no número de vagas no sistema prisional. Por sua vez, em relação às audiências de custódia, é possível que a determinação da realização dessa audiência após 24 (vinte e quatro) horas da prisão não tenha alcançado execução prática, sendo tal audiência bastante diferida, ou, ainda, que a sua ocorrência não acarrete aumento no número de liberações de pessoas custodiadas, o que pode não ocasionar mudança significativa na taxa de ocupação dos estabelecimentos penais pernambucanos, mantendo-se o quadro de superlotação.

Na pesquisa, após um estudo teórico sobre as políticas públicas como gênero, examinou-se a política de segurança pública no Brasil, a decisão do STF na ADPF n.º 347 e os reflexos da referida decisão no Estado de Pernambuco. Em decorrência, o trabalho restou estruturado em 4 (quatro) seções.

A primeira seção é dedicada ao conceito de políticas públicas, seu ciclo, sua importância, bem como ao exame dos reflexos da decisão estudada no contexto das políticas voltadas para a segurança pública. É demonstrado como o processo de elaboração de políticas públicas envolve a participação ativa do Estado com o objetivo de garantir o interesse público e assegurar a cidadania, tendo os programas públicos a finalidade de enfrentar o problema público, diminuí-lo ou eliminá-lo. As políticas públicas podem ser consideradas como o instrumento utilizado pelo Estado para concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, de modo a reduzir as desigualdades sociais, por solucionar, amenizar ou eliminar um problema público. Não se trata de apenas almejar solucionar a questão, mas envolve percorrer um caminho árduo para que a política pública pensada se torne real, que é o chamado ciclo de políticas públicas.

No Brasil, é usual verificar-se, nas mais diversas áreas, todas as etapas do ciclo de políticas públicas, incluindo a fase de extinção e consequente substituição das estratégias públicas de enfrentamento dos problemas em decorrência das métricas de avaliação e dos estudos oficiais e extraoficiais sobre políticas públicas. Um dos setores mais críticos a demandar iniciativas e estudos no campo de políticas públicas brasileiro é a área de segurança

pública, responsável pela colocação do País nas piores posições nos *rankings* internacionais de mortalidade, criminalidade violenta e qualidade de vida.

A segunda seção volta-se ao setor da segurança pública no Brasil. É traçado um panorama geral da política de segurança pública brasileira, sendo verificada a base constitucional para a área e a importância da participação de outros atores nesse campo, como o Poder Judiciário. São abordados os diferentes tipos de estabelecimentos penais no Brasil, verificando-se o ideal traçado na Lei de Execução Penal e algumas ponderações efetuadas pela doutrina e pela jurisprudência. Além disso, é apontada a estrutura de gestão do setor no Estado de Pernambuco, destacando-se que as atribuições referentes à administração das unidades prisionais e das cadeias públicas no Estado estão sob a responsabilidade da Secretaria Executiva de Ressocialização.

A terceira seção, por seu turno, considera a realidade existente no sistema carcerário brasileiro, cujas prisões são superlotadas e insalubres, situação essa distante do quadro ideal desenhado pelo legislador por meio da Lei de Execuções Penais, com estabelecimentos penais estruturados, com espaços adequados, voltados à educação do apenado e sua ressocialização, o que propiciaria ganho efetivo para a sociedade. Nesse sentido, é verificado como a crise no sistema penitenciário brasileiro afeta a dignidade humana daqueles cujas liberdades foram colocadas sob a tutela estatal, considerando a legislação pátria e os tratados internacionais, e sendo estudada a decisão cautelar deferida pelo STF na ADPF n.º 347, que reconheceu o sistema penitenciário nacional como vivenciando um “estado de coisas inconstitucional”, expressão que designa a ampla violação de direitos de um grupo ou de minorias, como é o caso daqueles que estão presos em estabelecimentos superlotados e sem condições de salubridade. No ponto, discute-se o fenômeno da judicialização de políticas públicas e o ativismo da corte constitucional brasileira na referida decisão, diante da determinação de medidas visando a amenizar a situação alarmante dos estabelecimentos penais do Brasil, na pretensão de retirar da inércia os demais Poderes do Estado.

A quarta e última seção, por sua vez, é dedicada ao desenho e aos resultados da pesquisa. São traçadas considerações em torno da pergunta de pesquisa, sua justificativa, hipóteses, objetivo geral, objetivos específicos e metodologia. No que tange aos resultados, são examinados os reflexos da decisão do STF no Estado de Pernambuco sob as seguintes perspectivas: a) a da relação entre os recursos recebidos do Funpen e os valores destinados a obras em estabelecimentos prisionais no Estado; b) a das variáveis elencadas no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a execução orçamentária dos recursos do Funpen e os aspectos qualitativos dos estabelecimentos prisionais no Estado; c) a da

análise das vagas em estabelecimentos penais (criação, manutenção ou redução do número de vagas, antes e depois da decisão), sendo calculada a média de vagas do Estado de Pernambuco três anos antes (2012, 2013 e 2014) e três anos após (2016, 2017 e 2018) a decisão cautelar do STF do ano de 2015; d) a da análise da taxa de aprisionamento e do percentual de concessão de liberdades provisórias no Estado após a decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347; e) a da execução das audiências de custódia e sua relação com a taxa de ocupação dos estabelecimentos penais, sendo calculada a média de taxa de ocupação do Estado de Pernambuco três anos antes (2012, 2013 e 2014) e três anos após (2016, 2017 e 2018) a decisão cautelar do STF do ano de 2015.

A metodologia empregada envolveu a abordagem quantitativa e qualitativa. O aspecto qualitativo se verifica na forma do estudo de caso, bem como na pesquisa bibliográfica e documental. Já o aspecto quantitativo se evidencia pela utilização de dados descritivos referentes às audiências de custódia e aos recursos do Funpen.

Destarte, pretende-se, com a presente pesquisa, além de empreender um estudo teórico sobre políticas públicas e sobre a política carcerária brasileira, no contexto mais amplo da política de segurança pública no Brasil, verificar se, após a decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347, houve melhorias no sistema carcerário do Estado de Pernambuco, ocorrendo uma redução na taxa de ocupação ou uma ampliação no número de vagas do sistema prisional, tal como almejado pelo STF ao interferir no ciclo da política pública carcerária por meio da decisão estudada.

2 NOÇÕES GERAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerada uma área do conhecimento contida na Ciência Política, o ramo das Políticas Públicas adquiriu autonomia e *status* científico na Europa e nos Estados Unidos em meados do século XX, a partir das publicações de autores como Harold D. Lasswell, David B. Truman e Daniel Lerner, os quais, em obras diversas, trataram de questões envolvendo o papel da Política e do Estado. (DIAS; MATOS, 2017, p. 10) Nesse contexto, a compreensão da origem da área de políticas públicas possibilita um melhor entendimento sobre sua perspectiva e seus desdobramentos, conforme destacado a seguir:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (SOUZA, C., 2006, p. 21-22)

No Brasil, foi apenas no ano de 1970 e no início dos anos 80, que as políticas públicas começaram a ser estudadas de maneira específica, levando-se em conta a formação histórica das ações envolvendo o governo. Hoje, muitos estudos envolvem políticas públicas e, cada vez mais, se percebe a relevância dessa temática, a qual vem ganhando espaço nas universidades e nas discussões em geral, seja na área de saúde, segurança, educação, meio-ambiente, habitação, saneamento, planejamento urbano, previdência social, emprego, gestão, renda ou outra área de interesse público. Assim, é necessário considerar o conceito de políticas públicas, seu ciclo e sua importância para os gestores públicos.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERESSE PÚBLICO E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Inicialmente, antes de considerar a definição de políticas públicas, cabe destacar que em países de língua latina, como no caso do Brasil, existe uma dificuldade na definição de alguns termos importantes da Ciência Política, a exemplo da palavra “política”. Esse termo, em língua portuguesa, assume concepções das seguintes palavras em inglês: “*polity*”, “*politics*” e “*policy*”. Desse modo, é essencial tratar da distinção dessas palavras para

alcançar o real sentido do que envolve as políticas públicas, já que essas três dimensões são essenciais no processo de formulação de políticas públicas e de modo recorrente são citadas na literatura sobre a área.

A “*polity*” define os parâmetros da convivência poliárquica, pois “a estrutura constitucional se alicerça sobre um indispensável consenso mínimo dos diversos atores políticos quanto a seus aspectos centrais.” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 46) Em outras palavras, se refere “à ordem do sistema político, delineada pelo sistema e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”, ou seja, é a dimensão estável, sólida, de regras estabelecidas. (SILVA; MOTA; DORNELAS; LACERDA, 2017, p.33)

Já “*politics*” diz respeito “à atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem.” (SECCHI, 2017, p.156) Refere-se ao jogo político, isto é, à ação. É nessa dimensão da realidade política que são definidos, “nos limites das regras estabelecidas, os que ganham e os que perdem, os que ocuparão os cargos públicos (eletivos ou não) e os que ficarão excluídos do poder, os aliados e os adversários etc.” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 47) Trata-se da dimensão dinâmica ou de ação da realidade política, ao passo que a anterior diz respeito à dimensão estática ou à estrutura. Para alguns autores, está associada “aos processos políticos conflituosos.” (SILVA; MOTA; DORNELAS; LACERDA, 2017, p.33)

Por fim, “*policy*” é utilizada para referir à esfera de tomada de decisões do governo, ou seja, aos resultados concretos e circunstanciais. Essa dimensão da palavra “política” “é a mais concreta e a que tem relação com orientações para decisão e ação.” (SECCHI, 2017, p.1) As “*policies*” são “as políticas públicas no seu processo final, os resultados das regras e dos conflitos.” (SILVA; MOTA; DORNELAS; LACERDA, 2017, p.33)

É a esse último sentido que está vinculada a expressão “política pública” (*public policy*), ou seja, como destaca Secchi (2017, p.1) “as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões.” Desse modo, pode-se conceituar políticas públicas como:

[...] programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido *lato*. [...] As políticas públicas devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito. (BUCCI, 2002, p. 241-264)

As políticas públicas são diretrizes formuladas para combater um problema público. Nesse sentido, alguns autores utilizam a expressão “*public policies*” para se referir às “políticas públicas”, sendo certo que, tanto no singular (*public policy*) quanto no plural (*public policies*), a referência é às políticas públicas. Ainda sobre a distinção de “*polity*”, “*politics*” e “*policy*”, são apropriadas as considerações de Cavalcanti (2007, p. 18-19):

[...] em termos gerais, a palavra política (*polity*) é utilizada para se referir à organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo. Já a palavra política (*politics*) é um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos e políticas públicas (*policy public, policies*) podem ser “*outputs*”, da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.¹

Como pode ser observado, de modo resumido, a “*polity*” se refere à estrutura estável da política; a “*politics*” é o próprio jogo político; já a “*policy*” diz respeito “às políticas públicas, ou seja, ao resultado do jogo político que é disputado de acordo com as regras vigentes.” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 47)

Consideradas um fenômeno complexo, as políticas públicas consistem em várias “decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo” as quais “são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado.” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 12) O processo de elaboração e estabelecimento de políticas públicas envolve a participação ativa do Estado com o objetivo de garantir o interesse público e assegurar a cidadania. Tais políticas variam conforme a visão que os governantes têm do papel do Estado e de acordo com a atuação dos diferentes grupos sociais, como, partidos, associações de classe, sindicatos e outras entidades de organização social.

Na verdade, “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.” (SOUZA, C., 2006, p. 24) Várias são suas definições, porém, Dias e Matos (2017, p. 13) listam alguns elementos mais comuns encontrados em suas diferentes conceituações. Em síntese, a política pública: 1) é elaborada em nome do público; 2) é geralmente feita ou iniciada pelo governo; 3) é interpretada e implementada por atores públicos e privados; 4) é o que o governo pretende fazer; e 5) é o que o governo escolhe não fazer.

Pode-se afirmar que política pública é um conceito abstrato que se torna concreto através de diversos instrumentos:

¹ *Outputs* denotam “produtos”, “saídas” ou “resultados”. Referem-se ao produto gerado por um processo. Correspondem “às atividades de rotina da máquina pública, às decisões isoladas e às políticas públicas.” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 33)

Políticas públicas tomam formas de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com *stakeholders*, entre outros. (SECCHI, 2017, p. 11)²

Ademais, importante mencionar que não existe política pública que pode ser considerada correta, ou seja, que sirva como modelo ideal. Isso porque as políticas elaboradas em dado momento “são respostas contingentes à situação de uma cidade, região ou um país. Isto é, o que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou mesmo lugar em outro momento.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 15)

O campo dos programas públicos basicamente está ligado a dois conceitos: o problema público e a política pública. O problema público diz respeito à distância da situação atual (*status quo*) e a situação ideal. Nas palavras de Secchi (2019, p.5), as políticas públicas podem ser comparadas a remédios que tratam de uma enfermidade:

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de políticas públicas). Problemas públicos e políticas públicas existem na área de educação, segurança, saúde, gestão pública, meio ambiente, saneamento, habitação, emprego e renda, previdência social, planejamento urbano, justiça e cidadania, assistência social, cultura e esporte, ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura e transportes, entre muitas outras áreas.

O propósito da política pública é enfrentar o problema público, diminuí-lo ou eliminá-lo. Trata-se de campo de estudo em ascensão, que ganhou grande visibilidade nos últimos anos em virtude de alguns fatores, conforme exposto a seguir por Celina Souza (2006, p. 20):

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para a maior visibilidade desta área. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas *keynesianas* do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de

² O termo *stakeholders* “designa os portadores de um interesse que está a ponto de ser decidido de forma definitiva, e que pode perder ou ganhar, a depender de qual decisão seja tomada.” Em síntese, se refere a todos os portadores de interesses nas atividades de uma organização ou nos impactos de uma política pública. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 33)

orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina. O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém- democratizados, é que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a este desafio não são fáceis nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.

Reformas de Estado, em especial a reforma fiscal, é um tema central na maioria dos países capitalistas e no caso brasileiro não poderia ser diferente. Com a grande crise que atingiu as economias na década de 1980, inclusive o Brasil, houve a necessidade de reestruturação da dinâmica interna e externa do aparelho estatal. Além disso, diante do quadro superinflacionário que durou até meados de 1994, a preocupação com as despesas públicas foi acentuada, resultando mais tarde, até mesmo, na criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000), que estabelece normas de finanças públicas e a responsabilização na gestão fiscal. (BRASIL, 2000, p.1)

Esse cenário colocou em evidência as políticas públicas, principalmente quanto ao seguinte binômio: atendimento das demandas sociais por políticas públicas *versus* a manutenção do equilíbrio das contas públicas. (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004, p.50-56) Isso porque não se pode ignorar a importância do orçamento público para a elaboração e promoção de políticas públicas, pois esse é “um instrumento importante para a gestão pública, é também uma peça fundamental para o fortalecimento da democracia”, sendo necessária a constante reavaliação das escolhas orçamentárias. (REZENDE, 2015, p. 7)

As políticas públicas “constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 15) Nesse sentido, a materialização dos direitos fundamentais se dá pela criação de órgãos pelo Estado. Essa divisão “permite a necessária especialização das atividades indispensáveis para a precipitação material dos direitos fundamentais sociais. Trata-se de conduta pró-ativa, ou positiva, do Estado.” (CANELA JÚNIOR, 2001, p. 57)

Nessa esteira, a Constituição Federal de 1988 (CF), que é atualmente em vigor no Brasil, direciona toda a atividade humana dispondo sobre os diversos órgãos e suas atribuições, designando a esses uma quantidade considerável de atividades, que são, primordialmente, a legislativa, a executiva e a jurisdicional. Diante disso, a própria

Constituição dispõe sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, frisando a postura ativa do Estado por meio de seus órgãos, no que diz respeito às políticas públicas:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, p.1)

O art. 3º da CF traça objetivos claros, tendo o legislador indicado uma postura dinâmica do Estado através dos verbos que foram utilizados no infinitivo: construir, garantir, reduzir e promover. (BRASIL, 1988, p.1) Desse modo, o significado de ação, “de realização é evidente, constituindo componente primordial para a compreensão das chamadas políticas públicas.” (CANELA JÚNIOR, 2001, p. 57) Nessa seara, para realizar os objetivos constantes no dispositivo supracitado, é necessário elaborar e implementar políticas públicas, que, nas palavras de José Roberto Bernardi Liberal (2018, p.67) “constituem metas, programas e ações de conteúdo variado, a serem elaborados, desenvolvidos e efetivados pelo Estado nos planos legislativo, executivo e judicial, por meio dos seus diversos órgãos.”

A ideia de políticas públicas envolve “um conjunto de ações coordenadas pelos entes legitimados, destinadas à concretização dos direitos garantidos legalmente e com o objetivo de alterar as relações sociais existentes.” (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 75-76) Como se pode observar, é por meio das políticas públicas que o Estado atende aos anseios sociais e concretiza os direitos fundamentais dispostos na Carta Constitucional.

É dever do Estado formular e estabelecer as políticas públicas necessárias para que se cumpram os objetivos traçados constitucionalmente no art. 3º, conforme pode ser observado no comentário a seguir:

Em outros termos, o Estado tem por escopo a realização dos valores humanos, proporcionando, assim, o bem comum. Para atingimento desse desiderato necessita desempenhar atividades das mais diversas, por seus múltiplos órgãos, em variadas frentes de atuação na sociedade (política, econômica, social etc.), voltadas, todas elas à realização do interesse público. Dizendo de outro modo, cumpre ao Estado elaborar e implementar todas as políticas públicas necessárias e adequadas à consecução de seus objetivos, que estão devidamente traçados no art. 3º da Constituição Federal. (LIBERAL, 2018, p.67-68)

Uma política somente será considerada pública se atender ao bem comum, ou seja, ao interesse público. E nesse contexto, o interesse público está estampado de modo expresso

no art. 3º da Carta Magna. Desse modo, pode-se afirmar que “uma política será pública, portanto, se atender aos objetivos do Estado.” (CANELA JÚNIOR, 2001, p. 58)

Não se trata apenas de uma preocupação com as demandas sociais existentes, mas com o planejamento de ações futuras, pois como observa Valle (2016, p.35), as políticas públicas traduzem decisões que “se constroem a partir do signo da multiplicidade e não de ser entendidas numa perspectiva de continuidade”, isto é, com projeção para o futuro de seus efeitos e obrigações. Esse processo de elaboração de políticas públicas requer escolhas públicas para a concretização de direitos, como pode ser observado, a seguir:

Com a evolução dos direitos fundamentais, considerando não apenas o ser humano individualmente, mas como parte integrante de um grupo detentor de direitos difusos e coletivos, surge uma necessidade cada vez mais premente de estudar o tema políticas públicas, em razão do seu caráter instrumental concretizador das escolhas públicas ou mesmo com o escopo de buscar meios concretizadores da vontade do povo, ressaltando que a primeira forma de garantir a efetivação dos direitos fundamentais é através do seu conhecimento. (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 74)

Um verdadeiro conflito de escolhas (*trade-off*) recai sob os atores que protagonizam a elaboração de políticas públicas (*policymakers*). Equilibrar as despesas públicas e honrar com o atendimento das demandas prometidas durante a campanha, por exemplo, não é uma tarefa fácil na tomada de decisões. Os cidadãos são ativos na chamada *accountability* ou responsabilização, que é “um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente.” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.52) Esse termo em inglês está associado à transparência, controle e responsabilização de agentes por suas eventuais ações ou omissões.

Autores como Guillermo O’Donnell (1998)³ já tratavam do conceito de *accountability* vertical, que envolve prestação de contas, fiscalização em níveis diferentes, como no caso da relação eleitor-eleito. Significa dizer que, como a *accountability* tem a participação dos cidadãos, as promessas de campanha não cumpridas podem resultar em não eleição na próxima oportunidade, pois as políticas públicas prometidas não se concretizaram, daí o conflito de escolhas e a grande responsabilidade que recai nas mãos daqueles a quem compete elaborar tais políticas. Essa fiscalização faz parte da atual tendência por transparência ou informação e está em consonância com o princípio da publicidade, explícito no artigo 37 da Carta Magna. (BRASIL, 1988, p. 1)

³ O’DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998.

Cabe destacar que a política pública possui dois componentes essenciais: a “intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.” (SECCHI, 2017, p. 2) O que não significa que os agentes implementadores de política pública sejam apenas agentes públicos, conforme disposto a seguir:

[...] a oferta de bens e serviços para a sociedade é feita por política pública e por política privada. É verdade que tudo o que os governos fazem é política pública [...]. Mas nem toda política pública é realizada de forma exclusiva, plena e satisfatória por governos. Em outras palavras, toda ação de mudança praticada na sociedade por força de lei ou por regulação pública é política pública, independentemente de serem públicos ou privados seus agentes implementadores. (HEIDEMANN; SALM, 2014, p. 33)

Obviamente, o Estado se destaca na elaboração e implementação de políticas públicas em detrimento de outros atores, dado tratar-se de atividade associada à sua finalidade essencial, justificadora de sua própria existência. O governo é o principal gestor de recursos e a ele incumbe o dever de garantir a ordem e a segurança, inclusive pelo uso da força. (DIAS; MATOS, 2017, p. 11) A literatura aponta alguns fatores que explicam a primazia do Estado no estabelecimento de políticas públicas, a saber:

1) a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais do nascimento e da existência do Estado moderno; 2) o Estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente. (SECCHI, 2017, p. 4-5)

Nesse cenário, as chamadas políticas governamentais⁴ são aquelas elaboradas e implementadas por atores do governo, como as provenientes de órgãos dos três Poderes da União (Executivo, Legislativo ou Judiciário), conforme art. 2º da CF. (BRASIL, 1988, p.1) É nesse quadro que, atualmente, as políticas governamentais são consideradas um subgrupo importante das políticas públicas.

⁴ Cabe destacar que na literatura, por vezes, existe diferença entre a “política de governo” e a “política de Estado”. Em geral, a primeira se refere às políticas estabelecidas por um grupo político em seu mandato eletivo, ou seja, uma política passageira, ao passo que a segunda independe de ciclos eleitorais e mandatos, sendo considerada mais duradoura. (SECCHI, 2017, p. 5) Na perspectiva de Heidemann e Salm (2014, p.32) as “políticas de Estado” possuem “caráter particularmente estável e inflexível e obrigam todos os governantes de um Estado em particular a acatá-las e implementá-las, independentemente dos mandatos que os eleitores lhes confiassem, em momentos históricos distintos.”

A doutrina traz considerações relevantes sobre o conceito de política pública, associado ao interesse público, conforme destacado abaixo:

O conceito de política pública pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual, mas que existe em comum com outros. Essa dimensão comum é denominada propriedade pública, não pertence a ninguém em particular e é controlada pelo governo para propósitos públicos. A sua localização na esfera pública é a condição de tornar-se objeto de política pública. É nesse âmbito que as decisões são tomadas pelo público, para tratar de questões que afetem as pessoas em comunidades; todos os tipos de outras decisões são feitas em empresas, nas famílias e em outras organizações que não se consideram parte da esfera pública. A esfera pública pode ser pequena como uma vila ou do tamanho de um país. Qualquer que seja a escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. [...] O termo “público”, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas, sim, à coisa pública, ou seja, de todos, pertencente ou destinado a o povo, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. De modo geral, as políticas públicas são reguladas e na maioria das vezes providas pelo Estado, mas elas também envolvem preferências, escolhas e decisões privadas, e, nesse caso, podem e devem ser controladas pelos cidadãos. (DIAS; MATOS, 2017, p. 11-14)

Heidemann (2014, p. 35) descreve bem a delimitação das políticas governamentais, ao afirmar que: política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo não é a única instituição a servir a comunidade política, isto é, a promover tais políticas. Significa dizer que as políticas governamentais, de fato, partem de atores governamentais, mas as políticas públicas, não são estabelecidas apenas por esses. Leonardo Secchi (2017, p. 5) tece importantes comentários sobre esse assunto:

A essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Exatamente por isso, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo de “pública”.

Como é possível verificar, as políticas públicas são programas de ação do governo, porém podem ser realizadas pelo próprio governo, através de seus órgãos ou pelas chamadas “organizações do terceiro setor (ONGs, OSCIPs, fundações etc.) investidas de poder público e legitimidade governamental pelo estabelecimento de parcerias com o Estado (como, por exemplo, as agências de desenvolvimento).” Atualmente, a participação das organizações não governamentais é cada vez mais significativa no processo de inclusão de novas áreas de atuação de políticas públicas nos governos locais, ou seja, junto aos Municípios, com programas direcionados para pessoas com deficiência, crianças, idosos, membros de comunidades indígenas e mulheres. (DIAS; MATOS, 2017, p. 14-20)

Como já mencionado, as políticas públicas estão presentes nas mais diversas áreas, como, dentre outras, saúde, educação, segurança, planejamento urbano, saneamento, meio-ambiente, emprego, renda, gestão, habitação, previdência social. Dias e Matos (2017, p. 17-20), por exemplo, classificam as políticas públicas, quanto ao seu objeto, em: a) Política social, sendo exemplos dessa modalidade a habitação, a saúde, a previdência social e a educação; b) Política macroeconômica, como a fiscal, a monetária e a industrial; c) Política administrativa, por exemplo, a participação social, a descentralização e a democracia; e; d) Política específica, também chamada de setorial, envolvendo o meio ambiente, os direitos humanos, a cultura, dentre outros. Nesse sentido, hoje, as novas áreas de atuação em termos de políticas públicas envolvem, por exemplo, programas voltados para os idosos, o meio ambiente e o turismo, temas que se revelam interconectados com diversas outras áreas de atuação do Estado.

Há, pois, um caráter holístico na caracterização dos programas públicos, conforme pontuado por Celina Souza (2006, p. 26):

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”. Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Para que uma política pública se torne realidade, devem ser estabelecidas estratégias com a finalidade de combater o problema público, de modo a gerar o bem comum. As políticas são provenientes de tomadas de decisão do governo com participação da sociedade civil, sendo essencial prover os meios e os agentes para que sejam alcançados os objetivos dos programas formulados. Converter uma política de governo em política pública requer que essa política seja pautada em “programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podem ser incluídas as disposições

constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos e resoluções administrativas”, dentre outras. (DIAS; MATOS, 2017, p. 15-16)

De modo simplificado, as políticas públicas podem ser consideradas como o instrumento utilizado pelo Estado para concretizar os direitos fundamentais estampados na Constituição Federal, de modo a reduzir as desigualdades sociais, por solucionar, amenizar ou eliminar um problema público. Não se tratar de apenas almejar solucionar a questão, mas envolve percorrer um caminho árduo para que a política pública pensada se torne real. Isso se refere ao ciclo de políticas públicas, que será tratado a seguir.

2.2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) se refere ao processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*). Trata-se de “esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.” (SECCHI, 2017, p. 43)

Uma política pública pensada, ou seja, que está no plano abstrato, necessita passar por várias fases até se tornar uma política pública em concreto. Desse modo, para “que as políticas públicas deixem o plano da teoria, há um procedimento a ser seguido, ou seja, para que uma política pública que foi pensada se torne realidade, há um ciclo a ser seguido.” (LIMA, E., 2018, p. 27) Nas palavras de Frey (2000, p. 226):

As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas.

Embora existam divergências entre os autores e variem as nomenclaturas adotadas para cada fase, o ciclo de políticas públicas, geralmente, comporta as seguintes etapas: 1) reconhecimento do problema ou identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) a formulação da política ou de alternativas; 4) tomada de decisão ou escolha da alternativa estratégica; 5) implementação de políticas públicas; e 6) avaliação de políticas públicas ou dos resultados. (VALLE, 2016, p. 39) De modo sintético, o ciclo envolve:

[...] a *montagem da agenda* se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a *formulação da política* diz respeito ao modo como as propostas são formuladas no âmbito governamental; a *tomada de decisão* é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não; a *implementação da política* se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a *avaliação da política* se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceitualização dos problemas e das soluções político-administrativas. [...] Este modelo é útil não só pela forma como separa as distintas tarefas conduzidas no processo de *policy-making*, mas também porque ajuda a esclarecer os diferentes papéis, interativos, desempenhados no processo pelos atores, instituições e ideias que têm a ver com uma política. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 14-15)

Por essa tipologia, a política pública é vista “como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e construindo um processo dinâmico e de aprendizado.” (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007, p. 74) Assim, os formuladores de políticas públicas (*politymakers*) verificam diversos problemas considerados importantes, seja por conta de sua visão pessoal, seja em virtude da repercussão de determinada demanda e levam o assunto à agenda política para uma decisão ulterior. (RAEDER, 2014, p. 127-137)

Nesse sentido, Dias e Matos (2017, p. 60) tecem importantes considerações sobre o ciclo de políticas públicas:

Os ciclos ou processos de políticas constituem um modelo de análise que decompõe a política pública em uma série de etapas que formam uma sequência lógica, constituindo uma ferramenta proposta pela primeira vez por Charles Jones em 1970. [...] Este modelo de análise tem como vantagem apresentar a política pública como uma sucessão de sequências correspondendo a uma abordagem clássica e racional da política envolvendo diferentes cenários e atores. O modelo é aplicável na análise de qualquer política, além de facilitar a delimitação do objeto de estudo. Neste modelo, as várias fases (etapas ou estágios) correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser analisadas levando em consideração as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas que correspondem a cada fase. A separação por fases facilita a compreensão e a análise de todo o processo, no entanto, é importante considerar que as diferentes fases se encontram interligadas, muitas vezes sobrepondo-se e alternando as sequências. Na realidade, cada etapa envolve seus próprios atores, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados que estão em constante interação recíproca e, portanto, se afetam mutuamente. Uma das principais vantagens da análise de políticas públicas na perspectiva de ciclo (ou de *policy cycle*) é a possibilidade de levar em consideração a existência de círculos de retroalimentação ao longo de todo o processo; havendo a possibilidade de identificar, em cada etapa, desafios e atores envolvidos; reduzindo assim a complexidade da composição dos atores caso fosse considerado o processo como um todo. [...] Na literatura não há consenso entre os autores sobre o número de fases ou estágios [...].

De um modo geral, “as políticas públicas são elaboradas pelos Poderes Executivo e Legislativo, seja em conjunto ou separadamente, levando-se em conta as demandas da sociedade em suas diversas áreas.” (LIMA, E., 2018, p. 28) No entanto, o Poder Judiciário também tem determinado a implementação e execução de políticas públicas, com o fito de

garantir os direitos fundamentais, a partir da judicialização de tais políticas, o que por vezes resulta em uma postura ativista dos membros desse Poder, como será visto mais a frente.

É nesse processo de formulação de políticas públicas através de seu ciclo que importam as chamadas instituições políticas. Essas podem influenciar significativamente na tomada de decisão, “sejam elas políticas, administrativas, sociais ou econômicas, condicionando as opções estratégicas dos indivíduos e das organizações, definindo os recursos passíveis de mobilização e impactando os resultados alcançados.” (NATALINO, 2016, p. 94)

Tais instituições “são organizações ou mecanismos sociais que orientam o funcionamento e organização da sociedade, podendo criar pré-disposições nos indivíduos de modo a orientar suas ações.” (LIMA, E., 2018, p. 28) Esse mecanismo, isto é, as instituições políticas, orientam o funcionamento da política e regulam as escolhas coletivas, daí sua relevância.

Nesse contexto, no tocante ao ciclo, é preciso, ainda, destacar que os estágios mencionados acima não são rígidos, de modo que, na prática, podem ocorrer fora dessa suposta ordem. Como observa Leonardo Secchi (2017, p. 44), “apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública”, pois as “fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam.”

Na verdade, o processo de elaboração de políticas públicas e suas fases são apenas parâmetros que informam tudo o que está envolvido, ou seja, todo o percurso necessário para o surgimento de uma política pública. Diante da relevância desse processo de formulação de ações públicas, abaixo são analisadas brevemente cada uma dessas etapas.

2.2.1 Identificação do problema

O primeiro passo rumo à concretização de políticas públicas requer o reconhecimento do problema, isto é, sua identificação. Isso porque uma “política pública nasce para fazer oposição a um problema público, seja ele objetivo (visível, palpável) ou socialmente construído.” (SECCHI, 2019, p. 28) Refere-se à diferença entre a situação atual (*status quo*) e a situação almejada ou ideal.

É necessário que exista um estado de coisas que exija uma intervenção por parte do governo. Deve ser um problema político, que mobilize atores a se articularem em busca da solução, alçando-o como problema que requer atenção, de modo que esse ingresse na agenda

governamental. (DIAS; MATOS, 2017, p. 68) Trata-se de fase relevante, como explica a autora a seguir:

[...] identifica-se nesta etapa um dado fático (qual seja a situação material a exigir a intervenção estatal) e um dado mais analítico, de reconhecimento de qual seja, descartados os elementos contingentes dessa mesma situação fática, o efetivo tema em discussão. O dado analítico é importante para que não se tome o efeito pela causa, direcionando a “resposta” ofertada pela política pública àquilo que não se revela principal [...]. (VALLE, 2016, p. 39-40).

O problema deve ser público e significa a discrepância entre o que existe e o que se gostaria que fosse a realidade pública. Tanto o problema público pode aparecer de modo repentino, a exemplo de uma catástrofe natural que afete pessoas de certa localidade, como pode o problema surgir de modo gradual, como as questões de acessibilidade e congestionamento dos grandes centros urbanos, que demandam serviços públicos. (SECCHI, 2017, p.44)

Às vezes, o problema público já existe há muito tempo e as pessoas que convivem com ele já nem esperam por mudanças, como, por exemplo, a formação de comunidades periféricas devido à ausência de moradias suficientes ou meios de acesso a essas moradias. Uma situação relevante pode vir à tona por meio de grupos sociais específicos, políticos ou pela própria Administração Pública. Por vezes, é frequente, a visibilidade de um problema público ser dada pela “mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar.” (FREY, 2000, p. 227)

Os partidos políticos, os agentes públicos, sindicatos, organizações, inclusive não governamentais, são atores essenciais na focalização de problemas públicos, pois podem lutar para que o problema identificado seja priorizado, ou seja, que entre na lista de prioridades de atuação para solução. De forma resumida, pode-se concluir que:

[...] todo problema social e público é uma construção coletiva. Qualquer definição de um problema que se pretende resolver através de uma política pública surge de interações entre os atores envolvidos em uma situação particular considerada problemática. Muitas vezes, esse processo de definição implica conflito entre os distintos grupos de atores. Nesse sentido, nem todos os problemas se convertem em problemas públicos, e nem todos os problemas públicos alcançam a categoria de temas pelos quais se inicia um processo que pode culminar em decisões políticas. (DIAS; MATOS, 2017, p. 70)

Como já mencionado neste trabalho, uma política pública atende ao bem comum, ao interesse público e combate um problema público. Os próprios grupos atingidos pelo problema ou os meios de comunicação “fazem denúncias de situações alarmantes ou de

oportunidades de melhora, ou por qualquer indivíduo ou grupo que tenha sensibilidade pela causa.” (SECCHI, 2019, p. 28)

Pelo exposto, percebe-se que identificar um problema público requer “uma decisão de intervenção política e também a definição de atuação e a delimitação da extensão dos seus efeitos sobre os grupos envolvidos com o problema.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 69) Ou seja, não basta o simples reconhecimento da existência de um problema, é preciso elevá-lo a um patamar de importância de modo a inseri-lo na agenda política. Esse é o próximo estágio a ser observado.

2.2.2 Formação da agenda

Em um mundo com tantas demandas por políticas públicas, é preciso estabelecer as prioridades de atuação e isso se dá por meio da formação da agenda. A agenda é um complexo de dilemas ou de assuntos considerados importantes, “ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes.” (SECCHI, 2017, p. 46)

A formação da agenda é considerada um instrumento que funciona de modo mais ou menos aberto para os agentes não governamentais, em que se estabelecem as prioridades de políticas públicas, “incluindo os problemas identificados na etapa anterior (mas, não exclusivamente), fixando uma ordem de precedência que reconfigure (ou não) aquela estabelecida no primeiro momento do percurso”. (VALLE, 2016, p. 40)

Os problemas entram e saem das agendas, ganham ou perdem notoriedade. Existem problemas que são sazonais, como o aumento de determinadas doenças em certas épocas do ano e existem problemas que passam anos esquecidos e após um fato significativo passam a contar com a atenção dos elaboradores de políticas públicas. Nesse contexto, cabe destacar que há intenso jogo de interesses, em que atores e grupos atuam na definição do que deve ser considerado problema, condicionando o tipo de solução a ser aplicada. (DIAS; MATOS, 2017, p. 75) Escolher uma política para compor a agenda demanda, muitas vezes, uma avaliação preliminar, como destacado a seguir:

Mas somente na fase do *agenda setting* se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das

chances do tema ou projeto de se impor na arena política. [...] é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos. (FREY, 2000, p. 227)

Ao estabelecer prioridades, outros fatores precisam ser levados em consideração, como “orçamento, mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas, a forma de atuar com grupos sociais específicos (empresariado, fornecedores do Estado, o Parlamento etc.) entre outras.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 73) Como pode ser observado abaixo, os atores políticos podem ser considerados o universo da política pública:

A montagem da agenda é um estágio em que virtualmente quaisquer (e todos) os atores políticos poderiam estar envolvidos na deploração de um problema e na demanda de ação governamental. Esses atores políticos, quer sejam todos eles, a maioria ou poucos deles, podem ser considerados o universo da política pública. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 15)

Um aspecto relevante dessa etapa é que não se pode desconsiderar a chamada “agenda da mídia”, isto é, a relação de dilemas destacados pelos meios de comunicação. O poder que a mídia exerce sobre a opinião pública é enorme, chagando, às vezes, a condicionar a agenda política, que é o complexo de problemas reconhecidos politicamente como merecedores de intervenção pública, bem como a agenda formal ou institucional, que se refere à agenda em que já constam os assuntos que o poder público selecionou para intervenção. (SECCHI, 2017, p. 46)

Como visto, a formação da agenda envolve “a propagação da percepção do problema para outros grupos da sociedade (formadores de opinião, meios de comunicação, políticos, governantes), eleva o problema público à condição de merecedor de intervenção pública.” (SECCHI, 2019, p. 28) Após a formação da agenda, devem ser elaboradas possíveis soluções para o problema, o que leva ao próximo estágio do ciclo de políticas públicas.

2.2.3 Formulação de alternativas

Com o problema público identificado e o reconhecimento de que a situação merece uma intervenção pública, ou seja, com o ingresso da problemática na agenda formal do governo, o próximo passo é a formulação de alternativas ou formulação de políticas, que se refere à definição do curso de ação pelos elaboradores de políticas públicas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123) De maneira ideal, “a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução.” (SECCHI, 2017, p. 48)

Nesse estágio do ciclo, “é preciso ter a convicção de que um problema social precisa ser dominado e administrado. Alguns agentes podem influenciar na definição dos problemas alvo das políticas públicas.” (FERREIRA; ABRANTES, 2013, p. 302) Trata-se de etapa fundamental no ciclo de políticas públicas, em que são propostos meios para solucionar o problema público existente, sendo examinadas as possíveis soluções, as várias opções de curso de ação, com o objetivo de resolver a questão pública:

Na fase de elaboração de programas e de decisão, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões verdadeiras, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político. (FREY, 2000, p. 227-228)

Como se trata de fase que antecede a tomada de decisão, em seu entorno há muito diálogo dos atores políticos, para a apreciação, formulação e consolidação de políticas públicas. A formulação de alternativas visa subsidiar e facilitar a tomada de decisão, que é a próxima etapa do ciclo. Desse modo, “cada alternativa é formulada de acordo com as preferências e as expectativas de resultados (vantagens e desvantagens).” (FERREIRA; ABRANTES, 2013, p. 302)

Nessa fase exploratória, deve-se “identificar, inclusive, uma métrica a ser aplicada a essas múltiplas possibilidades de ação estatal, de modo que se possa, ao final, aferir o grau de eficácia da iniciativa eleita a executar”. (VALLE, 2016, p. 40) Nesse sentido, cabe destacar que as políticas públicas são “remédios” para os mais variados problemas nas diversas áreas, porém, nessa fase de formulação de alternativas, são elaboradas possíveis soluções para apenas uma parte do universo de políticas públicas, como pode ser observado a seguir:

No estágio seguinte, na formulação, apenas um subconjunto deste universo da política pública, o subsistema da política, está envolvido na discussão das opções destinadas a lidar com os problemas reconhecidos como alvos que necessitam da ação governamental. O subsistema é composto somente por aqueles atores que têm suficiente conhecimento de uma área problemática ou domínio sobre os recursos em jogo para lhes dar condições de participar no processo de desenvolvimento de caminhos alternativos de ação que sirvam para enfrentar as questões levantadas no estágio de montagem da agenda. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 15)

Um problema pode ser solucionado de diversas formas diferentes, ou seja, um mesmo objetivo pode ser alcançado através de diferentes meios. Com isso, a etapa de formulação de políticas públicas “é o momento em que são elaborados métodos, programas,

estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos.” (SECCHI, 2017, p. 48) Deve-se ponderar, entre as possíveis alternativas, qual “será mais apropriada para diminuir a tensão entre a situação atual e a situação desejada.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 76)

Leonardo Secchi (2017, p. 49) enfatiza que os elaboradores de políticas públicas podem se valer nessa etapa de mecanismos genéricos de indução de comportamento, a saber: a) a premiação, b) a coerção, c) a conscientização, e d) soluções técnicas. Para exemplificar, o autor considera alternativas para enfrentar a pichação nas grandes cidades:

Pensemos no problema da pichação de muros e paredes em espaços públicos das grandes cidades. Se o objetivo é a redução das pichações ou desconforto visual causado pelas pichações, o *policymaker* pode construir estratégias totalmente diferentes: a) criar leis mais severas para os infratores; b) garantir que as leis vigentes sejam efetivamente respeitadas e aplicar punições do estilo tolerância zero; c) instalar mais câmeras de vigilância; d) fazer campanhas de conscientização com a comunidade pichadora; e) desenvolver mecanismos de recompensa material para delatores; f) criar espaços propícios para que os pichadores possam expressar-se; g) criar escolas de conversão artística dos pichadores; h) destinar verba pública contínua para a recuperação constante dos muros e paredes; i) revestir todos os imóveis ou muros com uma tinta especial não aderente aos aerossóis comercializados atualmente. Esse mesmo problema pode ser definido de forma inversa: a pichação é uma arte e, o problema está na falta de sensibilidade artística da população. Nesse caso, a alternativa seria: j) fazer campanhas de conscientização para que a população passasse a perceber a pichação como uma arte de vanguarda.

Dias e Matos (2017, p. 76) explicam que para uma boa formulação de políticas públicas podem ser utilizados os seguintes passos: “a conversão de estatísticas em informações relevantes para o problema; análise das preferências dos atores; e ação baseada no conhecimento adquirido.” Isso porque os atores irão expressar, nessa etapa, tanto os seus interesses, quanto as suas preferências. Com um diagnóstico do problema e as possíveis soluções, os atores se mobilizam na formação de grupos favoráveis a determinadas políticas.

Diante do exposto, nota-se a relevância do papel que exercem os elaboradores de políticas, os quais podem, por assim dizer, batalhar em prol da solução de determinado problema, especificando os meios para tanto. Ademais, devem ser levados em consideração os custos, os esforços e os recursos técnicos, humanos e financeiros envolvidos nessa fase para cada alternativa, pois isso também deve subsidiar a tomada de decisão, que é o próximo passo do ciclo político.

2.2.4 Tomada de decisão

Com a formulação de alternativas, vários podem ser os caminhos adotados. A decisão Estatal, “em qualquer de seus níveis de intervenção política-administrativa (federal, estadual ou municipal) implica obrigatoriamente a escolha de determinadas alternativas em vez de outras.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 77) Com isso, diante da variedade de soluções possíveis, é necessário que sejam estabelecidas prioridades a serem alcançadas.

Tomar decisões implica escolher uma ou mais opções existentes ou, até mesmo, não escolher qualquer das opções. Valle (2016, p. 40-41) faz importantes considerações sobre essa fase da escolha da política pública a ser implementada:

[...] concretiza-se, aqui, à vista das alternativas apontadas na etapa anterior, a decisão acerca de qual a linha de ação a ser adotada, a partir (em princípio) da indicação de qual seja aquela que produz a otimização de esforços e/ou benefícios tendo em conta os recursos disponíveis e mesmo as iniciativas já em andamento. O juízo aqui é tipicamente técnico e político, eis que se tem em conta estratégias diversas, que podem conduzir igualmente a resultados distintos, recaindo a escolha sobre aquele que se coadune melhor com os condicionantes pragmáticos e políticos dos objetivos da Administração Pública.

A tomada de decisão é um estágio em que o número de atores é reduzido, de modo que “se restringe a apenas o subconjunto do subsistema político-administrativo composto pelos tomadores de decisão governamentais oficiais, isto é, os funcionários eleitos, juízes ou burocratas.” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 15) Os atores envolvidos nessa etapa influenciam no processo decisório na medida em que defendem seus interesses e seus recursos, apesar de ser o governo quem formalmente decide.

Na visão de Secchi (2017, p. 51) tomar decisões “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.” O autor explica, ainda, a dinâmica dessa fase, afirmando que há três maneiras de compreender o funcionamento da tomada de decisão, sustentando que os tomadores de decisão: a) têm problemas em mãos e correm atrás de soluções; b) vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas; e c) têm soluções em mãos e correm atrás de problemas.

Existem várias teorias utilizadas para a tomada de decisão. Pelo modelo da escolha racional, primeiro nascem os problemas e depois são tomadas as decisões. No modelo incremental, contudo, parte-se da concepção de que as soluções já existem, cabendo ao gestor efetuar apenas pequenos ajustes às políticas já implementadas. (JONES; TRUE;

BAUMGARTNER, 1997, p. 1319-1339) Já o modelo da “lata do lixo” (*garbage can model*) considera as decisões como meros encontros casuais dos problemas com as propostas de intervenção. Há, ainda, aqueles que defendem uma “janela de oportunidades” como momento ideal para a tomada de decisão no âmbito de políticas públicas, porém, o modelo preconiza um encontro de fatores que constitui situação de raro surgimento e breve duração. (SECCHI, 2017, p. 52-55) De qualquer modo, seja qual for o modelo decisório adotado, os formuladores de políticas públicas precisam tomar decisões para que a política seja levada ao próximo estágio do ciclo.

2.2.5 Implementação de políticas públicas

Com um problema público identificado, que entrou na agenda, para o qual foram formuladas alternativas e definido o curso de ação, o próximo passo é a implementação da política pública, ou seja, a fase em que o governo põe em prática a decisão adotada. A fase de implementação de políticas públicas não acontece automaticamente. O fato de ser adotada uma decisão não garante que essa será cumprida, pois existem vários aspectos que podem impedir a execução da decisão tomada, como “o contexto político, o contexto social, a economia, fatores tecnológicos, étnicos e culturais que podem impedir a implementação de uma decisão ou de uma política pública.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 79)

A etapa de implementação envolve várias ações, seja de natureza privada ou pública, as quais são efetivadas “por grupos ou indivíduos, direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos em decisões anteriores à elaboração da política, ou seja, trata-se de ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente.” (FERREIRA; ABRANTES, 2013, p. 302) A implementação envolve traduzir as decisões políticas em ações concretas e isso requer esforço, conhecimentos e recursos. Para que uma política pública planejada funcione na prática, é preciso “alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder.” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179) Essa fase é indispensável, pois “é nela que a política, até então quase feita exclusivamente de discursos e de palavras, se transforma em fatos concretos. A implementação da política é a continuação da luta política com outros meios e cenários diferentes.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 79)

A implementação torna real o que foi idealizado no papel, mas isso não quer dizer que uma política pública que foi formulada funcionará como foi planejado, ao ser executada:

O interesse da *policy analysis* nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação. No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do “como” e da explicação do “porquê”. (FREY, 2000, p. 228)

Nesse ponto do ciclo, tem-se “o grande momento de teste da política pública antes formulada e eleita, e pode evidenciar a necessidade de alteração imediata ou potenciais melhorias a serem exploradas no futuro.” (VALLE, 2016, p. 41) Isso significa que uma série de diferenças entre o idealizado e o concretizado podem ser identificadas no momento de implementação, por exemplo, os burocratas de nível de rua⁵ podem não executar a política pública como exatamente foi planejado:

Os agentes que atuam na linha de frente, por sua posição na interface entre os cidadãos e o Estado, desenvolvendo suas atividades e interagindo diretamente com os cidadãos, têm oportunidades significativas de influenciar a execução das políticas públicas. Nesse sentido, os trabalhadores de linha de frente – professores, médicos, policiais, trabalhadores sociais, funcionários de atendimento ao público – de órgãos públicos desempenham um papel importante, ainda que negligenciado na configuração do fornecimento, rendimento e impacto das políticas. (DIAS; MATOS, 2017, p. 82)

Ademais, por vezes, o problema é que a política implementada não surte qualquer efeito ou é desconsiderada, pois, como observa Secchi (2017, p. 56), vários são os “exemplos brasileiros de ‘leis que não pegam’, ‘programas que não vingam’ ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação.” Nesse estágio do processo de políticas públicas, a quantidade de atores aumenta novamente “a um nível relevante ao subsistema e, em seguida, finalmente, com a avaliação dos resultados da implementação, ele se expande mais uma vez, até abarcar todo o universo de políticas públicas.” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 15)

Nesse cenário, estudos de implementação têm relevância na medida em que permitem identificar as possíveis falhas e obstáculos, os quais podem surgir nas mais diversas áreas de políticas públicas, como saúde, educação, saneamento básico, dentre outras. Isso

⁵ Também chamados de “burocratas de linha de frente” (*street level bureaucrats*), refere-se “aos funcionários da estrutura burocrática da administração pública que têm contato direto com o público e que possuem, informalmente, alto grau de liberdade de decisão (discricionariedade).” (SECCHI, 2017, p. 152)

significa verificar possíveis falhas anteriores à tomada de decisão, com a finalidade de detectar problemas mal formulados ou otimismo exagerados.

Ao se colocar uma política pública em prática, podem ser assinalados dois ângulos de análise, os quais podem ser encarados como complementares ou opostos. Trata-se dos modelos *top-down* e *bottom-up*:

O modelo *top-down* corresponde à concepção tradicional do trabalho administrativo que se desenvolve de cima (*top*) para baixo (*down*) ou do centro para a periferia. Tem como postulados principais a primazia hierárquica da autoridade, a distinção entre o universo político e o mundo administrativo e, por último, a busca da eficiência. Este enfoque pressupõe que existe uma clara separação, tanto conceitual como temporal, entre a formulação e a decisão da política, por um lado, e, pelo outro, a implementação das decisões. Considera, também, que de um modo geral os problemas que surgem na fase de execução se devem principalmente a problemas de coordenação e controle. O enfoque *bottom-up*, por outro lado, toma a direção oposta, ou seja, de baixo (nível técnico) para cima (nível político). De um modo geral, os modelos que se inspiram nesta segunda categoria se desenvolvem como enfoques críticos ou alternativos diante das deficiências e da ineficiência que apresentam os processos de implementação tradicionais *top-down*. A abordagem *bottom-up* considera que se deve partir dos comportamentos concretos no nível onde existe o problema para construir a política pública gradativamente, com regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que ocorre por meio de um processo ascendente (de baixo para cima). O modelo *top-down* descreve a implementação como um processo que vai de cima (nível político), para baixo (nível técnico); trata-se de um modelo linear ou administrativista, mais ideal que real, já que não leva em conta que, na realidade, dificilmente se dariam as condições que permitem a perfeita implementação. (DIAS; MATOS, 2017, p. 81)

Seja através do modelo *top-down* ou do modelo *bottom-up*, é na etapa de implementação que a Administração Pública efetua sua função primária, a de executar políticas públicas. Desse modo, os formuladores de políticas públicas se utilizam dos chamados instrumentos de política pública, que são os recursos existentes, os quais permitem transformar as intenções planejadas em políticas públicas concretas.

Nesse sentido, a doutrina costuma listar os seguintes instrumentos de políticas públicas: regulamentação; desregulamentação e legalização; aplicação da lei; impostos e taxas; subsídio e incentivo fiscal; prestação direta de serviços públicos; terceirização de serviço público; prestação pública de serviço de mercado; prestação privada de serviço de mercado; informação ao público; campanhas/mobilização; seguros governamentais; transferência de renda; discriminação seletiva positiva; prêmios e concursos; certificados e selos; dentre outros. O papel dos elaboradores de políticas públicas pode ser comparado nessa fase ao trabalho de um médico: “o problema público é a doença, a política pública é a prescrição médica, e o instrumento de política pública é o tratamento escolhido para tentar solucionar/amenizar o problema.” (SECCHI, 2017, p. 58-59)

Essa lista de instrumentos de políticas públicas não é exaustiva e cabe aos formuladores de políticas públicas identificarem os instrumentos mais adequados para implementação da política eleita. Assim, após o estágio de implementação, importante é avaliar a política pública, mecanismo esse que permitirá verificar se a política adotada está sanando o problema público constatado.

2.2.6 Avaliação de políticas públicas

O estágio de avaliação de políticas públicas ou análise dos resultados é uma importante etapa do ciclo de políticas públicas, a qual tem sido muito discutida nas esferas do governo e nas academias ao redor do globo. (FERREIRA; ABRANTES, 2013, p. 301) Essa é uma área de pesquisa “que tem por objetivo medir a utilidade e benefícios de intervenção pública através do emprego de um conjunto de técnicas utilizadas em diferentes campos das ciências sociais.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 84)

Pode-se afirmar que essa fase tem como objetivo produzir um *feedback* das fases anteriores, de modo que se conheça melhor o estado da política pública que foi implementada, bem como a situação do problema que gerou tal política. (SECCHI, 2017, p. 63) Com isso, é possível não só identificar possíveis falhas existentes na política, mas, também, aperfeiçoá-la, identificado seus pontos negativos e positivos.

Avaliar políticas públicas permite a verificação dos “impactos efetivos dos programas, inclusive os efeitos indesejados ou os déficits de impacto.” (FERREIRA; ABRANTES, 2013, p. 303) Desse modo, a análise dos resultados possibilita o encerramento do ciclo da atual política pública, sua modificação ou a iniciação de uma nova política pública. Essa é a etapa da diagnose dos resultados e de legitimação da ação que foi tomada pelo governo, como menciona a autora:

Análise e avaliação da política pública executada – onde se dará a diagnose dos resultados alcançados, cotejados com os indicadores de desempenho antes concebidos na etapa de formulação. Esta análise de resultados é o que (re)legitima a ação adotada, agregando informações ao capital de conhecimento da Administração, permitindo, ainda, o redirecionamento de ações futuras. É a análise e a avaliação da política pública a seara para o desenvolvimento de sua inteligência; é aqui que se identificarão as estratégias exitosas e aquelas que se revelam ineficazes ou inviáveis na perspectiva prática. (VALLE, 2016, p. 41)

Como pode ser observado, dados confiáveis obtidos por meio de análise de ações públicas são importantes para o governo. Com esse relevante mecanismo, o governo

fundamenta “sua legitimidade não somente na legalidade de suas decisões, mas também no que fazem, ou seja, nos resultados.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 84)

Os resultados de avaliação de políticas públicas possibilitam que sejam verificados quais programas ou políticas estão funcionando mais adequadamente, assim como identificar aqueles que o desempenho não tem sido suficiente, de modo a corrigi-los. De um modo geral, existem três tipos de avaliação, a de eficiência, a de eficácia e a de efetividade:

A avaliação de eficiência tem suas origens nas ciências econômicas e corresponde a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa. Nesse sentido, a eficiência na alocação de recursos constitui uma das mais importantes questões práticas de políticas públicas. Isso porque é difícil estabelecer uma ordem de prioridades, diante da escassez de recursos e da diversidade de demandas apresentadas, e essas demandas passam por constantes mudanças. É justamente sobre este aspecto que se concentra a abordagem da avaliação de eficiência de políticas e programas públicos. A avaliação de eficiência pode ser analisada sob dois aspectos. No primeiro, busca-se atingir o produto máximo dado determinado volume de recursos, e no segundo procura-se atingir uma meta estabelecida para o produto com os menores custos possíveis. No âmbito da administração pública, a eficiência está associada à qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, isto é, à promoção da qualidade de vida da população. Nesse sentido, a aplicação dos recursos públicos deve ser orientada para promover o máximo de benefício social possível. A avaliação de eficácia tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança. [...] a eficácia é a medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas. Algumas limitações desse tipo de avaliação são: dificuldade de especificar as metas de forma precisa; seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; e mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa. A avaliação de efetividade ou do impacto preocupa-se com os efeitos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social. Busca-se, nessa avaliação, detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada. As políticas públicas e os programas e projetos a elas relacionados são (ou deveriam ser) desenvolvidos com foco nas pessoas, nos cidadãos, no sentido de promover melhorias na sua qualidade de vida. A avaliação tende a ser vista como a principal ferramenta para assegurar que tais melhorias serão dirigidas aos seus beneficiários. (FERREIRA; ABRANTES, 2013, p. 305-306)

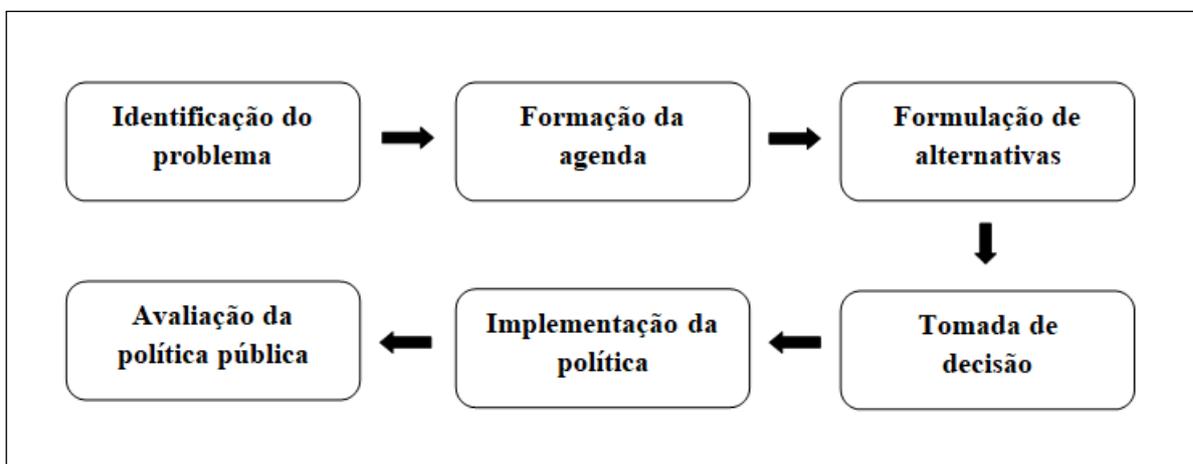
Analisar um programa público e seu desempenho busca responder a uma pergunta que parece bastante simples: a política pública está funcionando? O desempenho esperado para determinado programa pode ser medido por “conceitos indicados nominalmente na legislação pertinente ou nas diretrizes, ou em relação às expectativas da clientela, ou pela identificação das prováveis consequências, tanto positivas quanto negativas.” (HEIDEMANN; SALM, 2014, p. 328) Ademais, essa importante ferramenta pode auxiliar nas futuras políticas públicas, uma vez que parâmetros de avaliações podem ser utilizados para prevenir falhas e para a constatação de possíveis barreiras que podem surgir ao longo do ciclo.

2.2.7 Continuidade, reestruturação ou extinção de políticas públicas

A extinção de políticas públicas não é uma fase unânime do ciclo de políticas públicas. Para alguns autores, não se trata de estágio do ciclo, pois a política pública não necessariamente será extinta, podendo perdurar por prazo indeterminado. Para Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 74), por exemplo, o ciclo de políticas públicas se limita aos seguintes estágios: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.”

Já Leonardo Secchi (2017, p. 43) considera o ciclo de políticas públicas como sendo formado por sete fases principais: “1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativa, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.” Como pode ser observado, embora existam divergências entre os autores, com a apresentação de diferentes versões do processo de políticas públicas, não se pode desconsiderar que em alguns casos, a ação pública de fato será encerrada. A figura a seguir demonstra de forma resumida o ciclo de políticas públicas:

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaborado pela autora

De um modo geral, após a fase de avaliação de políticas públicas, três são os possíveis caminhos: a) continuar a política pública implementada; b) reestruturar a política pública implementada; ou, c) extinguir a política pública. Nesse contexto, o tamanho das falhas existentes na atual política será crucial para determinar seu destino.

Às vezes, apenas são necessários pequenos ajustes, de modo que é possível a reestruturação da política pública. No entanto, há casos em que o programa público

simplesmente não funciona para o problema identificado ou a ação pública conseguiu resolver o problema, de modo que esses são casos de extinção da política pública. Além disso, o problema pode, com o passar do tempo, perder a visibilidade, levando à extinção da ação pública.

Na verdade, “as políticas, raramente, são completamente extintas, é mais usual que ocorra sua alteração ou combinação com outras políticas.” (DIAS; MATOS, 2017, p. 84) Cabe destacar, ainda, que as políticas redistributivas são difíceis de serem extintas, uma vez que são capazes de gerar grandes conflitos entre os grupos beneficiados e financiadores da política pública, além de, geralmente, um grande número de pessoas dependerem delas e serem bastante prejudicadas no caso de sua extinção. (SECCHI, 2017, p. 67)

2.3 A IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos de políticas públicas, inclusive as avaliações de programas públicos, constituem uma importante ferramenta para os gestores públicos. Os governos atuam no cenário econômico, minimizando as falhas de mercado e garantindo a distribuição apropriada de recursos sociais, porém, na prática, “o governo se defronta com o difícil problema de agregação das preferências de milhões de cidadãos num conjunto coerente de decisões políticas” (GRUBER, 2009, p. 5).

Cabe ao governo conciliar as demandas por políticas públicas e, diante da limitação orçamentária, o gestor público deve periodicamente reavaliar as escolhas orçamentárias, visando uma gestão pautada na eficiência, que atenda aos anseios da população por serviços de qualidade. (REZENDE, 2015, p. 8) Sobre o dispêndio de recursos públicos na consecução de políticas públicas, Pinheiro (2015, p. 26-27) expõe que:

Haverá sempre a necessidade de dispêndio de recursos públicos para viabilizar direitos [...], o que significa que a garantia estatal para cada um dos direitos contemplados no ordenamento jurídico depende de uma decisão coletiva sobre quais direitos serão prestigiados e em qual extensão. Esse fato faz com que a maioria dos direitos não seja exigível de imediato, pois dependem do desenvolvimento e da aplicação de políticas públicas, compatíveis com a realidade dos recursos disponíveis e com as prioridades eleitas pelo Poder Público [...]. O tema de políticas públicas tem significância para a ciência do direito na medida em que o Estado deve atuar positivamente no domínio econômico e social. Dentre os aspectos centrais dessa atividade se encontra o planejamento de sua ação, de forma a garantir coerência, racionalidade e eficiência nas decisões. Seus pressupostos consistem na definição de objetivos, na prolongação de medidas no tempo e na criação de instrumentos jurídicos para viabilizá-la e garantir sua eficácia.

Os estudos sobre políticas públicas e seu ciclo são relevantes para auxiliar políticos, pesquisadores e gestores, uma vez que servem para organizar as ideias e simplificar a complexidade dos programas públicos. (SECCHI, 2017, p. 44) O crescente interesse da Administração Pública por esses estudos se deve à tendência atual por informações, por transparência, *accountability* e pelo melhor desempenho da gestão pública. (FERREIRA; ABRANTES, 2013, p. 301)

Para os gestores, saber se uma política pública obteve êxito ou não é fundamental para aperfeiçoar sua atuação governamental e verificar seus erros e acertos:

O objetivo principal da avaliação e de outros tipos de pesquisa referentes a políticas é introduzir conhecimentos no processo de tomada de decisão com vistas a melhorar o desempenho do governo. Daí se segue que se deve dar atenção considerável às necessidades informacionais em cada parte do sistema. É essencial que aqueles que conduzem avaliações e outros tipos de pesquisa relativas a políticas compreendam a situação política na qual se conduz o estudo e direcionem sua atenção para aqueles aspectos particulares da política e respectivos impactos que podem aperfeiçoar as políticas públicas. Isto requer não apenas conhecimento completo do programa e de seus impactos potenciais, mas a ausência de um interesse pessoal no próprio resultado. O pessoal das repartições públicas e os legisladores têm de reconhecer que a avaliação é um tipo de pesquisa, e ela requer habilidades de pesquisa. (HEIDEMANN; SALM, 2014, p. 335)

Os esforços metodológicos empregados na área de avaliação de políticas públicas têm contribuído “para o processo de tomada de decisão com informações confiáveis, aplicáveis e tempestivas, de forma a conduzir à melhor atuação do poder público.” (FERREIRA; ABRANTES, 2013, p. 302) Nessa seara, embora os estudos sejam um importante mecanismo, resta saber se os gestores de fato estão preocupados em realizar as melhores ações públicas.

Trata-se de preocupação de relevo, vez que, na perspectiva de Downs (1999, p. 33-42)⁶, os gestores elaboram políticas públicas para se reelegerem e não porque são as melhores políticas, ou seja, realizam as políticas públicas para serem eleitos e não o contrário, isto é, são eleitos para fazer políticas públicas. De qualquer forma, essas avaliações e estudos sobre programas públicos são vetores para direcionar o gestor para uma boa gestão, que atenda de modo planejado e responsável os anseios sociais.

⁶ Para Downs (1999, p. 33-42), existe uma “política” por trás da política e todo governo procura “maximizar seu apoio político”, devendo para tanto, se comportar de modo racional ao tomar decisões em diversas circunstâncias que enfrentam regularmente em seus ambientes.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS, SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICA CARCERÁRIA NO BRASIL

No Brasil, é usual verificar-se, nas mais diversas áreas, todas as etapas do ciclo de políticas públicas, incluindo a fase de extinção e consequente substituição das estratégias públicas de enfrentamento dos problemas em decorrência das métricas de avaliação e dos estudos oficiais e extraoficiais sobre políticas públicas. Um dos setores mais críticos a demandar iniciativas e estudos no campo de políticas públicas brasileiro é a área de segurança pública, responsável pela colocação do País nas piores posições nos *rankings* internacionais de mortalidade, criminalidade violenta e qualidade de vida.

A segurança pública brasileira, eixo temático no qual se insere o objeto central de investigação da presente pesquisa, é alvo de várias iniciativas oficiais em andamento. Apenas para citar algumas, é possível elencar, dentre as mais recentes: a) no âmbito do Estado de Pernambuco, o Programa Pacto pela Vida, que tem por escopo prevenir a violência e reduzir a criminalidade através de um conjunto integrado de medidas sistematizadas em linhas de atuação que interconectam diferentes órgãos e entidades públicas; b) a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em comunidades da capital do Rio de Janeiro, que teve início como parte dos preparativos para a organização de eventos esportivos internacionais a serem sediados na principal cidade carioca; c) a criação de delegacias especializadas em crimes contra a mulher e de Juizados Especiais de Combate à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, fruto da Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006), resultado de intensos debates legislativos ocasionados por incidente que gerou grave comoção nacional; (BRASIL, 2006, p. 1) e d) a tipificação do feminicídio enquanto forma qualificada de homicídio doloso, como medida de endurecimento da reposta estatal a essa categoria de ilícito penal no País, diante do crescente número de episódios dessa natureza evidenciados nas estatísticas.

Em face da amplitude dos programas governamentais na área de segurança pública, o trabalho focaliza sua atenção no sistema carcerário. Em decisão inédita no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou o sistema penitenciário nacional como vivenciando um “estado de coisas inconstitucional”, caracterizado pela violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas. Asseverou o tribunal que a modificação do cenário depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária. (BRASIL, 2015a, p. 1)

Com essa decisão, a suprema corte interferiu no ciclo da política carcerária brasileira, na medida em que determinou a implantação de audiências de custódia e a liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que haviam sido contingenciados pela União. A atuação do STF traz à tona, dentre outras questões, a postura ativista da corte e a temática de judicialização de políticas públicas para concretização de direitos fundamentais, em virtude de sua constitucionalização.

Diante de todo o exposto, ou seja, de posse do conceito de políticas públicas, seu ciclo e sua importância, examina-se, na próxima seção, o setor da segurança pública, no qual esta inserida esta pesquisa. Essa abordagem é relevante na medida em que o presente estudo se dedica aos reflexos de decisão do STF no sistema carcerário de Pernambuco, o qual integra a área de segurança pública do Brasil. (BRASIL, 2015a, p. 1)

3 A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS ESTABELECIMENTOS PENAIS NO BRASIL

As políticas públicas envolvem programas públicos nas mais variadas áreas, não sendo diferente a necessidade de políticas públicas voltadas para a segurança pública. Ademais, a decisão a ser examinada adiante nesta pesquisa envolve diretamente os estabelecimentos penais, os quais estão inseridos neste importante campo da política de segurança pública do Brasil. (BRASIL, 2015a, p. 1)

Primeiramente, é importante destacar que a Constituição Federal estabelece no *caput* do art. 5º que, perante a lei, todos são iguais, “sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. (BRASIL, 1988, p.1) Observe-se que a segurança está listada ao lado de outros direitos, como um direito fundamental dos indivíduos do País. Trata-se de um direito básico, cuja proteção se desdobra, inclusive, na esfera do domicílio do indivíduo, conforme abaixo:

O direito à segurança como dimensão social consiste no conjunto de garantias individuais e coletivas a todos com vista ao bem-estar social, assim englobando todas as formas e medidas de segurança, que estão estabelecidas em diversos artigos da Constituição Brasileira. Assim, no artigo 5º, inciso XI, por exemplo, está consagrado o direito à segurança do domicílio, ou seja, ao aconchego do lar com sua família, da privacidade, da intimidade, da vida privada, não podendo ser invadida, exceto em casos excepcionais estabelecidos em lei, como no caso de flagrante delito ou por determinação judicial. (HENRIQUE JÚNIOR, 2015, p. 28)

A segurança pública é um dever do Estado atribuído pela própria Carta Magna no *caput* do art. 144. (BRASIL, 1988, p. 1) Desse modo, os governantes possuem um relevante papel na promoção de políticas públicas nessa área, uma vez que é vedada a autotutela e é prerrogativa do Estado a aplicação de sanções penais, como pode ser visto a seguir:

[...] uma das principais responsabilidades de nossos governantes é garantir os valores democráticos, liberdade, igualdade a todos os cidadãos, bem como a proteção e a integridade das pessoas e a soberania de nosso território. Estes são conceitos-chave na construção dos Estados modernos e estão intimamente relacionados à criação do que chamamos de contrato social, um acordo entre governantes e governados pelo qual abrimos mão de uma parte de nossa liberdade individual em troca de promessa de segurança. (SZABÓ; ILONA, 2018, p.13)

O Estado é a figura central na promoção de políticas públicas voltadas à segurança pública, cabendo-lhe gerir projetos e programas, cumprindo assim seu papel, de modo a estar

sempre em condições de “prestar contas à sociedade, a qual é, em regimes democráticos, a razão de existir do próprio Estado.” (PROTÁSIO, 2014, p. 31) A atuação do Estado na promoção e na garantia da segurança pública é fundamental nas sociedades democráticas, portanto “o Estado deve agir de modo isonômico, prevenindo os crimes e punindo, proporcionalmente e dentro dos limites da lei, os infratores.” (SOUZA, R., 2015, p. 23-24)

Nesse contexto, definir segurança pública é essencial, embora seja uma tarefa complexa. O termo “segurança pública” designa o conjunto de ações de ordem preventiva ou reativa para a manutenção da ordem pública de modo que os indivíduos possam conviver socialmente, usufruindo cada um o seu direito básico à liberdade. Cabe ao Estado preservar os direitos individuais e coletivos para que os cidadãos possam desempenhar normalmente suas funções. (FILOCRE, 2010, p. 11-15)

As políticas públicas podem ser consideradas como o instrumento utilizado pelo Estado para concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, de modo a reduzir as desigualdades sociais, por solucionar, amenizar ou eliminar um problema público. Desse modo, as políticas de segurança pública, assim como qualquer política pública, requerem ações visando ao interesse público, de modo a combater os problemas considerados públicos, como, por exemplo, programas de combate à violência.

Como observa Matos (2016, p. 26), em relação à segurança pública, manter a ordem pública “manifesta-se, sobretudo, nas tentativas dos gestores públicos de reduzir os índices de criminalidade, fomentando a integração e interação dos sistemas policial e judicial.” A segurança de pública é uma área de suma importância para estudos de políticas públicas, tanto é assim que existe base constitucional para sua organização pelos entes federados, como será demonstrado adiante.

Ainda sobre o conceito de segurança pública, Lincoln D’Aquino Filocre (2010, p. 80) tece importantes considerações sobre o assunto e afirma essa política se refere a:

[...] um conjunto composto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência e insegurança, inclusive subjetiva. ‘Manutenção de ordem pública’ é expressão tomada em sentido amplo e compreende alcançar a ordem pública, mantê-la e fazer com que evolua. A criminalidade é um fenômeno social que tem o poder de comprometer a ordem pública que se queira alcançar, ou que abala a ordem pública que se queira manter, especialmente quando agravada pela qualificadora violência. Os programas, estratégias, ações e processos da política de segurança pública têm a ver, portanto, com a criminalidade, mas criminalidade não voltada isoladamente a si própria – objetivo de mera redução quantitativa de crimes ou de violência –, mas comprometida em termos de compatibilidade com a estabilidade social, ou, noutras palavras, com a ordem pública. Ordem pública, como visto, não é simples e unicamente a ideia de oposição à ideia de desordem, mas sim, numa perspectiva social ampla, como equilíbrio dinâmico ou estabilidade.

O objetivo da política de segurança pública é a manutenção da ordem pública, ou seja, do equilíbrio, da estabilidade social. Essa estabilidade “contribui para a paz social, para a convivência harmônica e pacífica entre as pessoas e instituições, para que elas possam trabalhar, produzindo em paz, gerando recursos e distribuição de riquezas”, de modo a contribuir para o desenvolvimento da sociedade. (MATOS, 2016, p. 25)

A provisão de políticas públicas na área de segurança pública não só auxilia na redução da criminalidade, mas, também, garante os direitos assegurados constitucionalmente. Para Robson Souza (2015, p. 91-92) as “políticas de segurança pública estão associadas ao papel do Estado na garantia de direitos dos cidadãos e na provisão de uma ordem pública cidadã.” Nesse sentido, Szabó e Ilona (2018, p.14) descrevem meios de o Estado proporcionar segurança:

- a) um conjunto de normas que determinam o que é permitido e o que proibido (as leis);
- b) políticas públicas que buscam promover os direitos dos cidadãos com equidade, igualdade e oportunidades, além de prevenir atos violentos e manter a convivência harmoniosa na sociedade (programas, projetos e ações do governo federal, estaduais e municipais);
- c) procedimentos que asseguram o direito a um julgamento justo (juízes imparciais, defesa ampla e processo juridicamente correto);
- d) um conjunto de instituições responsáveis por aplicar as medidas preventivas e as sanções determinadas pelos juízes (instituições policiais, prisionais, fiscais etc.).

Note-se que as políticas de segurança pública não se limitam a questões envolvendo a criminalidade em si, como seu enfrentamento ou ações preventivas, envolvem também aquilo que decorre da criminalidade, como a privação de liberdade de indivíduos que se enveredam por esse caminho, bem como as condições dos estabelecimentos penais em que se encontram os presos, além dos meios de remissão da pena. Assim, as políticas dessa área podem ser vistas em campos mais especializados, como as políticas públicas voltadas à ressocialização dos apenados e aquelas direcionadas às unidades prisionais, observe-se:

Falar de segurança pública implica discutir alguns sistemas que sofrem profundos impactos nas políticas de controle do crime. Um dos reflexos direto das políticas de segurança, principalmente quando têm viés mais repressivo e respondem a demandas de um estado penal, é o sistema prisional. Nas últimas décadas, observamos uma expansão expressiva do sistema carcerário no Brasil. (SOUZA, R., 2015, p. 77)

As políticas de segurança pública se referem às políticas públicas voltadas para a área de segurança pública no sentido amplo de manutenção da ordem pública. No entanto, em termos mais específicos tais políticas são capazes de gerar reflexos no inteiro sistema de justiça criminal, incluindo o sistema prisional brasileiro. (FILOCRE, 2010, p. 82-84) Diante

de todo o exposto, e considerando que a pesquisa em tela envolve uma decisão do STF sobre políticas públicas voltadas para o sistema carcerário brasileiro, que faz parte da área de segurança pública, é indispensável estudar a estrutura da segurança pública delineada na Constituição Federal, por meio de suas diversas polícias, as quais constituem a base da segurança pública brasileira para manutenção da ordem pública.

3.1 A BASE CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A segurança no tocante ao particular está estampada no art. 5º da Carta Magna como um direito básico de todos os brasileiros, como mencionado no tópico anterior. (SZABÓ; ILONA, 2018, p.13) Em relação ao Estado, a Constituição Federal de 1988 (CF) dedica um capítulo específico à segurança pública para sua estruturação no âmbito Federal, Estadual e Municipal. Trata-se do Capítulo III, do Título V, que é intitulado “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. (BRASIL, 1988, p.1)

O Capítulo III, a partir do art. 144 da Carta Magna, estabelece que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida com o objetivo de preservação da ordem pública e para a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Em sentido amplo, no art. 144 da CF, o legislador expõe um rol em que constam os órgãos incumbidos pela segurança pública, são eles: a) Polícia Federal; b) Polícia Rodoviária Federal; c) Polícia Ferroviária Federal; d) Polícias Civis; e) Polícias Militares e Corpos de Bombeiros; e f) Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital. (BRASIL, 1988, p.1) Cabe destacar que essa última modalidade, a chamada Polícia Penal, foi inserida recentemente nesse rol, por meio da Emenda Constitucional n.º 104/2019, sendo esse o órgão responsável pela segurança do sistema prisional federal, estadual e distrital. (BRASIL, 2019a, p.1)

Embora o Poder Judiciário não esteja taxativamente incluído no artigo supracitado, essa instituição tem um papel relevante na área de segurança pública, em especial na questão da redução da criminalidade, conforme pode ser verificado abaixo:

O Poder Judiciário não está taxativamente ali incluído, mas a formulação de políticas de segurança pública, voltada para uma participação popular mais efetiva e, portanto, comunitária, especificamente na parte que se refere o texto constitucional “...direito e responsabilidade de todos...”, sinaliza, por derivação interpretativa constitucional, que o sistema de defesa social – que constitui o conjunto de órgãos e instituições que compõem a rede de proteção da sociedade em especial no que se refere aos aspectos da política criminal, o situa como um dos atores desse processo, assim como o Ministério e a Defensoria Públicas, além do sistema prisional. Tais instituições trabalhando de forma intergrada e conjunta com as polícias podem contribuir para o êxito da política criminal e de um sistema policial que atue

respeitando as diretrizes do estado democrático de direito, objetivando a redução dos índices de criminalidade em todas as suas vertentes e a consequente melhoria da qualidade de vida da população. (MATOS, 2016, p. 10-11)

Como se denota, apesar de o Poder Judiciário não constar no rol *numerus clausus* do art. 144 da CF, trata-se de instituição fundamental para o desenvolvimento e funcionamento da segurança pública, em função de um trabalho integrado para o sucesso de políticas públicas voltadas para a área de segurança pública. Não se pode resumir o setor da segurança pública às polícias estampadas no art. 144 da Constituição Federal, como apontam as autoras:

[...] é imprescindível parar de tratar a segurança como sinônimo de polícia. A polícia é muito importante; contudo, quando a tratamos como única responsável pela segurança pública, abordamos o assunto superficialmente e jogamos todo o compromisso do combate à criminalidade para os estados da federação, já que a Polícia Militar e a Civil são estaduais. As esferas federal e municipal, os três poderes do Estado, além da sociedade civil, também precisam se envolver para que possamos avançar. O sistema de segurança pública e justiça criminal, apesar de pouco coordenado, inclui, além das polícias, outras instituições – desde as que atuam na prevenção ao crime, como escolas, equipamentos de saúde, de assistência social e ordem pública, até as demais forças do aparato repressivo do Estado, como Ministério Público (MP), defensorias, varas de Execução Penal e sistema penitenciário. (SZABÓ; ILONA, 2018, p. 29-30)

Em se tratando das polícias no Brasil, a atividade policial é dividida em dois ramos, a polícia administrativa e a polícia judiciária. A primeira refere-se a uma polícia preventiva e ostensiva, cuja atuação visa evitar a ocorrência de crimes. Em nível federal, a polícia administrativa é representada pela Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, já em plano estadual está sob o encargo do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar. A polícia judiciária, por seu turno, é uma polícia de investigação, de repressão aos ilícitos penais cometidos, sendo representada em âmbito federal pela Polícia Federal e no campo estadual pela Polícia Civil. Cabe à polícia judiciária investigar e fornecer os elementos necessários ao Ministério Público com a finalidade de subsidiar eventuais ações penais.

Em outras palavras, pode-se afirmar que a polícia tem dois papéis fundamentais: o “combate e enfrentamento do crime e a manutenção da paz e da ordem. Ela atua em diferentes situações, não apenas naquelas relacionadas ao crime. Sua autoridade para agir vem de uma característica central: a polícia pode usar a força, inclusive letal, de maneira legítima.” (SZABÓ; ILONA, 2018, p. 48-49) Isso significa que as polícias possuem a prerrogativa estatal de usar a força de modo a atingir seu objetivo de manter a ordem, a estabilidade social, no entanto, tal uso da força deve ser legítimo, moderado, sem excessos, de modo a respeitar os limites constitucionais.

3.1.1 As polícias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

Nos termos da Constituição, a polícia na esfera federal é composta pelos seguintes órgãos: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e a Polícia Penal Federal. O primeiro deles, a Polícia Federal, é órgão considerado permanente, instituído por lei, estruturado em carreira, organizado e mantido pela União, tendo como competências conforme art. 144, § 1º, da CF:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998) IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988, p.1)

A competência da Polícia Federal é bastante ampla, envolvendo, dentre outras, as fronteiras, os portos e os aeroportos. Ademais é de competência da Polícia Federal investigar os crimes cometidos, por exemplo, contra a Caixa Econômica Federal, conforme abaixo:

Em tempos de Lava Jato, a maior operação contra a corrupção já feita no Brasil, é importante entender o papel da Polícia Federal na segurança pública. De acordo com a Constituição, a Polícia Federal tem diferentes responsabilidades, como o policiamento o mar, em aeroportos e fronteiras, e a investigação de diferentes crimes. Assim como a Polícia Civil, sua principal atribuição é investigar. O que determina se um crime fica a cargo da Polícia Civil ou da Polícia Federal é seu tipo. Se for um crime federal, ele será investigado pela Polícia Federal e julgado pela Justiça Federal. Os crimes que afetam a União (o Estado em si ou seus órgãos e empresas) são crimes federais. [...] O mesmo acontece com os crimes cometidos contra empresas públicas, como os Correios e a Caixa Econômica Federal. A Polícia Federal também é responsável pela apuração de crimes que envolvam mais que um estado brasileiro ou outro país. (SZABÓ; ILONA, 2018, p. 58)

A Polícia Rodoviária Federal, por sua vez, também é órgão permanente, estruturado em carreira, organizado e mantido pela União, porém destinado ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Nesse sentido, importante destacar que não cabe a Polícia Rodoviária Federal funções de polícia judiciária, uma vez que essas são de competência exclusiva da Polícia Federal, nos moldes do art. 144, §1º, inciso IV, da Constituição. Já a chamada Polícia Ferroviária Federal, por seu turno, também é órgão permanente, organizado e mantido pela

União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (BRASIL, 1988, p.1)

A recente Emenda Constitucional n.º 104/2019 ampliou o rol de polícias do art. 144 da CF criando as Polícias Penais Federais, Estaduais e Distrital, conforme art. 144, inciso VI, sendo essa encarregada da segurança dos estabelecimentos penais da unidade federativa a que pertencem, nos termos do art. 144, § 5º-A. (BRASIL, 2019a, p.1) Esse órgão é de suma importância para a segurança pública, conforme destacam Hoffmann e Roque (2019, p. 1):

Essas são as Polícias no sentido técnico da palavra, por serem as instituições autorizadas a realizar prevenção de crimes ou sua investigação. Todavia, há outros órgãos que, apesar de não terem a missão de diretamente prevenir ou investigar ilícitos penais, são importantes para a segurança pública, e por isso mesmo foram listados como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública pela Lei 13.675/18. Podem ser mencionados os agentes de trânsito (diretamente voltados à prevenção e apuração de ilícitos administrativos de trânsito) e os peritos (com missão imediata de auxiliar, por meio de laudo pericial, a persecução penal presidida pelo delegado ou juiz). O sistema penitenciário não era catalogado como Polícia pelo fato de se dedicar precipuamente à prevenção e apuração de ilícitos disciplinares (e não penais) cometidos pelos presos no interior dos estabelecimentos penais, permitindo o respeito às normas de execução penal (artigos 41, parágrafo único, 54 e 71 da LEP). A Polícia Penal, que surge em sua substituição, persiste com essa atribuição, que agora é acrescida da segurança dos estabelecimentos penais (não só interna, mas também externa), conforme recém incluído §5º-A do artigo 144 da Constituição. Evitar o cometimento de crimes traduz tarefa de Polícia Ostensiva, ainda que restrita aos limites da penitenciária, colônia, casa do albergado ou cadeia pública. A segurança externa dos presídios, para coibir delitos como tráfico de drogas, armas, dano e arrebatamento de presos, em muitos locais vinha sendo feita pela Polícia Militar, e agora deve definitivamente passar para as mãos da Polícia Penal. [...] Relevante sublinhar que o fato de se tratar de uma Polícia não confere autorização, por si só, para o órgão policial realizar toda e qualquer competência relacionada à segurança pública, sendo imprescindível o respeito ao princípio da legalidade. É dizer, por força da conformidade funcional, o agente público só está autorizado a desempenhar a atividade expressamente conferida pelo legislador. A necessária integração entre as polícias deve ser feita nos limites de suas competências (artigo 9º da Lei 13.675/18). Trata-se de um direito do cidadão em qualquer Estado de Direito.

Não compete à Polícia Penal realizar patrulhamento de forma ostensiva fora do estabelecimento penal a ela atribuído, pois estaria invadindo a competência de outras polícias. Ademais, não cabe às polícias penais investigar crimes, mesmo que ocorridos no dentro da cadeia ou da penitenciária, pois isso invadiria atribuições da Polícia Federal ou Polícia Civil, a depender do estabelecimento penal. (HOFFMANN; ROQUE, 2019, p. 1)

No contexto estadual, a segurança pública é de responsabilidade das Polícias Cíveis, dos Polícias Militares, do Corpo de Bombeiros e das Polícias Penais Estaduais. A Lei Maior estabelece no § 4º, do art. 144, que incumbe às Polícias Cíveis, dirigidas por delegados de

polícia de carreira, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as infrações penais militares. (BRASIL, 1988, p. 1)

O papel de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública no âmbito Estadual, isto é, polícia administrativa, é de responsabilidade das Polícias Militares, competindo aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil, o que inclui a prevenção e extinção de incêndios, a busca e o salvamento de pessoas, a prestação de socorro seja em situações de catástrofes, calamidades públicas, desabamentos, inundações ou afogamento, conforme art. 144, § 5º, da Carta Magna. (BRASIL, 1988, p. 1)

As Polícias Militar e Civil desempenham papéis importantes antes e após a ocorrência de infrações penais, cada uma dentro de suas atribuições, como destacado abaixo:

A Polícia Militar, de competência dos estados, também desempenha um papel na prevenção por meio de ação ostensiva, isto é, da presença visível nas ruas das cidades, com o patrulhamento. Para ter efetividade, a patrulha deve se guiar por informações confiáveis. Só assim a polícia se fará presente nas áreas com maior número de crimes, exercendo sua função preventiva. Outro ponto fundamental é que a polícia faça seu planejamento com a participação da população; afinal, é ela quem melhor conhece a realidade e possui as informações necessárias para que a polícia realize bem seu trabalho. [...] Depois que o crime acontece, diferentes instituições entram em cena. A primeira delas é a Polícia Militar. Além do patrulhamento ostensivo-preventivo, ela também é responsável pela repressão imediata, isto é, por atuar enquanto o crime está em andamento ou acabou de acontecer. É ela que acionamos ao discar 190 e que está nas ruas, ao alcance da população. A Polícia Militar é a primeira a chegar á cena do crime e pode efetuar a prisão em flagrante, ou mesmo utilizar força para deter a ameaça. A Polícia Civil sempre atua no pós-crime, uma vez que é responsável pela investigação. Somente com uma boa investigação, capaz de identificar provas e o autor da infração, se inicia o processo criminal. (SZABÓ; ILONA, 2018, p. 33-34)

Na esfera estadual, as Polícias Cíveis e Militares, o Corpo de Bombeiros e a Polícias Penais são subordinados aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conforme dispõe a Constituição (art.144, § 6º). No entanto, nos termos do art. 22, inciso XXI, compete privativamente à União legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”, cabendo ao ente estatal observar tais regras gerais. Além disso, cabe destacar que em se tratando de organização, garantias, direitos e deveres dos policiais civis, prevê o mesmo diploma legal, em seu art. 24, inciso XVI, que essa é matéria, cuja legislação é concorrente, entre União, Estados e Distrito Federal. (BRASIL, 1988, p.1)

No tocante às polícias do Distrito Federal, estabelece a Carta Constitucional no art. 21, inciso XIV, que compete à União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o

corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.” (BRASIL, 1988, p. 1) Embora a organização e a manutenção sejam de responsabilidade da União, essas instituições estão subordinadas ao Governador do Distrito Federal, conforme preceitua o art. 144, § 6º, do mesmo diploma supramencionado.

Como pode ser observado, não existe Polícia Civil e Militar, Corpo de Bombeiros ou Polícia Penal no Distrito Federal, isso está em consonância com o art. 32, § 4º, da Constituição, o qual dispõe que “Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar.” (BRASIL, 1988, p. 1) Ademais, em relação às Polícias Penais, com já destacado, no Distrito Federal essa nova polícia “será sustentada por recursos da União, embora subordinadas ao governador.” (BRASIL, 2019a, p. 1)

Finalmente, em relação às polícias dos Municípios, conforme art. 144, § 8º, da Carta Magna, os Municípios “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988, p. 1) Desse modo, cabe aos entes municipais realizar o policiamento administrativo da cidade com a finalidade de proteger o patrimônio público contra possíveis depredações. Além disso, a Lei Maior também permite a estruturação da segurança viária (para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas) não só aos Estados, mas também aos Municípios, nos termos do art. 144, § 10. Todavia, importante ressaltar que mesmo que tais órgãos sejam instituídos não integrarão a estrutura de segurança pública formalmente estabelecida na Constituição, pois o Supremo Tribunal Federal já decidiu em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade que a lista do art. 144 da CF é taxativa, ou seja, *numerus clausus*, de modo que não podem os Estados, o DF e os Municípios criar outros órgãos e incluí-los no rol disposto no *caput* do art. 144. (BRASIL, 2005, p. 1)

3.1.2 A atuação excepcional da Força Nacional de Segurança Pública e das Forças Armadas na segurança pública

No tocante à segurança nacional, no ano de 2004 foi instituída a chamada Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), por meio do Decreto n.º 5.289, de 29 de novembro de 2004. (BRASIL, 2004a, p. 1) Trata-se de programa de cooperação entre os Estados-membros e a União, para execução, através de “convênio, atividades e serviços imprescindíveis à

preservação da ordem pública, à segurança das pessoas e do patrimônio, atuando também em situações de emergência e calamidades públicas.” (BRASIL, 2020a, p. 1)

A criação da Força Nacional foi inspirada no modelo da Organização das Nações Unidas (ONU) de intervenção para a paz, isto é, o desenho organizacional das missões de paz das Nações Unidas, cuja atuação se baseia na cooperação entre países-membros para a resolução de conflitos. (BLUME, 2017, p.1) A atuação desse órgão é uma resposta do governo federal com a finalidade de reduzir a violência, a criminalidade e a insegurança.

Inicialmente, a Força Nacional foi criada para atuação nos Estados e para execução de atividades de policiamento ostensivo, em casos de perturbação da ordem pública, segurança das pessoas e do patrimônio, por meio de acordos de cooperação. Esse propósito inicial foi ampliando-se aos poucos. Primeiro, no ano de 2007, o Distrito Federal foi incluído no projeto. Em 2008, a Portaria do Ministério da Justiça n.º 0394/08 aumentou as atribuições da Força Nacional, abrangendo também a cooperação com os órgãos de segurança federais. Por fim, no ano de 2010, com a edição do Decreto n.º 7.318/2010 a Força Nacional passou a contar com integrantes das polícias civis e peritos forenses. (BRASIL, 2020a, p. 1)

O artigo 4º do Decreto n.º 5.289/2004, que criou a Força Nacional, dispõe que esse órgão poderá ser empregado “em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado.” (BRASIL, 2004a, p. 1) Baseado no princípio da cooperação federativa ou solidariedade federativa disposto no art. 241 da Carta Magna, depende diretamente da cooperação dos Estados brasileiros e representa uma alternativa viável, concreta e eficaz para prevenção, preservação e restauração da ordem pública. (BLUME, 2017, p.1)

A permanência da Força Nacional, a qual é composta por policiais militares, policiais civis, bombeiros militares e profissionais de perícia dos Estados e Distrito Federal, em qualquer parte do território nacional deverá ocorrer durante o prazo delimitado pelo ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, de acordo com o pedido inicial do governador e com o esgotamento da crise que deu origem à solicitação, conforme preconiza o art. 4º, § 3º, do Decreto n.º. 5.289, de 2004. (BRASIL, 2004a, p. 1) Com a solicitação de atuação desse órgão formulada pelo governador de Estado ou do Distrito federal, o uso da Força Nacional ocorrerá nas situações envolvendo:

[...] atividades destinadas à preservação da ordem pública e da segurança das pessoas e do patrimônio; auxílio às ações de polícia judiciária estadual na função de investigação de infração penal, para a elucidação das causas, circunstâncias, motivos, autoria e materialidade; auxílio às ações de inteligência relacionadas às atividades periciais e de identificação civil e criminal destinadas a colher e

resguardar indícios ou provas da ocorrência de fatos ou de infração penal; auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vítimas; apoio a ações que visem à proteção de indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais; apoio às atividades de conservação e policiamento ambiental; apoio às ações de fiscalização ambiental desenvolvidas por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais na proteção do meio ambiente; a atuação na prevenção a crimes e infrações ambientais; execução de tarefas de defesa civil em defesa do meio ambiente; auxílio às ações da polícia judiciária na investigação de crimes ambientais; e prestar auxílio à realização de levantamentos e laudos técnicos sobre impactos ambientais negativos. (BRASIL, 2020a, p. 1)

A Força Nacional não é considerada uma tropa federal, uma vez que sua atuação nos Estados é dirigida por seus gestores. Na realidade, o projeto é uma cooperação entre os Estados federados e a União com a finalidade de ser prestado apoio aos órgãos de segurança federais, estaduais e do Distrito Federal. Entretanto, embora a Força Nacional seja coordenada pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública, os Estados da federação devem auxiliar o Estado solicitante, como disposto a seguir:

Por seu caráter federativo, e não “federal”, atua somente com pedido da unidade federada, feito diretamente pelo governador do estado ou, em caráter pontual, em apoio à Polícia Federal ou a outros órgãos federais e, diferentemente de outras tropas, subordina-se, quando em operação, diretamente, ao comando. [...] É uma tropa de “pronta-resposta” sediada em Brasília (DF), no Batalhão Escola de Pronto-Emprego (Bepe), o qual conta com profissionais capacitados e em condições de agirem imediatamente. Além disso, ampliou-se a cooperação, não só com os estados-membros e Distrito Federal, como também em apoio aos órgãos federais como a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. Suas atribuições não mais se resumem à atuação em policiamento ostensivo, mas também no combate aos crimes ambientais, ações de polícia sobre grandes impactos ambientais negativos, realização de bloqueios em rodovias, atuação em grandes eventos públicos de repercussão internacional, ações de defesa civil em caso de desastres e catástrofes, ações de polícia judiciária e perícias. (BRASIL, 2020a, p. 1)

Como exemplo de autorização do uso da Força Nacional de Segurança Pública, tem-se a ocasião de onda de violência que assolou o Estado do Ceará em fevereiro de 2019 com vários ônibus incendiados, tiros e artefatos incendiários, caracterizada pelo grave comprometimento da ordem pública. Com a finalidade de restaurar a ordem foi autorizado o uso da Força Nacional por 30 (trinta) dias, com policiamento ostensivo, entre outras ações de segurança, em apoio às forças policiais já em operação no Estado. (MORO..., 2019a, p. 1)

O Estado do Ceará voltou a necessitar da atuação desse órgão nos meses de fevereiro e março de 2020 diante do motim da Polícia Militar cearense, cujos policiais protestavam contra a proposta de reestruturação salarial feita pelo governo daquela unidade federativa. Na ocasião, o senador Cid Gomes foi baleado após tentar invadir um quartel ocupado por policiais. Diante disso, o Ministro da Justiça e da Segurança Pública acatou a solicitação feita

pelo Governador do Estado, que pleiteava o envio da Força Nacional de Segurança Pública para colaboração com as forças de segurança estaduais, a fim de garantir a lei e a ordem. (APÓS..., 2020, p. 1)

Em agosto de 2019, o Ministro da Justiça e da Segurança Pública também liberou a atuação da Força Nacional para combater as queimadas na Amazônia, sendo essa uma demanda urgente e de grande repercussão internacional. Como de praxe, a medida dependeu da solicitação por parte dos governadores dos Estados afetados pelo problema ambiental. (MORO..., 2019b, p. 1)

Mais recentemente, diante da pandemia da COVID-19 do ano de 2020, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública autorizou o emprego da Força Nacional para dar apoio às ações do Ministério da Saúde na prevenção e combate da pandemia. Por se tratar de uma questão de ordem pública, que envolve a incolumidade das pessoas e do patrimônio, a medida buscava, dentre outras ações, auxiliar na distribuição e no armazenamento de insumos médicos, produtos farmacêuticos, alimentos e itens de higiene; bem como evitar saques e vandalismos; além de reforçar medidas policiais de segurança para garantir o funcionamento dos centros de saúde e hospitais de campanha. (MORO..., 2020, p.1)

Por fim, cabe mencionar que o programa em tela é de adesão voluntária por parte dos Estados e do Distrito Federal, sendo imprescindível a solicitação expressa por parte do Governador requerente. Aliás, a atuação da Força Nacional apenas será de caráter ostensivo e preventivo, por se tratar de polícia administrativa destinada à manutenção da ordem pública, a incolumidade do patrimônio e das pessoas.

Há, ainda, a possibilidade de utilização das chamadas Forças Armadas na segurança pública, porém essa é uma medida excepcional, como destacado a seguir:

[...] o uso das Forças Armadas na segurança pública é uma medida extraordinária e não deve se tornar regra. As Forças Armadas são compostas por Exército, Aeronáutica e Marinha. Juntas, elas são responsáveis pela integridade do território nacional; defender os interesses e os recursos naturais, industriais e tecnológicos brasileiros; proteger os cidadãos e os bens do país; e assegurar a soberania da nação. Também é missão das Forças Armadas garantir os poderes constitucionais – Executivo, Legislativo e o Judiciário – e, segundo iniciativa desses poderes, atuar na garantia da lei e da ordem para preservar o exercício da soberania do Estado e da indissolubilidade da Federação. Em outras palavras, as Forças Armadas têm como missão zelar pela segurança nacional, e portanto seu foco está nas ameaças que vêm de fora do país e colocam em risco o poder de decisão que nós, brasileiros, temos sobre nosso território. (SZABÓ; ILONA, 2018, p. 65)

Como pode ser observado, as Forças Armadas são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, que nos termos do art. 142 da Constituição, “são instituições

nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República”, as quais têm como foco as ameaças externas à segurança nacional. (BRASIL, 1988, p. 1) Além disso, o Presidente da República tem por atribuição nomear os comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

Em síntese, as Forças Armadas são destinadas à defesa da Pátria, à garantia dos Poderes constitucionais, além da proteção da lei e da ordem, seja por iniciativa da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica. (BRASIL, 1988, p. 1) Com efeito, as atribuições de garantia da lei e da ordem são meramente subsidiárias, pois, como já destacado, essas prerrogativas são desempenhadas de maneira ordinária pelas forças de segurança pública, através das polícias.

3.1.3 O Sistema Único de Segurança Pública

Além de todo o aparato destinado à segurança pública mencionado até o momento, cabe destacar o Sistema de Segurança Pública (Susp) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), ambos instituídos pela Lei n.º 13.675 de 11 de julho de 2018. A criação desses mecanismos tem como finalidade preservar a ordem pública e a 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, 2018a, p.1)

O diploma legal específico para a área de segurança regulamenta o disposto no art. 144, § 7º da Constituição, *in verbis*: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.” (BRASIL, 1988, p.1) Igualmente, é uma resposta aos anseios da sociedade, que contava desde 1990 com um sistema único voltado pra a saúde, o SUS, conforme Lei n.º 8.080/1990 e uma lei de que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional para a educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), desde 1996, nos termos da Lei n.º 9.394/1996, mas não contava com um sistema único para a área de segurança pública.

Alguns autores, como Robson Souza (2015, p. 84) já reclamava por um sistema específico voltado para o campo da segurança pública:

Diferentemente de outras políticas públicas e sociais, como educação (que tem uma lei que regula nacionalmente o setor, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei n.º 9.394, de 1996 (alterada em 2013), e a definição constitucional das obrigações

dos entes federados – tanto em termos de repasse de recursos quanto de responsabilidade de gestão) e a saúde (que tem um sistema único nacional), a política de segurança pública aparece como uma espécie de “colcha de retalhos”, cujas indefinições (legislativas, de financiamento, estruturais e nos procedimentos operacionais) corroboram uma desordem institucionalizada, com repercussões trágicas para a cidadania, haja vista os elevados indicadores de crimes violentos que ainda persistem no Brasil.

Além de criticar o arranjo da época destinado à segurança pública, em que inexistia um sistema único voltado para a segurança pública, o mesmo autor aponta outros problemas para a não implantação de um sistema único para essa área, envolvendo a postura dos gestores públicos diante do arranjo federativo:

Não há dúvida com respeito a necessidade de uma engenharia institucional capaz de articular, em termos federativos, a política de segurança pública. Na verdade, vários óbices dificultam uma gestão integrada e eficiente dessa política [...]. Parece que, para além de uma indefinição de papéis e responsabilidades dos níveis de governo encarregado da execução da política, há um “jogo de empurra”, ou, quem sabe, uma conivente omissão dos gestores da política tanto no centro (União) como nos estados federados. Também no plano legislativo, as poucas alterações aprovadas no Congresso Nacional não derivaram em reformas da política de segurança pública; somente responderam a demandas por aumento da ação punitiva por parte do Estado. Essa situação que conjuga indefinição, omissão e escamoteamentos acerca dos papéis da União, dos estados e dos municípios na gestão compartilhada da política, somada ao pragmatismo político (dos governos nos três níveis) – que sempre objetiva o máximo do êxito com o mínimo de custos -, pode ser uma das explicações para a não implantação de um Sistema Único de Segurança nos moldes do Sistema Único de Saúde. Isso porque a União sempre ressentiu dos custos de evocar para si a gestão da política, preferindo atuar como coadjuvante e deixando para os governadores a tarefa de organizar os sistemas estaduais de segurança pública. Por sua vez, os governadores não conseguem a governabilidade da política, na medida em que não enfrentam mazelas históricas, como as disputas entre as polícias civis e militares e os gargalos dos sistemas prisionais estaduais. Por seu turno, o papel dos municípios na política ainda está indefinido. (SOUZA, R., 2015, p. 89)

Embora existam dificuldades entre as esferas federal, estadual e municipal para o êxito de políticas públicas na área de segurança pública, a criação de um diploma nacional destinado à segurança pública é um avanço significativo. Além disso, no âmbito desse novo diploma legal é possível perceber uma melhor articulação entre as unidades federativas e a União, bem como de seus agentes públicos, para a consecução de melhores resultados na área de segurança pública.

A Lei n.º 13.675/2018 considera como integrantes estratégicos do Susp: a) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos; e b) os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados. Há também menção aos integrantes operacionais do Susp, a saber: a) Polícia Federal; b) Polícia Rodoviária Federal; c) Polícias Civis; d) Polícias Militares; e) Corpos de Bombeiros

Militares; f) Guardas Municipais; g) Órgãos do sistema penitenciário; h) Institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação; i) Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); j) Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou Congêneres; k) Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec); l) Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad); m) Agentes de Trânsito; e n) Guarda Portuária. (BRASIL, 2018a, p. 1)

Observe-se o esforço no envolvimento de todas as esferas (federal, estadual e municipal), sendo, inclusive, destinado um tópico específico na referida legislação sobre a rubrica “Da Cooperação, da Integração e do Funcionamento Harmônico dos Membros do Susp”. Nesse contexto, os sistemas estaduais, distrital e municipais foram incumbidos da implementação de “programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta Lei.” (BRASIL, 2018a, p. 1)

3.2 A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Superada a visão geral da política de segurança pública do Brasil, considerando a sua base constitucional, as diferentes polícias, a excepcionalidade da atuação da Força de Segurança Nacional e das Forças Armadas na segurança pública, bem como a existência de um Sistema Único de Segurança Pública, cumpre agora abordar a política de segurança pública do Estado de Pernambuco, uma vez que é o campo de estudo desta pesquisa.

Obviamente, a segurança pública não se esgota nos órgãos e atores citados aqui até então, pois outros atores como, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público são relevantes no contexto prisional, que faz parte da segurança pública, como trataremos adiante, apesar de tais instituições não estarem estampadas taxativamente como integrantes da segurança pública brasileira no art. 144 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988, p. 1)

Uma vez que a presente pesquisa tratará adiante dos reflexos da decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347 na política carcerária do Estado de Pernambuco, importante se faz mencionar a quem compete às matérias que envolvem o sistema prisional nessa unidade da federação. Nesse contexto, geralmente, nos Estados da Federação e no Distrito Federal, a segurança pública “tradicionalmente se estrutura e se organiza em Secretarias de Estado da Segurança Pública ou em Secretarias de Estado de Defesa Social, subordinando-se seus respectivos comandos (Polícia Militar) e chefias (Polícia Civil) aos Governadores.” (MATOS, 2016, p. 13)

No caso do Estado de Pernambuco, atualmente, a gestão nas mais variadas áreas se dá por meio das seguintes Secretarias: a) Secretaria da Casa Civil; b) Secretaria da Controladoria Geral do Estado; c) Secretaria da Fazenda; d) Secretaria da Mulher; e) Secretaria de Administração; f) Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação; g) Secretaria de Cultura; h) Secretaria de Defesa Social; i) Secretaria de Desenvolvimento Agrário; j) Secretaria de Desenvolvimento Econômico; k) Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude; l) Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação; m) Secretaria de Educação e Esportes; n) Secretaria de Imprensa; o) Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos; p) Secretaria de Justiça e Direitos Humanos; q) Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade; r) Secretaria de Planejamento e Gestão; s) Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas; t) Secretaria de Saúde; u) Secretaria de Turismo e Lazer; e v) Secretaria do Trabalho, Emprego e Qualificação. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019a, p.1)

Dentre as Secretarias responsáveis pela segurança pública do Estado, pode-se mencionar, por exemplo, a Secretaria de Defesa Social (SDS) que tem como missão a promoção da defesa dos direitos do cidadão e da normalidade social, através dos órgãos de segurança pública, integrando as ações do governo. Suas principais atribuições são:

- 1) Promover a defesa dos direitos do cidadão e da normalidade social, através dos órgãos e mecanismos de segurança pública;
- 2) Integrar as ações do Governo com vistas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio no âmbito do Estado;
- 3) Planejar, coordenar e controlar as atividades de polícia ostensiva, de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, e de defesa civil, prevenção e combate a sinistros;
- 4) Prover a execução das ações de polícia técnica e científica e de medicina legal;
- 5) Exercer as atribuições de polícia administrativa e de fiscalização de atividades potencialmente danosas;
- 6) Manter-se articulada com órgãos competentes para execução da polícia extensiva de guarda, de trânsito e do meio ambiente;
- 7) Realizar serviços de resgate, busca e salvamento, socorro e atendimento pré-hospitalar emergencial às vítimas de acidentes e calamidades;
- 8) Assegurar, por atuação conjunta dos seus órgãos operativos, a execução das políticas públicas de prevenção e repressão à criminalidade e de prevenção e controle de sinistro. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019b, p.1)

De igual modo, cabe a Secretaria de Defesa Social atender às metas previstas no plano estadual de segurança pública, visando à redução dos índices de violência e criminalidade no Estado de Pernambuco. Para tanto, essa Secretaria gere a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros, a Polícia Militar e a Polícia Científica do Estado. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019b, p.1)

Nesse contexto, a Secretaria competente para assuntos envolvendo a população prisional do Estado de Pernambuco é a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH),

criada pela Lei n.º 15.452/2015, sancionada pelo governador Paulo Câmara. A competência dessa Secretaria é bastante ampla, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, controlar e manter em funcionamento o sistema penitenciário do Estado, mediante a guarda e administração dos estabelecimentos prisionais. Compete, ainda, a essa Secretaria fiscalizar o cumprimento de regras impostas como condição à liberdade vigiada, ao livramento condicional e ao regime aberto de egressos dos estabelecimentos prisionais, bem como desenvolver a política pública estadual de medidas e penas alternativas. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019c, p.1)

No âmbito da SJDH do Governo do Estado de Pernambuco há quatro Secretarias Executivas para descentralização das atribuições, são elas: 1) a Secretaria Executiva de Coordenação e Gestão Geral; 2) a Secretaria Executiva de Justiça e Promoção dos Direitos do Consumidor; 3) a Secretaria Executiva de Direitos Humanos; e 4) a Secretaria Executiva de Ressocialização. É a essa última, a Secretaria Executiva de Ressocialização (SERES), que cabe a gestão das unidades prisionais e das cadeias públicas do Estado de Pernambuco. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019c, p.1)

De acordo com o site da Secretaria Executiva de Ressocialização, é missão da SERES “controlar e manter em funcionamento o sistema penitenciário do Estado, mediante a guarda e administração dos estabelecimentos prisionais, buscando a ressocialização do apenado, visando a sua proteção e a garantia de seus direitos fundamentais.” Trata-se de órgão que integra a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH), encarregado da administração das unidades prisionais e das cadeias públicas de Pernambuco, responsável pelas políticas públicas direcionadas aos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019d, p.1)

As unidades prisionais distribuídas em todo o Estado de Pernambuco são divididas em Presídios, Penitenciárias, Hospitais de Custódia, Colônias Penais e Centros de Ressocialização, são elas: 1) Penitenciária Dr. Ênio Pessoa Guerra – PDEPG (em Limoeiro/PE); 2) Centro de Observação Criminológica e Triagem Professor Everardo Luna – COTEL (em Abreu e Lima/PE); 3) Centro de Ressocialização do Agreste – CRA (em Canhotinho/PE); 4) Colônia Penal Feminina de Abreu e Lima – CPFAL (em Abreu e Lima/PE); 5) Colônia Penal Feminina de Buíque – CPFB (em Buíque/PE); 6) Colônia Penal Feminina do Recife – CPFRR (em Recife/PE); 7) Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico – HCTP (na Ilha de Itamaracá/PE); 8) Penitenciária Agro-Industrial São João – PAISJ (na Ilha de Itamaracá/PE); 9) Penitenciária Dr. Edvaldo Gomes – PDEG (em Petrolina); 10) Penitenciária Juiz Plácido de Souza – PJPS (em Caruaru/PE); 11) Penitenciária Prof. Barreto Campelo - PPBC (na Ilha de Itamaracá/PE); 12) Presídio Adv. Brito Alves –

PABA (em Arcoverde/PE); 13) Presídio ASP Marcelo Francisco Araújo – PAMFA (em Recife/PE); 14) Presídio de Igarassu – PIG (em Igarassu/PE); 15) Presídio de Salgueiro – PSAL (em Salgueiro/PE); 16) Presídio de Santa Cruz do Capibaribe – PSC (em Santa Cruz do Capibaribe/PE); 17) Presídio de Vitória de Santo Antão – PVSA (em Vitória de Santo Antão/PE); 18) Presídio Des. Augusto Duque – PDAD (em Pesqueira/PE); 19) Presídio Frei Damião de Bozzano – PFDB (em Recife/PE); 20) Presídio Juiz Antônio Luiz Lins de Barros – PJALLB (em Recife/PE); 21) Presídio Rorinildo da Rocha Leão – PRRL (em Palmares/PE); 22) Penitenciária de Tacaimbó – PTAC (em Tacaimbó/PE); e 23) Presídio de Itaquitinga – PIT (em Itaquitinga/PE). (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019d, p.1)

Já as cadeias públicas do Estado de Pernambuco estão localizadas nas seguintes cidades: 1) Afogados da Ingazeira; 2) Afrânio; 3) Agrestina; 4) Aliança; 5) Altinho; 6) Araripina; 7) Barreiros; 8) Belém de São Francisco; 9) Bezerros; 10) Bom Conselho; 11) Cabrobó; 12) Cachoeirinha; 13) Camocim de São Félix; 14) Capoeiras; 15) Carnaíba; 16) Carpina; 17) Custódia; 18) Escada; 19) Exú; 20) Flores; 21) Gameleira; 22) Garanhuns; 23) Goiana; 24) Glória do Goitá; 25) Gravatá; 26) Ibimirim; 27) Ipubi; 28) Itambé; 29) Itapetim; 30) Jataúba; 31) João Alfredo; 32) Lagoa do Carro; 33) Lajedo; 34) Macaparana; 35) Moreilândia; 36) Nazaré da Mata; 37) Ouricuri; 38) Parnamirim; 39) Pedra; 40) Petrolândia; 41) Petrolina; 42) Riacho das Almas; 43) Ribeirão; 44) Saloá; 45) Santa Maria da Boa Vista; 46) Santa Maria do Cambucá; 47) São Bento do Uma; 48) São Joaquim; 49) São José do Belmonte; 50) São José do Egito; 51) Serra Talhada; 52) Sertânia; 53) Tabira; 54) Taquaritinga do Norte; 55) Timbaúba; 56) Trindade; 57) Tuparetama; 58) Venturosa; 59) Verdejante; e 60) Vicência. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019d, p.1)

Diante disso, cabe destacar que os estabelecimentos penais nos termos da Lei de Lei de Execução Penal – LEP se dividem em: Penitenciárias; Colônias Agrícolas, Industriais ou Similares; Casas de Albergado; Centros de Observação; Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico; e Cadeias Públicas. (BRASIL, 1984, p.1) Cada um desses possui finalidade específica, a depender do tipo de regime em que se encontra o apenado (fechado, aberto ou semiaberto) e da condenação ou não do acusado (se é preso provisório ou definitivo), conforme será estudado mais a frente no tópico sobre os estabelecimentos penais.

3.3 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO, DA DEFENSORIA PÚBLICA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

O Poder Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público não constam no rol fechado do art. 144 da CF que estabelece a base constitucional da segurança pública do País. No entanto, essas instituições são extremamente importantes para a persecução criminal e a repressão dos delitos na sociedade brasileira.

Uma vez que nos moldes constitucionais, a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, as instituições citadas, embora não taxativamente incluídas no art. 144 da CF, são fundamentais para o desenvolvimento e funcionamento da segurança pública, em função de um trabalho integrado para o sucesso de políticas públicas voltadas para essa área. (BRASIL, 1988, p. 1)

Na verdade, esses atores em conjunto com as diversas polícias fazem parte de uma rede de proteção da sociedade, a qual inclui programas públicos de política criminal que visam o combate da criminalidade. Além disso, tais instituições são igualmente importantes na elaboração e implementação de políticas públicas de segurança pública destinadas aos estabelecimentos penais, bem como àquelas que objetivam a ressocialização do preso.

A Carta Magna traz em seu bojo dispositivos específicos que apresentam as atribuições do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público. Inicialmente, cumpre mencionar que o art. 92 da Constituição Federal Brasileira dispõe que são considerados órgãos do Poder Judiciário: a) o Supremo Tribunal Federal; b) o Conselho Nacional de Justiça; c) o Superior Tribunal de Justiça; d) o Tribunal Superior do Trabalho; e) os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; f) os Tribunais e Juízes do Trabalho; g) os Tribunais e Juízes Eleitorais; h) os Tribunais e Juízes Militares; i) os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. (BRASIL, 1988, p. 1)

De um modo geral, no contexto da segurança pública, em se tratando de apuração de crimes, cabe aos Juízes Federais e aos Juízes de Direito (ou seja, dos Estados) a persecução criminal nas unidades estaduais da federação, a depender do delito, se de competência federal ou estadual, bem como da existência ou não de prerrogativa de foro. O art. 109 da Constituição Federal estabelece a competência dos juízes federais:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa

domiciliada ou residente no País; III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente; V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004) VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira; VII - os *habeas corpus*, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição; VIII - os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais; IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar; X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "*exequatur*", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização; XI - a disputa sobre direitos indígenas. (BRASIL, 1988, p. 1)

Na esfera estadual, o art. 125 da Constituição dispõe que “Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.” (BRASIL, 1988, p. 1) Isso significa que a competência dos juízes dos Tribunais de Justiça está definida na Constituição de cada Estado. As matérias tratadas pelos Tribunais de Justiça envolvem vários aspectos do dia-a-dia das pessoas, como questões de Direito Civil em vários campos, como Sucessões, Famílias, Contratos, Responsabilidade Civil, Obrigações e Direitos Reais. Apenas para exemplificar, no caso de questões de Direito de Família, existem conflitos sobre guarda, tutela, pensão alimentícia, divórcio, união estável, dentre outros.

A Justiça Estadual também é responsável por muitas demandas envolvendo Direito do Consumidor, geralmente de competência de Juizados Especiais específicos para as relações de consumo. No plano criminal, a apuração da maioria dos crimes e contravenções penais é de competência da Justiça Estadual, ou seja, do Tribunal de Justiça do Estado, por meio das Varas Criminais, das Varas de Execução Penal e, no caso de ato infracional (que é aquele cometido por menores de idade) a competência é das Varas da Infância e da Juventude.

Em se tratando de crimes considerados de menor potencial ofensivo (que são as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa) esses são de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da Lei n.º 9.099 de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, nos quais o processo é orientado “pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.” (BRASIL, 1995a, p. 1)

O Poder Judiciário como responsável pelo julgamento dos crimes deve, por meio de seus juízes, “apreciar o caso apresentado com base na legislação, nos procedimentos processuais e nas evidências apresentadas pela acusação e pela defesa.” (SZABÓ; ILONA, 2018, p. 35) Em regra e de forma resumida, o papel dos magistrados na seara criminal envolve os seguintes procedimentos:

No âmbito processual penal, à autoridade jurisdicional compete receber a denúncia (ou queixa), citar o acusado para o exercício da ampla defesa, instruir o processo, para, ao final, reconhecer a procedência (ou não) do pedido condenatório constante na peça acusatória para fins de condenar ou absolver o acusado, infligindo, no primeiro caso, a sanção penal cominada pela norma penal por ele violada. Recai sobre o juiz, portanto, o poder-dever de aplicar o direito objetivo ao caso concreto, de maneira imparcial, substituindo-se à vontade das partes, pondo fim ao conflito entre a pretensão punitiva do Estado e o interesse do acusado na preservação de sua liberdade individual. (LIMA, R., 2020, p. 1310)

Como sujeito do processo criminal, o juiz é a figura imparcial da relação processual, lhe competindo absolver ou condenar o acusado com base na legislação e nos elementos de prova. Trata-se de ator neutro que representa o Estado, o qual é encarregado da aplicação das sanções (penas), sejam essas restritivas de direito, privativas de liberdade ou de multa, conforme o tipo de delito e a pena em concreto aplicada. (BRASIL, 1940, p. 1)

O Ministério Público, por sua vez, “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” Nos moldes constitucionais, o Ministério Público abrange: I - o Ministério Público da União (o qual compreende: o Ministério Público Federal; o Ministério Público do Trabalho; o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios); e II - os Ministérios Públicos dos Estados. (BRASIL, 1988, p. 1)

Na apuração dos crimes e contravenções, a depender se for delito de competência federal ou estadual, a atribuição para o oferecimento de denúncia (que é a peça inaugural do Ministério Público), será de responsabilidade do membro do Ministério Público Federal ou do membro do Ministério Público do Estado, respectivamente. No âmbito constitucional, são funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins

de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (BRASIL, 1988, p.1)

A esfera estadual a cargo do Ministério Público Estadual, geralmente, é a encarregada dos crimes e contravenções mais recorrentes, como homicídios, latrocínios, roubos e furtos, além de tráfico de drogas, quando nenhum desses for de competência federal. No contexto da segurança pública são esses os delitos mais comuns que lotam os estabelecimentos penais, inclusive por conta da reincidência. Ademais, em se tratando de segurança pública, cabe aos membros do Ministério Público exercer o controle externo das polícias, conforme destacado a seguir:

O próximo ator a entrar em cena depois que o crime ocorreu, foi investigado e esclarecido é o Ministério Público (MP). Ele é o órgão responsável por analisar o caso apresentado pela Polícia Civil e, se satisfeito com as provas colhidas, apresentar uma denúncia: é ele quem indica os casos que serão julgados pela Justiça. Além da responsabilidade de apresentar a ação penal, é dever do MP exercer o controle externo das polícias – por exemplo, verificar se elas estão usando a força apenas quando estritamente necessário. (SZABÓ; ILONA, 2018, p. 34-35)

Em relação à Defensoria Pública, trata-se de instituição permanente, que é essencial à função jurisdicional do Estado, competindo-lhe:

[...] como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL, 1988, p. 1)

As Defensorias podem ser estaduais ou federais, a depender da matéria veiculada no processo. Assim, as assistências jurídicas em demandas federais são de responsabilidade da Defensoria Pública da União (DPU), já as matérias estaduais ficam a cargo da Defensoria Pública do Estado (DPE). É por meio das Defensorias Públicas que o Estado cumpre o disposto no art. 5º, inciso LXXI, da CF, o qual dispõe que: “Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos [...]” (BRASIL, 1988, p.1)

O papel dos defensores públicos, sejam federais ou estaduais, é de extrema importância na relação processual, uma vez que de um lado há o Ministério Público encarregado da acusação, sendo necessário, portanto, uma instituição responsável pela defesa, isto é, um advogado público, para aqueles que não possuem recursos para contratação de advogados privados:

Da mesma forma que há uma instituição encarregada da acusação penal, há outra responsável pela defesa. É a Defensoria Pública, que oferece assistência jurídica àqueles que não possuem condições de arcar com as despesas de um advogado. A atuação das defensorias é fundamental para garantir que todos os cidadãos tenham de fato acesso à Justiça e direito a um julgamento com condições de equivalência de forças entre acusação e defesa, como prevê o contrato social. (SZABÓ; ILONA, 2018, p. 35)

Tantos os juízes, quanto os membros do Ministério Público, bem como os defensores públicos desempenham papéis relevantes no processo de apuração de infração penal. De forma mais prática, porém em síntese, imagine-se, por exemplo, a prática do crime de homicídio. Em um primeiro momento cabe à autoridade policial (polícia judiciária) reunir todos os elementos de prova, de modo a subsidiar um processo criminal, como estabelece o próprio Código de Processo Penal: “Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.” (BRASIL, 1941, p. 1) Desse modo, a autoridade policial, instaurará inquérito para apuração do delito, com objetivo de reunir provas da autoria e da materialidade do fato delituoso para possibilitar eventual ação penal pelo membro do Ministério Público.

O Ministério Público, por sua vez, com base nas provas de que dispõe, verificará se há justa causa, isto é, elementos suficientes para provar a autoria e a materialidade do fato criminoso de modo a oferecer denúncia em desfavor do acusado. O juiz, por seu turno, decidirá de aceita ou rejeita a denúncia oferecida pelo Ministério Público, além de verificar se não se trata de caso de absolvição sumária. Na hipótese de aceitação da denúncia, o juiz conduzirá todo o processo, podendo realizar oitiva de testemunhas, determinar a produção de provas, nomear defensor público se a parte não dispuser de recursos para contratar advogado particular, e, ao final, prolatar sentença. Em se tratando de crime doloso contra a vida, o processo seguirá o procedimento especial do júri (colegiado composto de cidadãos, que exercerão a função de juízes não togados, sorteados dentre os eleitores registrados com domicílio na comarca), mas, independentemente, de se tratar de crime de competência do

tribunal do júri ou de julgamento por juiz singular, é o magistrado que, ao final, prolatará a sentença condenatória ou absolutória. (BRASIL, 1941, p. 1)

Nesse contexto, cabe destacar que o sujeito que pratica um crime, a depender das circunstâncias – por exemplo, se foi preso em flagrante ou não, se vai responder pelo delito em liberdade provisória ou não, se foi decretada sua prisão temporária ou preventiva ou, ainda, se foi condenado – poderá esse indivíduo ser recolhido em algum dos estabelecimentos penais previsto na Lei de Execução Penal, que variarão conforme a situação associada à ordem de prisão. Nesse sentido, é preciso esclarecer que, em sendo caso de condenação, o recolhimento do condenado em um presídio, por exemplo, dependerá da pena em concreto aplicada e de seu regime inicial de cumprimento (fechado, aberto ou semiaberto).

Ao ser recolhido em alguns dos estabelecimentos penais, levando-se em consideração se o preso é provisório ou definitivo, bem como o tipo de regime inicial de cumprimento de pena, a competência passa a ser do juiz da execução penal, conforme preconiza a LEP no art. 65, *in verbis*: “A execução penal competirá ao Juiz indicado na lei local de organização judiciária e, na sua ausência, ao da sentença.” (BRASIL, 1984, p.1)

O próprio diploma da Execução Penal estabelece a competência dos magistrados responsáveis pelo cumprimento da pena pelos presos:

Art. 66. Compete ao Juiz da execução: I - aplicar aos casos julgados lei posterior que de qualquer modo favorecer o condenado; II - declarar extinta a punibilidade; III - decidir sobre: a) soma ou unificação de penas; b) progressão ou regressão nos regimes; c) detração e remição da pena; d) suspensão condicional da pena; e) livramento condicional; f) incidentes da execução. IV - autorizar saídas temporárias; V - determinar: a) a forma de cumprimento da pena restritiva de direitos e fiscalizar sua execução; b) a conversão da pena restritiva de direitos e de multa em privativa de liberdade; c) a conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos; d) a aplicação da medida de segurança, bem como a substituição da pena por medida de segurança; e) a revogação da medida de segurança; f) a desinternação e o restabelecimento da situação anterior; g) o cumprimento de pena ou medida de segurança em outra comarca; h) a remoção do condenado na hipótese prevista no § 1º, do artigo 86, desta Lei. i) (VETADO); (Incluído pela Lei n.º 12.258, de 2010) VI - zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança; VII - inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; VIII - interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta Lei; IX - compor e instalar o Conselho da Comunidade. X – emitir anualmente atestado de pena a cumprir. (Incluído pela Lei n.º 10.713, de 2003) (BRASIL, 1984, p. 1)

Na fase de cumprimento da pena pelos presos, o Ministério Público também exerce um papel relevante de fiscalização da execução da pena e da medida de segurança. Para tanto, “deve o Ministério Público visitar mensalmente os estabelecimentos penais, registrando a sua

presença em livro próprio.” (ROIG, 2017, 293-294) Nesse sentido, são atribuições do MP na fase executória:

Art. 68. Incumbe, ainda, ao Ministério Público: I - fiscalizar a regularidade formal das guias de recolhimento e de internamento; II - requerer: a) todas as providências necessárias ao desenvolvimento do processo executivo; b) a instauração dos incidentes de excesso ou desvio de execução; c) a aplicação de medida de segurança, bem como a substituição da pena por medida de segurança; d) a revogação da medida de segurança; e) a conversão de penas, a progressão ou regressão nos regimes e a revogação da suspensão condicional da pena e do livramento condicional; f) a internação, a desinternação e o restabelecimento da situação anterior. III - interpor recursos de decisões proferidas pela autoridade judiciária, durante a execução. (BRASIL, 1984, p.1)

Nos termos da LEP, na fase de execução da pena, incumbe a Defensoria Pública velar “pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva.” (BRASI, 1984, p. 1) Para alcançar esse desiderato, defensores públicos deverão visitar periodicamente os estabelecimentos penais. Ademais, o mesmo diploma legal dispõe de outras atribuições para os membros desse órgão:

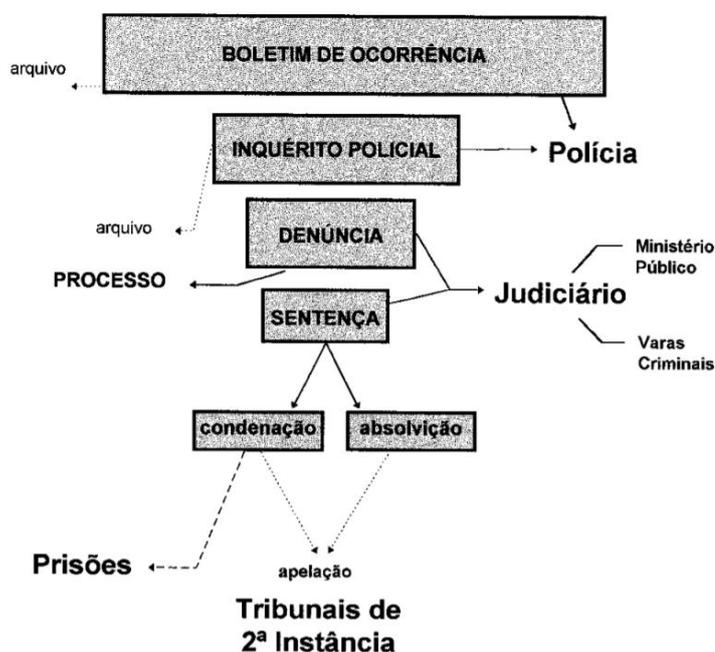
Art. 81-B. Incumbe, ainda, à Defensoria Pública: I - requerer: a) todas as providências necessárias ao desenvolvimento do processo executivo; b) a aplicação aos casos julgados de lei posterior que de qualquer modo favorecer o condenado; c) a declaração de extinção da punibilidade; d) a unificação de penas; e) a detração e remição da pena; f) a instauração dos incidentes de excesso ou desvio de execução; g) a aplicação de medida de segurança e sua revogação, bem como a substituição da pena por medida de segurança; h) a conversão de penas, a progressão nos regimes, a suspensão condicional da pena, o livramento condicional, a comutação de pena e o indulto; i) a autorização de saídas temporárias; j) a internação, a desinternação e o restabelecimento da situação anterior; k) o cumprimento de pena ou medida de segurança em outra comarca; l) a remoção do condenado na hipótese prevista no § 1º do art. 86 desta Lei; II - requerer a emissão anual do atestado de pena a cumprir; III - interpor recursos de decisões proferidas pela autoridade judiciária ou administrativa durante a execução; IV - representar ao Juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo em caso de violação das normas referentes à execução penal; V - visitar os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento, e requerer, quando for o caso, a apuração de responsabilidade; VI - requerer à autoridade competente a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal. (BRASIL, 1984, p.1)

As ações dos juízes, dos membros do Ministério Público e dos membros da Defensoria Pública são de extrema relevância no contexto da segurança pública. Esses atores desempenham papel ativo para a dinâmica da alocação de vagas no sistema prisional brasileiro, pois o MP e os defensores, por exemplo, como partes do processo, são responsáveis por dirigir requerimentos aos magistrados visando à celeridade processual, como

a solicitação de progressão de regime do preso no tempo devido, a qual ajuda a evitar o problema de manutenção dos presos além do tempo fixado na sentença, que é um fator capaz de contribuir para a superlotação dos estabelecimentos penais.

Por fim, é importante considerar que os agentes do sistema de segurança pública, no Brasil, fazem parte do chamado sistema de justiça criminal, que é composto de uma série de atores institucionais, conforme figura a seguir:

Figura 2 – Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro



Fonte: VARGAS, 1997, p. 8

Como pode ser visto na figura, as polícias e os membros do Poder Judiciário, como magistrados de varas criminais e membros do Ministério Público, fazem parte do sistema de justiça criminal, que visa à apuração das infrações penais. O fluxo desse sistema se inicia com o registro do Boletim de Ocorrências perante a autoridade policial e, ao final, culmina na sentença prolatada pelo magistrado e eventuais recursos interpostos nas instâncias superiores.

A integração daqueles que fazem parte da segurança pública com os atores que compõem o sistema de justiça criminal brasileiro é de suma importância para as políticas públicas da área de segurança pública, inclusive aquelas voltadas para o sistema carcerário brasileiro. Ademais, os órgãos autônomos, Ministério Público e Defensoria Pública, têm importância significativa na política de segurança pública na medida em que “são os

responsáveis pela garantia de direitos individuais e difusos, prestação jurídica gratuita, acompanhamento e instrução penal.” (SOUZA, R., 2015, p. 69)

Com efeito, vários são os atores que participam direta e indiretamente dos sistemas de justiça criminal e segurança pública no Brasil. O quadro abaixo apresenta de modo resumido os principais atores nas esferas federal, estadual e municipal, porém esse recurso é apenas exemplificativo, não esgotando o assunto:

Quadro 1 – Atores institucionais que participam direta e indiretamente do Sistema de Justiça Criminal e da Segurança Pública

	Executivo	Legislativo	Judiciário	Órgãos autônomos	Agentes Executores	Sociedade Civil
Esfera Federal	Ministério da Justiça e da Segurança Pública	Congresso Nacional	Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça	Ministério Público e Defensoria Pública	Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Penais, Sistema Carcerário Federal	Conferência nacional, conselho nacional, pesquisadores e movimentos sociais
Esfera Estadual	Secretarias de Segurança ou similares	Assembleias Estaduais	Tribunais de Justiça	Ministério Público e Defensoria Pública	Polícia Militar, Polícia Civil, Polícias Penais, Sistema Carcerário Estadual	Conferências estaduais, conselhos estaduais, pesquisadores e movimentos sociais
Esfera Municipal	Secretarias Municipais de Segurança ou similares	Câmaras Municipais			Guardas Municipais e Polícias Penais	Conferências municipais, conselhos municipais, pesquisadores e movimentos sociais

Fonte: SOUZA. R., 2015, p. 68, adaptado

Diante de todo o exposto, e considerando que os estabelecimentos penais estão inseridos no contexto das políticas públicas voltadas para a área de segurança pública, bem como, levando em conta que esta pesquisa estudará a decisão cautelar deferida pelo STF na ADPF n.º 347, a qual estabeleceu medidas visando amenizar a situação lamentável em que se encontram os presídios brasileiros, isto é, uma total violação da dignidade daqueles que estão sob a tutela estatal caracterizadora de um verdadeiro “estado de coisas inconstitucional”, faz-se necessário apresentar a seguir uma visão geral dos estabelecimentos penais, conforme delineados na Lei de Execução Penal.

3.4 TIPOLOGIAS DOS ESTABELECEMENTOS PENAIIS NO BRASIL

O art. 82 da Lei n.º 7.210/1984 (Lei de Execução Penal – LEP) expõe que os estabelecimentos penais são destinados “ao condenado, ao submetido à medida de segurança,

ao preso provisório e ao egresso” (BRASIL, 1984, p.1) Nessa seara, a Constituição Brasileira no art. 52, inciso XLVIII, determina que "a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado." (BRASIL, 1988, p. 1)

As disposições gerais acerca dos estabelecimentos penais encontram-se expostas nos arts. 82 a 86 da LEP, estabelecendo o art. 82, § 1º, da LEP que a mulher e o maior de 60 (sessenta anos), separadamente, serão recolhidos a estabelecimento próprio e adequado a sua condição pessoal. Além disso, o “mesmo conjunto arquitetônico poderá abrigar estabelecimentos de destinação diversa, desde que devidamente isolados.” (BRASIL, 1984, p. 1) Nesse sentido, Renato Marcão (2015, p. 125-126), aponta o que compreende os estabelecimentos penais:

1º) a penitenciária, destinada ao condenado a reclusão, a ser cumprida em regime fechado; 2º) a colônia agrícola, industrial ou similar, reservada para a execução da pena de reclusão ou detenção em regime semiaberto; 3º) a casa do albergado, prevista para colher os condenados a pena privativa de liberdade em regime aberto e a pena de limitação de fim de semana; 4º) o centro de observação, onde serão realizados os exames gerais e criminológicos; 5º) o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, que se destina aos doentes mentais, aos portadores de desenvolvimento mental incompleto ou retardado e aos que manifestam perturbação das faculdades mentais; e 6º) a cadeia pública, para onde devem ser remetidos os presos provisórios (prisão em flagrante, prisão temporária ou prisão preventiva)

A necessidade de separação por categorias “atende as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos, adotadas em 31 de agosto de 1955 pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes”. Desse modo, o art. 83 da Lei de Execução Penal está em conformidade com os Capítulos II e III do Título II da mesma lei, sob as rubricas "Da assistência" e "Do trabalho". (MARCÃO, 2015, p. 126)

O estabelecimento penal, de acordo com a sua natureza, deverá contar em suas dependências com áreas e serviços destinados a dar assistência. Desta feita, os arts. 12 e 13 da LEP cuidam da assistência material; o art.14, da assistência à saúde; e os arts. 15 e 16 tratam da assistência jurídica. (BRASIL, 1984, p.1)

Os arts. 17 a 23 e o Capítulo III, Título II (Do trabalho) da LEP dispõem acerca da necessidade de áreas destinada à educação, ao trabalho, à recreação e à prática esportiva. Além disso, o mesmo diploma legal, no art. 83, § 1º, aponta a obrigatoriedade de instalação que seja destinada a estágio de estudantes universitários, atendendo a necessidade de capacitação do executado para o mercado de trabalho no momento de seu retorno ao convívio social, tendo como objetivo a ressocialização. (BRASIL, 1984, p.1)

Nessa seara, o diploma de Execução Penal, no art. 83, § 4º, determina a instalação de salas de aulas para cursos do ensino básico e profissionalizante. Já o art. 5º, inciso L, da Carta Magna Brasileira estabelece que para as presidiárias serão asseguradas condições para que essas possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação (BRASIL, 1988, p.1). Assim, a Lei n. 11.942, de 27 de maio de 2009, deu nova redação ao § 2º, do art. 83, colaborando com a Carta Constitucional, ao determinar que os estabelecimentos penais destinados à mulheres serão dotados de berçário, pois objetivo é que as condenadas possam cuidar de seus filhos, amamentando-os. (BRASIL, 2009a, p. 1) Cabe ressaltar que, “quanto à segurança interna, deve ser realizada, exclusivamente, por agentes do sexo feminino, buscando-se assegurar a integridade moral das presas, evitando-se qualquer assédio ou invasão de privacidade, motivada por questões sexuais.” (NUCCI, 2018, p. 130)

As instituições penais devem possuir compartimentos diferentes para as distintas categorias de reclusos, “de maneira que os presos provisórios fiquem separados dos condenados definitivos e os presos primários sejam mantidos em seção distinta da reservada aos reincidentes.” (MARCÃO, 2015, p. 129) Já o detento que, ao tempo do fato, era funcionário da Administração da Justiça Criminal, ficará em compartimento separado. Tais medidas colaboram para a ressocialização e são expressões do princípio da individualização da pena, além de preservar a integridade física e moral de cada tipo de detento, de acordo com as suas sanções. Por fim, em observância aos princípios constitucionais vigentes, os quais possuem relação com a execução penal, o art. 83, § 5º, da LEP determina que nos estabelecimentos penais haverá instalação destinada à Defensoria Pública. (TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 1411)

3.4.1 Prisão especial

Embora a Constituição Federal, no seu art. 5º, *caput*, estabeleça o princípio da igualdade, segundo o qual “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988, p.1), o Código de Processo Penal e, também, a legislação especial asseguram a certas categorias, o direito de permanecerem em estabelecimentos penais ou celas diferentes da prisão comum até o trânsito em julgado da sentença. “Trata-se da prisão especial, assim considerada a modalidade de segregação que se justifica no cargo ou função exercida pelas pessoas beneficiadas.” (AVENA, 2014, p 158) Nesse contexto, os tribunais têm considerado a prisão especial como:

[...] uma espécie de prisão provisória, na qual os presos que dela desfrutam, pela prerrogativa da função, pela formação em curso de nível superior e por serviços prestados ao poder público, permanecem afastados dos presos comuns até o trânsito em julgado da sentença condenatória; após esse momento serão recolhidos ao estabelecimento penal comum [...]. (ESTADO DE ALAGOAS, 1997, p. 1)

Desta feita, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) expõe que a prisão especial não é instituto que atenta contra o princípio da isonomia. Na verdade, conforme *Habeas Corpus* n.º 3848/ES “consubstancia providência que tem por objetivo resguardar a integridade física do preso que ocupa funções de natureza pública, afastando-o da promiscuidade com outros detentos comuns.” (BRASIL, 1995b, p.1)

Como se observa, optou o legislador por criar este instituto para que em casos específicos a pessoa seja recolhida a quartéis ou a prisão especial, ficando à disposição da autoridade competente, quando sujeitas à prisão antes da ocorrência de condenação definitiva. Na prática, o instituto apenas possui sentido no caso de preso provisório que não possua sentença penal condenatória transitada em julgado. Isso porque se a sentença condenatória for irrecorrível, não há espaço para a prisão especial, sendo este o entendimento do STJ em vários *Habeas Corpus* - HC (*HC* 110.745/RJ, *HC* 149.141-ES e *HC* 56.280-PE), bem como do Egrégio Supremo Tribunal Federal - STF (*HC* 72.465-SP e *HC* 73.107-ES). (MARCÃO, 2015, p. 132)

No Código de Processo Penal, o instituto da prisão especial está previsto no art. 295, sendo esse instituto cabível “para determinadas pessoas, em razão das funções públicas por elas exercidas, da formação escolar por elas alcançada e, finalmente, em razão do exercício de atividades religiosas.” (OLIVEIRA, E., 2012, p. 570). Assegura o dispositivo processual penal às pessoas constantes nele, o recolhimento em local diverso da prisão comum, como, por exemplo, para distritos policiais (§ 1º), bem como a garantia de que, no caso de necessidade de traslado ao fórum ou delegacia, não será esta pessoa transportada em conjunto com presos que não possuam o mesmo privilégio (§ 4º). (BRASIL, 1941, p. 1)

A prisão especial nada mais é do que um local distinto dentro de um presídio, ou cadeia pública, distante e isolado das demais celas. Suas instalações devem possuir acomodações adequadas e atender as necessidades básicas tanto de higiene, quanto de saúde. Caso não exista cela especial na cadeia pública ou alojamento adequado em quartel do comando da Polícia Militar, o preso com esse direito deve ser colocado em cela comum de cadeia pública, a qual precisa permitir o isolamento em relação aos demais reclusos. O fato de não existir um compartimento específico não autoriza a concessão de prisão em albergue domiciliar. (MARCÃO, 2015, p. 132)

Cabe ainda mencionar que, de acordo com a Súmula 717, do STF, “não impede a progressão de regime de execução da pena, fixada em sentença não transitada em julgado, o fato de o réu se encontrar em prisão especial”. (BRASIL, 2003, p. 1) Para tanto, deverá preencher os requisitos estipulados na Lei de Execução Penal (art. 112) e, se for o caso, os constantes na Lei de Crimes Hediondos (art. 2º, § 2º). (AVENA, 2014, p 159)

Por fim, cumpre destacar que a Lei n.º 12.403/2011 deu nova redação ao art. 439 do CPP, o qual impossibilita a aplicação da prisão especial para os que foram efetivamente jurados. (BRASIL, 2011, p. 1) No entanto, o art. 295, inciso X, do CPP continua a assegurar a possibilidade de prisão especial para aqueles que tiverem exercido a função de jurado, apresentando o Código de Processo Penal, deste modo, duas regras opostas. (BRASIL, 1941, p. 1). Do ponto de vista da dogmática jurídica, contudo, deve prevalecer a lei mais recente, que extinguiu a previsão de prisão especial para os que exerceram a função de jurado.

3.4.2 Penitenciária

Penitenciária é “o estabelecimento penal destinado ao condenado à pena de reclusão, em regime fechado. É também chamado presídio e tem por finalidade acomodar o apenado (preso definitivo, via de regra) para fins de cumprimento de pena privativa de liberdade”. (TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 1411) Desta feita, os dispositivos que tratam acerca da penitenciária estão dispostos nos arts. 87 a 90 da LEP.

Nos termos do art. 88 da LEP, o condenado, no cumprimento de sua pena no regime fechado, será alojado em cela individual, que conterà dormitório, aparelho sanitário e lavatório. Além disso, o parágrafo único do dispositivo mencionado dispõe que devem ser observados os requisitos básicos de cada unidade celular, a saber: a) a salubridade do ambiente pela concorrência dos fatores de aeração, insolação e condicionamento térmico adequado à existência humana; e b) área mínima de seis metros quadrados. (BRASIL, 1984, p.1) Embora as disposições da LEP estejam em conformidade com as Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos e com as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, é público e notório que o sistema carcerário brasileiro, diferentes Estados da federação, ainda não atende ao pretendido pelo legislador, estando os presídios com celas lotadas e em péssimas condições para a vida humana.

Nesse contexto, o diploma de Execução Penal dispõe que a penitenciária de mulheres deve possuir uma seção para gestante e parturiente, além de creche para abrigar crianças que

sejam maiores seis meses e menores de sete anos, com o objetivo de dar assistência às crianças desamparadas, cujas mães estiverem reclusas. Nos termos do art. 89 da LEP, as creches devem possuir pessoal qualificado e horário de funcionamento que garanta a melhor assistência à criança. . (BRASIL, 1984, p.1) Essas regras são direitos constitucionais (art. 5º, I, XLVIII e L e art. 208, IV, da CF) e estão em consonância com a LEP (art. 83 § 2º, e art. 117, III e IV) e com o Código Penal (art. 37), possibilitando que as presas realizem o aleitamento materno, ato este tão essencial para as crianças. (MARCÃO, 2015, p. 136)

A Lei de Execução Penal, no art. 86, § 1º, dispõe que poderá a União Federal construir estabelecimento penal em local distante da condenação, com a finalidade de recolher os condenados, nos casos em que a medida se justifique no interesse da segurança pública ou na segurança do próprio condenado. (ROIG, 2017, p. 322) Trata-se de precaução visando à segurança não só da coletividade, mas, também, do próprio detento, em virtude da gravidade do crime que cometeu. Além disso, o art. 87, parágrafo único, do mesmo diploma legal, assevera que os entes federados “poderão construir penitenciárias destinadas, exclusivamente, aos presos provisórios e condenados que estejam em regime fechado, sujeitos ao regime disciplinar diferenciado [...]”. (BRASIL, 1984, p.1)

Sendo o estabelecimento penal destinado a homens, nos moldes do art. 90 da LEP, a penitenciária será construída em local afastado do centro urbano, mas a distância não deve restringir a visitação. (NUCCI, 2018, p.140) Nota-se neste dispositivo a preocupação do legislador com a segurança das comunidades que possam ficar situadas nas proximidades da penitenciária, em especial com o perigo de possíveis fugas e motins. (AVENA, 2014, p 166)

3.4.3 Colônia agrícola, industrial ou similar

A chamada colônia agrícola, industrial ou similar é o estabelecimento destinado aos presos para cumprimento de pena no regime semiaberto. Nesta hipótese, o preso poderá ser alojado em compartimento coletivo, devendo ser cumprido o requisito de salubridade do ambiente pela presença dos fatores adequado à existência humana, “bem como os seguintes alusivos às dependências coletivas: (1) a seleção adequada dos presos; e (2) o limite de capacidade máxima que atenda os objetivos de individualização da pena”. Esse estabelecimento também é cabível aos condenados que, estando em regime aberto, sofreram regressão. (TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 1411)

Esta modalidade de estabelecimento encontra-se disciplinada nos arts. 91 e 92 da LEP e nela o condenado poderá, conforme art. 92, ser alojado em compartimento coletivo,

devendo ser observados os requisitos constantes no art. 88, parágrafo único, alínea “a”, da LEP. Nessa seara, Renato Marcão (2015, p. 138), aponta diversos fatores que demonstram a falência do regime semiaberto:

Em primeiro lugar, e destacadamente, exsurge a absoluta ausência de estabelecimentos em número suficiente para o atendimento da clientela. Diariamente, inúmeros condenados recebem pena a ser cumprida no regime inicial semiaberto. Entretanto, em sede de execução, imperando a ausência de vagas em estabelecimento adequado, a alternativa tem sido determinar que se aguarde vaga recolhido em estabelecimento destinado ao regime fechado, em absoluta distorção aos ditames da Lei de Execução Penal. Não raras vezes a pena que deveria ser cumprida desde o início no regime intermediário acaba sendo cumprida quase que integralmente no regime fechado. Quando não, o executado aguarda a vaga para o sistema semiaberto na cadeia pública, e, por interpretação equivocada de alguns juízes e promotores que atuam na execução penal, acabam por não usufruir de direitos outorgados aos presos com pena a cumprir no regime semiaberto, como ocorre, por exemplo, nas hipóteses de saídas temporárias (art. 122 da LEP). Argumenta-se, equivocadamente, que, encontrando-se o preso, de fato, no regime fechado, não faz jus ao benefício. É manifesto o equívoco dessa interpretação da lei, e tal compreender acarreta flagrante e odiosa violação de direito assegurado ao executado, que na verdade acaba sendo tolhido em seu direito, mais uma vez, em razão da desídia do Estado, que não disponibiliza vagas suficientes no regime semiaberto. Outras vezes o condenado a iniciar o cumprimento de pena no regime fechado recebe progressão de regime (art.112 da LEP) e permanece, de fato, no regime fechado, aguardando vaga para sua transferência. Evidente que a inclusão ou permanência no sistema fechado de presos que deveriam estar, por direito, e de fato, no regime semiaberto, conforme o provimento jurisdicional, acarreta outro grave problema: a superlotação do sistema prisional fechado, que por si só já é carente para o atendimento dos condenados ao cumprimento de pena no respectivo regime.

Diante deste quadro, que demonstra a ausência de vagas, bem como insuficiência no número existente deste tipo de estabelecimento, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu no *Habeas Corpus* n.º 87985/SP que essa situação configura omissão do Estado, assim o condenado não pode ter sua pena e regime modificados para pior. Desse modo, a ausência de vagas não pode gerar constrangimento ilegal para o preso por permanecer esse no regime fechado, aguardando o surgimento de vagas para sua transferência (BRASIL, 2007, p.1).

De igual modo, Norberto Avena (2014, p. 167), menciona o entendimento jurisprudencial acerca da temática:

Problemática frequente envolvendo os presos do regime semiaberto é a ausência de vaga em unidade prisional compatível com o modo semiaberto. Nesses casos, considerando ilegal manter o preso nas condições fáticas relativas ao regime fechado, a jurisprudência tem autorizado o cumprimento da reprimenda no regime aberto, ou, na falta de casa de albergado, em prisão domiciliar. Tal solução, creditada à inércia do Estado em disponibilizar vagas no modo semiaberto, parece-nos violar o princípio da legalidade, implicando indevida impunidade, além de acarretar a prevalência do interesse individual do condenado sobre o interesse público que decorre da efetivação da pena. Evidentemente, a espera de vaga não

pode ser indefinida, sob pena de, aí sim, restar configurado constrangimento ilegal ao apenado.

Cumprido destacar que, a ausência temporária de vaga implicará passar para o regime aberto sem passar pelo regime semiaberto, no entanto, é vedada a progressão *per saltum*. Desse modo, o entendimento correto é no sentido de que, “embora devesse estar, de fato, no regime semiaberto, o executado permanecerá momentaneamente no fechado, aguardando vaga. A espera, todavia, não poderá ser indefinida [...]”. (MARCÃO, 2015, p. 139) A realidade é que, geralmente não existem estabelecimentos para o cumprimento de pena no regime aberto, sendo alternativa a concessão do regime aberto na modalidade domiciliar, opondo-se ao descrito no art. 117 da LEP, conforme *HC* n.º 31446/MG, julgado pelo STJ. (BRASIL, 2004b, p.1)

Desta feita, cabe destacar que em apenas 11 capitais brasileiras os presos ficam reclusos exclusivamente em colônias agrícolas, industriais ou similares (institutos penais ou albergues), a saber, “Rio Branco/AC, Salvador/BA, Goiânia/GO, Campo Grande/MS, Recife/PE, Teresina/PI, Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Natal/RN, Porto velho/RO, Porto Alegre/RS e Palmas/TO”. (REGIME..., 2014, p. 1) Nas demais capitais, a ausência de estabelecimentos prisionais desse tipo ou a falta de vagas faz com que os sentenciados cumpram pena em penitenciárias comuns, casas do albergado, em prisão domiciliar ou até mesmo em liberdade, com uso de tornozeleira eletrônica.

3.4.4 Casa do albergado

Os arts. 93 a 95 da LEP disciplinam acerca do estabelecimento denominado casa do albergado. Trata-se de local destinado “ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime aberto, e da pena de limitação de fim de semana”. Para tanto, o prédio de albergado deverá se localizar em centro urbano, bem como não possuir obstáculos físicos contra fuga, além de ser separado dos demais tipos de estabelecimentos. Não obstante essa condição, deve existir na referida casa controle de entrada e saída dos condenados, até mesmo para que seja informado adequadamente ao juiz da execução sobre o correto cumprimento da pena. (TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 1412).

Nessa esteira, o art. 95 da Lei de Execução Penal dispõe que: “Em cada região haverá, pelo menos, uma casa do albergado, a qual deverá conter, além dos aposentos para acomodar os presos, local adequado para cursos e palestras”. (BRASIL, 1984, p.1) Ademais, o local também deve ter “instalações para os serviços de fiscalização e orientação dos

condenados.” (ROIG, 2017, p. 323) Na prática, o Estado está sendo omissivo, uma vez que em muitas regiões do Brasil não existem casas do albergado.

A realidade atual é que a ausência de estabelecimentos penais deste gênero tem impossibilitado, em regra, o cumprimento de tais penas conforme o objetivo do legislador da LEP, pois acabam sendo cumpridas de modo distinto do planejado:

[...] ambas - privativa de liberdade no regime aberto e limitação de fim de semana, em regime domiciliar, ao arrepio da lei, porém, no mais das vezes, sem outra alternativa para os juízes e promotores que operam com a execução penal. É preciso considerar, entretanto – e tal ponderação não tem ingressado na esfera de raciocínio de muitos dos operadores do direito –, que a pena em regime aberto, ou a de limitação de fim de semana, podem ser cumpridas em ala distinta de prédio destinado ao cumprimento de pena em regime fechado ou semiaberto, desde que não seja possível e/ou permitido o contato entre os presos desses regimes e aqueles submetidos à modalidade aberta ou à limitação de fim de semana. (MARCÃO, 2015, p. 140-141)

Nessa seara, colaborando com o entendimento do autor supracitado, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu, no Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* n.º 2028/MS, que:

O sistema penitenciário não traduz, em parte, as exigências normativas. A legislação precisa ser interpretada finalisticamente. Casa do albergado imprime ideia de local sem as características de cárcere, próprio para o cumprimento de penas em regime fechado ou semiaberto. Não se confunde com o edifício, a construção física. Fundamental é o ambiente a que fica submetido o condenado. Satisfeita a exigência da lei, se o local, embora contíguo ao presídio, do interior deste, é separado, sem o rigor penitenciário, baseado na autodisciplina e senso de responsabilidade. (BRASIL, 1992b, p.1)

Como pode ser observado, para o STJ, importa a separação dos presos, mesmo que em local contíguo. Em resumo, que as penas destinadas às casas dos albergados sejam cumpridas “em prédios destinados ao cumprimento da pena em regime fechado ou semiaberto, desde que em alas ou pavilhões que não possibilitem o contato com os presos desses regimes.” (AVENA, 2014, p 168)

Com efeito, cabe destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu no ano de 2011 a repercussão geral no Recurso Extraordinário n.º 641.320/RS, que trata da possibilidade de cumprimento da pena privativa de liberdade em prisão domiciliar enquanto não houver vaga em estabelecimento prisional que atenda aos requisitos LEP, sendo determinado pela corte, no ano de 2016 que:

Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. [...] Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de

sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado. (BRASIL, 2016b, p.1)

Logo, cabe ao juiz da execução penal avaliar a situação dos estabelecimentos penais destinados aos regimes abertos e semiabertos e, havendo viabilidade, ao invés da prisão domiciliar, sejam observados: a) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; b) a liberdade eletronicamente monitorada do recorrido, enquanto em regime semiaberto; c) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado após progressão ao regime aberto. (BRASIL, 2016b, p.1)

3.4.5 Centro de observação

Trata-se do local em que são realizados exames gerais e o criminológico, cujos resultados serão destinados à Comissão Técnica de Classificação. É no centro de observação que podem ser realizadas pesquisas criminológicas, devendo este local ser instalado em unidade autônoma ou em anexo ao estabelecimento penal. Na ausência do referido centro, os exames poderão ser realizados pela Comissão Técnica de Classificação (TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 1413).

A LEP dispõe sobre os centros de observação nos arts. 96 a 98, sendo que tais dispositivos colaboram com o estabelecido no art. 5º do mesmo diploma legal, a saber, a individualização da pena e o início da fase executória. Com efeito, o art. 5º da LEP expõe a necessidade de classificação dos condenados a pena privativa de liberdade, sendo, para tanto, obrigatório o exame de personalidade. (BRASIL, 1984, p. 1)

Além disso, o art. 8º da LEP e seu parágrafo único mencionam que o sentenciado ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em regime fechado, deverá ser submetido a exame criminológico, com a finalidade de se obter os elementos necessários a uma adequada classificação e individualização da execução. (ROIG, 2017, p. 324) Do mesmo modo, o sentenciado para cumprimento da pena privativa de liberdade em regime semiaberto poderá ser submetido ao exame criminológico, daí a necessidade de existência e a importância do centro de observação (AVENA, 2014, p 168). Nesse sentido, sobre o centro de observação, a doutrina tece importantes comentários:

[...] faz-se mister a classificação dos condenados para a perfeita individualização de sua pena, a qual será efetivada através de exames gerais de personalidade, incluindo o criminológico. [...] O órgão incumbido desse trabalho é o Centro de Observação, em sintonia com o Departamento Penitenciário local ou órgão similar, e encaminhará os resultados à Comissão Técnica de Classificação, a qual formulará o programa individualizador bem como o acompanhamento da execução da pena privativa de liberdade e da pena restritiva de direitos. (CAPEZ, 2000, p. 81)

No tocante à ausência de centros de observação, trata-se de situação que tem levado a falta dos exames necessários e indicados na legislação, ocasionando a dispensa de tais exames. No entanto, nesse aspecto, a própria LEP nos arts. 96 e 98 estabelece que, na falta do centro de observação, os exames poderão ser realizados pela Comissão Técnica de Classificação. Para alguns autores, “de forma rotineira e impune se tem violado o princípio da individualização da pena no âmbito execucional, em flagrante e inaceitável descon sideração ao disposto no art. 52, XLVI, da Constituição Federal.” (MARCÃO, 2015, p. 142)

3.4.6 Hospital de custódia e tratamento psiquiátrico

O hospital de custódia e tratamento psiquiátrico encontra-se previsto nos arts. 99 a 101 da LEP. Trata-se de estabelecimento penal destinado aos inimputáveis e semi-imputáveis, aplicando-se a ele, no que couber, as disposições referentes aos requisitos básicos necessários a assegurar o cumprimento de medida de segurança, constantes no art. 88 da LEP, de modo a assegurar condições básicas adequadas à existência humana. (BRASIL, 1984, p. 1)

Os que se encontram internados neste tipo de estabelecimento penal, precisam obrigatoriamente realizar o exame psiquiátrico e os demais exames necessários ao tratamento, sendo certo que “o tratamento ambulatorial que se fizer necessário também será realizado no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico ou em outro local com dependência médica adequada.” (TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 1413) Nos termos do art. 41 do Código Penal o “condenado a quem sobrevém doença mental deve ser recolhido a hospital de custódia e tratamento psiquiátrico ou, à falta, a outro estabelecimento adequado.” (BRASIL, 1940, p. 1)

Por conta da ausência de estabelecimentos e vagas nos locais destinados ao cumprimento de medida de segurança, tem surgido o questionamento acerca do cumprimento de tal medida em clínica particular. Nesse aspecto, duas correntes versam sobre o assunto:

Considerando que o art. 96, I, do CP refere-se ao cumprimento da medida de segurança de internação “em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico ou, à falta, em outro estabelecimento adequado”, discute-se a possibilidade de efetivá-la o agente em clínica particular. Parcela da jurisprudência compreende que não há impeditivo, desde que se trate de entidade idônea. Justifica-se essa orientação na

finalidade da medida de segurança, que é o tratamento e recuperação do indivíduo e na realidade de nosso país, que sugere o descaso, falência e ineficiência do sistema de execução da medida de segurança. Há, contudo, uma segunda posição compreendendo inviável o cumprimento da medida de segurança em estabelecimento particular, não apenas por questões relacionadas à necessidade de ser mantida a segurança e cautelas contra a fuga a, como também porque a execução da medida de segurança compete ao Estado, não podendo ser delegada. Sobre o tema, adotamos posição eclética. Compreendemos, enfim, que a regra deve ser o cumprimento da medida de segurança em instituição própria para esse fim. Contudo, excepcionalmente, pode ser admitida sua execução em estabelecimento particular quando não se tratar de indivíduo de elevada periculosidade e desde que fique comprovada a impossibilidade de atenção adequada à sua condição pelo Estado, devendo ainda as perícias e laudos ser feitos por médicos oficiais ou devidamente nomeados e compromissados pelo juízo. (AVENA, 2014, p. 170)

As vertentes acima mencionadas se apresentam como possíveis soluções ao problema da falta estabelecimentos e de vagas próprios para o cumprimento de medida de segurança. Nesse sentido, outros autores destacam o entendimento dos tribunais sobre o assunto:

O Estado só poderá exigir o cumprimento de medida de segurança de internação (detentiva, portanto), se estiver aparelhado para tanto. A falta de vaga, pela desorganização, omissão ou imprevidência do Estado-Administração, não justifica o desrespeito ao direito individual, pois, além de ilegal, não legitima a finalidade de tal instituto. Não é admissível o cumprimento de medida de segurança em cadeia pública, mesmo diante da ausência de vaga em estabelecimento adequado. (MARCÃO, 2015, p.143)

Não se pode desvirtuar o objetivo da medida de segurança. Nos termos do art. 101 da LEP, o “tratamento ambulatorial, [...] será realizado no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico ou em outro local com dependência médica adequada.” (BRASIL, 1984, p. 1) Cabe ao Estado, que manterá internado o enfermo, disponibilizar dependência apropriada no próprio Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico ou em outro local distinto. (NUCCI, 2018, p. 144)

3.4.7 Cadeia pública

A cadeia pública destina-se ao recolhimento de presos provisórios, ou seja, àqueles recolhidos em estabelecimento prisional devido prisão em flagrante, temporária ou preventiva. Tal previsão constitucional assegura a integridade física e moral dos presos, nos termos do art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal. (BRASIL, 1988, p.1) Nesse contexto, Mirabete (2000, p. 263) faz importantes comentários sobre a cadeia pública, *in verbis*:

A separação instituída com a destinação a Cadeia Pública é necessária, pois a finalidade da prisão provisória é apenas a custódia daquele a quem se imputa a prática do crime a fim de que fique a disposição da autoridade judicial durante o inquérito ou a ação penal e não para o cumprimento da pena, que não foi imposta ou que não é definitiva. Como a execução penal somente pode ser iniciada após o trânsito em julgado da sentença, a prisão provisória não deve ter outras limitações se não as determinadas pela necessidade da custódia e pela segurança e ordem dos estabelecimentos.

Pode-se notar que a cadeia pública é um local que abriga temporariamente àqueles que ainda não foram condenados em definitivo. No entanto, na prática outra tem sido a realidade, conforme expresso a seguir:

Transitando em julgado a decisão condenatória, impõe-se a transferência do sentenciado que se encontra em cadeia pública para estabelecimento penal adequado aos regimes fechado, semiaberto e aberto, conforme estipular a sentença. Não obstante, diante da realidade brasileira de insuficiência de vagas nos estabelecimentos prisionais, por vezes tais transferências não ocorrem rapidamente, permanecendo, então, o preso definitivo em cadeia pública. Tratando-se de situação momentânea, motivada por força maior, tem a jurisprudência tolerado essa permanência, sob o argumento de que “o circunstancial desvio da destinação de estabelecimento dessa espécie (LEP, art. 102) não substantifica coação ilegal.” (AVENA, 2014, p.171)

A situação aventada pelo autor é a realidade das cadeias públicas, as quais estão repletas de condenados definitivos e superlotadas. Com efeito, cabe destacar que o art. 5º do Pacto de San José da Costa Rica - Convenção Americana de Direitos Humanos (22/11/1969), ratificado pelo Brasil em 25/09/1992, dispõe que os “processados devem ficar separados dos condenados, salvo em circunstâncias excepcionais”, pois se deve levar em consideração sua condição de pessoa não condenada. (BRASIL, 1992a, p. 1) Nesse sentido, o termo “circunstâncias excepcionais” vem sendo encarado pela jurisprudência, conforme já mencionado, como motivo de força maior.

Desta feita, os arts. 102 a 104 da LEP disciplinam acerca da cadeia pública, sendo que o art. 103 destaca que cada comarca “terá pelo menos 1 (uma) cadeia pública a fim de resguardar o interesse da Administração da Justiça Criminal e a permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar” (BRASIL, 1984, p.1). Além disso, este tipo de estabelecimento penal deve ser instalado próximo de centro urbano nos termos do art. 104 da LEP, devendo a construção observar as exigências mínimas referentes à penitenciária, embora isso, em boa medida, esteja sendo desatendido pelo Estado. (TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 1413) Vale salientar que essa regra, no entanto, não retira do juiz da execução o poder-dever de avaliar, em cada caso, “a conveniência de manter o preso em um ou outro estabelecimento,

já que não constitui direito absoluto do preso o cumprimento de sua pena neste ou naquele lugar, ou, por exemplo, no local de sua residência.” (MARCÃO, 2015, p. 145)

Assim, é possível concluir que, consoante a legislação brasileira sobre estabelecimentos prisionais, há locais específicos destinados aos presos provisórios (aqueles recolhidos em razão de prisão em flagrante, prisão temporária ou prisão preventiva) e locais para os presos definitivos (aqueles já condenados por sentença judicial definitiva, após a conclusão de regular processo penal, com direito ao contraditório e à ampla defesa). Nesse sentido, em regra, a cadeia pública é indicada para o recolhimento de presos provisórios. Já a penitenciária é a unidade prisional designada aos presos condenados para cumprimento de pena em regime fechado, ao passo que as colônias agrícolas, industriais ou similares são os locais designados aos presos condenados que estiverem em regime semiaberto, enquanto a casa do albergado é destinada aos sentenciados em regime aberto.

Os estabelecimentos penais foram examinados de acordo com as diretrizes traçadas na LEP, bem como considerando as opiniões doutrinárias e os posicionamentos jurisprudenciais sobre o assunto. No entanto, a realidade dos estabelecimentos penais brasileiros é muito distante do ideal disposto na Lei de Execuções Penais. A superlotação, a falta de investimento na construção e ampliação desses estabelecimentos, a não separação devida entre presos provisórios e definitivos ou, ainda, a ausência dos locais apropriados para cumprimento de cada regime prisional têm transformado os cárceres do Brasil em verdadeiras masmorras, que em nada favorecem a ressocialização, comprometendo o inteiro programa de segurança pública e de justiça criminal.

A situação é tão calamitosa que o Supremo Tribunal Federal declarou a existência de um “estado de coisas inconstitucional” no sistema carcerário brasileiro, decorrente da violação reiterada e generalizada dos direitos fundamentais dos presos (BRASIL, 2015a, p.1). A próxima seção destina-se ao estudo da situação atual dos estabelecimentos prisionais no Brasil e ao conteúdo da referida decisão.

4 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

Diferentemente do quadro ideal desenhado pelo legislador na Lei de Execuções Penais, que prevê estabelecimentos penais estruturados, espaços adequados conforme a natureza do delito e o regime de cumprimento de pena, com instrumentos e condições voltados à educação, à profissionalização e ao trabalho do apenado, tendentes à sua ressocialização, há, atualmente, verdadeiro caos no sistema prisional do País. Aspectos como superlotação, reduzido quantitativo de pessoal da área de segurança, ausência de separação devida entre presos provisórios e definitivos, falta de vagas e inexistência de estabelecimentos apropriados para o cumprimento da pena em cada regime prisional têm comprometido o inteiro programa de segurança pública, ocasionando elevação dos índices de reincidência, em prejuízo da inteira sociedade.

Na presente seção, é estudada situação real dos estabelecimentos penais no Brasil e a decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347, que considerou o sistema carcerário nacional como vivenciando um “estado de coisas inconstitucional” caracterizado pela violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas. (BRASIL, 2015a, p. 1)

4.1 A CRISE DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 5º, inciso XLIX, assegura aos presos o direito fundamental de respeito à integridade física e moral. (BRASIL, 1988, p. 1) No entanto, ao invés de um ambiente propício à ressocialização, os estabelecimentos penais no Brasil têm se revelado locais de constantes violações dos direitos básicos dos que estão sob os cuidados do Estado, comprometendo a função ressocializadora da pena.

É inegável que muitos foram os avanços desde a vigência da Lei de Execuções Penais (Lei n.º 7.210/1984), pois, antes da existência desse diploma legal, “não havia qualquer distinção entre estabelecimentos carcerários, nem tampouco divisão entre presos provisórios e os já condenados, e até em relação a doentes mentais que praticavam crimes.” (NUNES, 2013, p. 157) Com o advento da Constituição de 1988, que está assentada sob o princípio da dignidade humana, tornou-se ainda mais essencial que o Estado dê atenção às políticas públicas voltadas ao sistema carcerário, pois a ele cabe “assegurar o respeito aos valores fundamentais da pessoa humana”. (DALLARI, 2005, p. 128)

O caráter político do Estado lhe dá a função de coordenar os grupos e os indivíduos em vista de fins a serem alcançados, impondo a seleção dos meios adequados e o uso legítimo de seu poder, dentro de seus limites territoriais. (WEBER, 1970, p. 55-57) No caso brasileiro, porém, o Estado tem demonstrado descaso com relação ao sistema carcerário, como exposto a seguir:

O Estado tem dado pouca atenção ao sistema carcerário, nas últimas décadas, deixando de lado a necessária humanização do cumprimento da pena, em especial no tocante à privativa de liberdade, permitindo que muitos presídios se tenham transformado em autênticas masmorras, bem distantes do respeito à integridade física e moral dos presos, direito constitucionalmente imposto. (NUCCI, 2011, p. 1000)

Atualmente, as políticas do setor carcerário, no Brasil, são coordenadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, vinculado ao Ministério da Justiça, o qual elabora o Plano Nacional de Política Criminal, fixando as diretrizes de atuação governamental na área, em cumprimento ao contido no artigo 64, incisos I e II, da Lei de Execução Penal. (BRASIL, 1984, p. 1) O último plano divulgado, no ano de 2015, traz em seu bojo dados preocupantes:

Entre os anos de 1990 e 2014 a população prisional aumentou 6,7 vezes, passando de 90 mil pessoas presas para 607 mil. O custo de construção para cada vaga no sistema prisional varia entre 20 e 70 mil reais. Apesar desse enorme crescimento da população prisional e seus impactos econômicos, entre 1990 e 2013, os homicídios quase dobraram, passando de 31.989 para 50.806. (BRASIL, 2015b, p.1)

Como se observa, o problema carcerário no Brasil está distante de uma solução real, dado que a população do sistema prisional, além de crescente, vive em estado de grave violação dos direitos humanos. É certo que o autor de delitos deve ser punido, no entanto, como afirma Cesare Beccaria, “para não ser um ato de violência contra o cidadão, a pena deve ser, de modo essencial, pública, pronta, necessária, a menor das penas aplicáveis nas circunstâncias dadas, proporcionada ao delito e determinada pela lei” (BECCARIA, 2007, p. 107), ou seja, o cumprimento da sanção deve se dar em ambiente propício, que vise à ressocialização, e não ao fomento da prática delituosa.

Os estabelecimentos penais brasileiros são destinados “ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso” (BRASIL, 1984, p. 1), devendo o preso provisório ficar separado do condenado por sentença transitada em julgado. (TÁVORA; ALENCAR, 2014, p. 1411) Muitos dos que estão privados de liberdade cometeram delitos que não envolvem violência. Tais crimes talvez pudessem ser sancionados de outras formas,

com o fito de evitar a superlotação dos estabelecimentos penais, adotando-se a perspectiva segundo a qual o Direito Penal “deve continuar a ser considerado a *ultima ratio*, não podendo haver uma obrigatoriedade incondicional de criminalização”. (PASCHOAL, 2003, p. 134)

Com o objetivo de regular a lotação nos estabelecimentos penais, a Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/84) – LEP estabelece que as unidades prisionais deverão ter lotação compatível com sua estrutura e finalidade, cabendo ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária determinar o limite máximo de capacidade do estabelecimento. (BRASIL, 1984, p. 1) Nesse sentido, a doutrina expõe que:

A ocorrência de superlotação carcerária poderá implicar interdição do estabelecimento penal, determinada pelo juiz da execução com fundamento no art. 66, VIII, da LEP, sem prejuízo da incidência do art. 203, § 4º, do mesmo diploma, ao dizer que “o descumprimento injustificado dos deveres estabelecidos para as Unidades Federativas implicará na suspensão de qualquer ajuda financeira a elas destinada pela União, para atender às despesas de execução das penas e medidas de segurança”. (AVENA, 2014, p. 155)

Na prática, porém, suspender ou interditar os insuficientes estabelecimentos penais existentes significaria sobrecarregar ainda mais os estabelecimentos remanescentes, de modo que a regra supracitada tem pouca aplicabilidade no sentido de coerção para melhoria do sistema carcerário brasileiro. Assim, a situação atual já é desumana, de modo que desativar estabelecimentos existentes em nada vai melhorar o cenário caótico do sistema carcerário nacional, na verdade, isso apenas contribui para a piora do problema existente.

No cenário mundial, o Brasil ocupa, atualmente, “em valores absolutos, a terceira maior população prisional do mundo (atrás dos Estados Unidos e da China), tendo apresentado crescimento de 294% no período de 2000 a 2016.” (BRASIL, 2019b, p. 1) De acordo com o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional em dezembro de 2019, há no Brasil 755.274 (setecentas e cinquenta e cinco mil, duzentas e setenta e quatro) pessoas presas, mas as vagas totalizam 442.349 (quatrocentos e quarenta e dois mil, trezentas e quarenta e nove), sendo notória a superlotação, embora os números citados sejam gerais, pois foram desprezados o regime de cumprimento da pena, o sexo dos (as) presos (as), bem como o tipo de estabelecimento penal. (BRASIL, 2019c, p. 1)

O progressivo aumento da população carcerária não vem sendo acompanhado dos necessários investimentos para construção, ampliação ou reforma dos estabelecimentos penais, deixando cada vez mais evidente a desafiadora superlotação carcerária. Diante desse panorama, são recorrentes na mídia notícias sobre a triste realidade prisional do Brasil:

A situação do sistema penitenciário brasileiro é motivo de inúmeras reportagens na mídia, as quais apresentam um quadro grave de superpopulação carcerária, que tem como consequência a violação dos direitos básicos dos apenados, assassinatos e rebeliões, além da utilização de espaços inadequados para a manutenção de presos, como delegacias de polícia. (BRASIL, 2017b, p. 15)

Esse quadro desafiador de crise no sistema carcerário, com estabelecimentos penais superlotados, sem as condições mínimas de sobrevivência do preso, com péssimas infraestruturas, culmina, muitas vezes, em rebeliões, fugas, mortes e repressões violentas aos detentos, não solucionando o problema, que por ser uma política impopular, constantemente sobrevive de investimentos incrementais, que consistem em pequenos ajustes ou recursos aplicados em políticas já existentes. (JONES; TRUE; BAUMGARTNER, 1997, p. 1319-1339) Além disso, as “consequências da superlotação e a falta de estrutura dos presídios favorecem a propagação de doenças, enquanto o direito ao acesso à saúde básica continua representando letra morta na legislação.” (GUEDES DE SOUZA, 2015, p. 15).

A Lei Maior Brasileira positivou em seu bojo muitos direitos resguardados por legislações internacionais, o que significa um “indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores de vulneráveis da sociedade brasileira” (PIOVESAN, 2011, p. 76). Com a internacionalização dos direitos humanos após 1945, muitos tratados internacionais protegem minorias, como é o caso dos detentos.

Nesse sentido, o Pacto de San José da Costa Rica ou Convenção Americana de Direitos Humanos, estabelece que “Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.” (BRASIL, 1992a, p. 1) Na mesma esteira, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 dispõe que “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos.” (COMPARATO, 2015, p. 247)

De igual modo, o Pacto de Direitos Civis e Políticos preconiza que “Toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana.” (BRASIL, 1992c, p. 1) A Constituição Federal Brasileira de 1988, por sua vez, considera a dignidade da pessoa humana um de seus fundamentos como Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 1988, p. 1) Nesse contexto, após 1988, o Brasil ratificou vários instrumentos internacionais sobre direitos humanos, *in verbis*:

Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20.07.1989; Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes em 28.09.1989; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24.01.1992; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24.01.1992; Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25.09.1992; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27.11.1995; Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da

Pena de Morte, em 13.08.1996; Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21.08.1996; Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20.06.2002; Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28.06.2002; e Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok), de 22 de julho de 2010. [...] Os direitos humanos destinados às pessoas encarceradas também se encontram consagrados em documentos internacionais que vedam a tortura, o tratamento desumano e degradante, além de determinar regras de separação entre condenados e provisórios, imputáveis e imputáveis, jovens e adultos, homens e mulheres, primários e reincidentes, dentre outras. Entre os instrumentos internacionais supracitados, destacam-se aqueles que melhor se relacionam com os direitos humanos do preso, quais sejam, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas – ONU, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – OEA, a Convenção – ONU e a Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok), de 22 de julho de 2010. Além das Regras mínimas para tratamento dos reclusos de 1955. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – ONU, de 1966, proíbe penas e tratamentos cruéis e garante aos presos o tratamento com dignidade e as regras de separação. A Convenção Americana sobre os Direitos Humanos - OEA, adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, resguarda o direito à integridade pessoal, além da individualização da pena e a proibição de tratamentos cruéis. No mesmo sentido, é a Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes – ONU de 1984. A efetivação dos direitos humanos depende essencialmente desses instrumentos internacionais e nacionais, sendo que a violação dos direitos ali previstos pode ser denunciada para as Organizações Internacionais. No caso do Brasil, que ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos, está legalmente comprometido a observar e respeitar os direitos nela mencionados, além de poder ser responsabilizado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. No que tange ao reflexo desses tratados, convenções e pactos na legislação pátria, nota-se a previsão constitucional da intranscendência e a individualização da pena, a vedação à pena de morte, à de caráter perpétuo, à de trabalhos forçados, à de banimento e às cruéis. (GUEDES DE SOUZA, 2015, p. 8-9)

Como se pode verificar, na teoria o Brasil é signatário de vários tratados e documentos internacionais, tendo absorvido na legislação nacional tais preceitos. No âmbito interno, os direitos dos presos estão estampados em vários instrumentos legais, como a Lei de Execuções Penais, que disciplina várias assistências aos detentos, como assistência material, educacional, à saúde, religiosa e social (BRASIL, 1984, p. 1), a Resolução n.º 14 de 11 de novembro de 1994, que estabelece regras mínimas para o tratamento do preso no Brasil (BRASIL, 1994b, p. 1) e o Programa Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2009b, p.1).

Apesar da vasta legislação internacional e nacional sobre os direitos fundamentais e humanos dos presos, bem como a necessidade de estrutura física que propicie tratamento condigno, na prática, a situação dos estabelecimentos penais brasileiros é calamitosa, caracterizada por uma absurda superlotação.

Além de tudo isso, as condições físicas dos estabelecimentos penais são precárias, com ambientes insalubres e sem higiene, o que demonstra que o direito à dignidade humana, bem como o direito à integridade física dos detentos, livre de qualquer tratamento desumano, vem sendo violando há muito tempo no Brasil, como observa Guedes de Souza (2015, p. 18):

As violações de direitos humanos no sistema carcerário brasileiro são reflexos de uma política criminal em processo de falência. O Estado não tem se mostrado capaz de atender às demandas mínimas da população encarcerada, ademais, o crime organizado e a violência generalizada não estão diminuindo em razão do encarceramento em massa.

Um país como o Brasil, cujas relações internacionais são regidas por princípios, dentre eles o da “prevalência dos direitos humanos”, não pode ignorar a violação de direitos daqueles sob a tutela estatal. (BRASI 1988, p. 1) A cultura do encarceramento em massa não é solução, sendo evidente a necessidade de políticas públicas voltadas ao sistema carcerário brasileiro que visem à ressocialização e ao uso de medidas penais alternativas à prisão, levando-se em conta que parte dos encarcerados cometeu delitos sem o uso de violência, que podem ser sancionados de outras formas, diversas da privação da liberdade. Para isso, as políticas destinadas ao setor devem ser de Estado e não de Governo, ou seja, não devem ser passageiras, medidas de um só Governo, mas permanentes, isto é, preocupação de todos, não importando quem está no mandato eleitoral.

4.2 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

As políticas enfrentam problemas considerados públicos nas mais diversas áreas e, geralmente, são promovidas pelos Poderes Executivo e Legislativo. No entanto, diante da inércia desses Poderes, bem como da violação massiva e reiterada de direitos fundamentais, o Poder Judiciário deve agir, conforme reconheceu o Supremo Tribunal Federal:

[...] a técnica da declaração do “estado de coisas inconstitucional” permite ao juiz constitucional impor aos Poderes Públicos a tomada de ações urgentes e necessárias ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais, assim como supervisionar a efetiva implementação. Considerado o grau de intervenção judicial no campo das políticas públicas, argumenta que a prática pode ser levada a efeito em casos excepcionais, quando presente transgressão grave e sistemática a direitos humanos e constatada a imprescindibilidade da atuação do Tribunal em razão de “bloqueios institucionais” nos outros Poderes. Afirma que essas condições estão presentes e são notórias no sistema prisional brasileiro, a legitimar a atividade do Supremo por meio desta arguição. (BRASIL, 2015a, p. 12)

O Poder Judiciário, “como guardião dos direitos fundamentais constitucionalizados, uma vez provocado não ostenta escolha a não ser enfrentar a questão. É nesse contexto que se tem o surgimento do instrumento denominado “Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).” (ANDRÉA, 2018, p.27) A ampla violação de direitos de um grupo ou de minorias impopulares, como a situação dos presos em estabelecimentos superlotados e sem condições de salubridade, configuram o que se chama de “estado de coisas inconstitucional”, expressão originada na Suprema Corte da Colômbia.

No caso da Colômbia, “as demandas estruturais envolvendo a violação de direitos fundamentais foram incorporadas pela jurisprudência da Corte Constitucional a partir da figura do estado de coisas inconstitucional.” (DANTAS, 2019, p. 54) Diante de litígios estruturais, que envolvem falhas de um conjunto de instituições e órgãos, o magistrado deve interferir nas políticas públicas, pois a “corte constitucional ou suprema tem que enfrentar o fracasso generalizado das políticas públicas em andamento ou mesmo a inexistência dessas políticas independentemente de ordens expressas do legislador.” (CAMPOS, 2015, p. 133)

Nesse sentido, Dantas (2019, p. 54-55) expõe alguns casos judiciais em que o estado de coisas inconstitucional foi reconhecido pela corte colombiana, podendo-se destacar os seguintes: a) a situação de absoluta falta de cobertura previdenciária de professores públicos municipais (COLÔMBIA, 1997, p.1); b) a violação massiva ao direito de petição dos segurados da Previdência Social pela ausência de apresentação de requerimentos administrativos ou pela apresentação de respostas-padrão sem análise dos pedidos (COLÔMBIA, 1999, p. 1); c) as lesões ao direito à saúde, a integridade física e psíquica, bem como a vida e dignidade dos presos em prisões superlotadas (COLÔMBIA, 1998, p. 1); d) a negação dos direitos à moradia, trabalho, saúde, alimentação e educação das vítimas de deslocamento forçado por conta de conflitos armados (COLÔMBIA, 2004, p. 1).

As ações de tutela mencionadas se referiam a casos individuais, porém, ao constatar a violação massiva genérica de direitos fundamentais, a corte da Colômbia atribuiu eficácia *erga omnes*, isto é, eficácia geral as decisões supracitadas, de modo a beneficiar todas as demais pessoas que se encontrassem em situação idêntica. A expressão ECI foi utilizada pela primeira vez no julgado mencionado sobre a falta de cobertura previdenciária de professores públicos municipais, inovando com o seguinte entendimento:

A técnica de decisão denominada estado de coisas inconstitucional (ECI) foi concebida pela Corte Constitucional da Colômbia (CCC) e utilizada pela primeira vez na Sentencia de Unificación (SU) – 559, proferida em 6 de novembro de 1997, quando foi julgado caso envolvendo 45 professores que tiveram direitos previdenciários suprimidos pelas autoridades municipais de María La Baja e

Zambrano. Naquela ocasião, a CCC constatou que os motivos que determinaram o desrespeito aos direitos dos autores eram decorrentes de falhas estruturais do Estado colombiano, uma vez que não podiam ser imputados a um único órgão, mas sim às diversas esferas integrantes do Poder Público, pois resultavam da execução desordenada e irracional de políticas públicas educacionais. A partir desse diagnóstico, a CCC concedeu o direito pleiteado pelos professores autores da demanda judicial e, valendo-se do que denominou de dever de colaboração da Corte constitucional com os demais órgãos do Estado para a consecução de seus fins, declarou o ECI para determinar aos órgãos estatais responsáveis pelas políticas públicas educacionais que tomassem as medidas administrativas e orçamentárias necessárias para a correção das ofensas aos direitos fundamentais de milhares de professores que estavam na mesma situação dos autores. (CURSINO, 2017, p. 91)

Nesse primeiro momento, o tribunal não traduzia o real sentido do instituto do ECI como utilizado na atualidade, pois a decisão proferida no processo em julgamento na ocasião apenas serviu para não incentivar o ajuizamento de demandas que versassem sobre o mesmo assunto, evitando-se, portanto, ações individuais acerca do mesmo tema. (COLÔMBIA, 1997, p.1) Mais tarde, no entanto, o ECI ganhou alcance em seu sentido, como utilizado nos dias atuais, de reconhecimento de falha estrutural de políticas públicas com a determinação de medidas visando à superação da situação.

A evolução da jurisprudência da Suprema Corte da Colômbia foi notável em 1998 com a Sentença de Tutela n.º 153, na qual foi reconhecido o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional da Colômbia. Acerca desse julgado, importante mencionar as considerações de Bruno Barca Cursino (2017, p. 92-93), a saber:

A Corte assentou o uso da figura do ECI como mecanismo de produção de remédios estruturais para situações configuradoras de graves violações de direitos fundamentais que atinjam um número expressivo de pessoas e que tenham como causa problemas estruturais, cuja solução demande a atuação coordenada de diversos órgãos do Estado. Segundo seus juízes, o sistema penitenciário colombiano caracterizava-se pela superlotação e pela deficiência de políticas públicas e assistenciais dirigidas aos detentos, encontrando-se nas prisões, como regra, somente violência, corrupção e ausência de oportunidades e medidas para ressocialização dos reclusos. O tribunal constitucional colombiano reconheceu que esse cenário fático se adequava perfeitamente à definição do ECI, uma vez que estava presente a flagrante violação de inúmeros direitos fundamentais dos presos, tais como a dignidade, a vida, a integridade física, a saúde e o trabalho. Analisando a história colombiana, a Corte frisou que, ao longo de muitos anos, a sociedade e o Estado foram omissos diante desta realidade, observando com indiferença a tragédia diária das prisões, mesmo sendo configuradora de grave transgressão da Constituição e das leis correlatas ao tema. Reclamando uma rápida solução para tão grave violação de direitos humanos, e ciente de que a superação dos problemas estruturais do sistema penitenciário não estava ao alcance de uma única entidade estatal, a CCC determinou a diversos órgãos do Poder Público que tomassem as medidas necessárias para a superação desse quadro de inconstitucionalidade sistêmica.

Nota-se que tem sido recorrente a utilização da expressão ECI pela corte constitucional colombiana quando constatada a violação ampla e reiterada de direitos

fundamentais que afetam uma quantidade significativa de indivíduos, requerendo a situação a intervenção de várias entidades de modo a ser superada a falha estrutural. Esse reconhecimento pelo tribunal colombiano declara a própria “deficiência ou imperfeição de leis e políticas públicas.” (DANTAS, 2019, p. 54) O reconhecimento da situação caótica pelo Poder Judiciário não significa, contudo, uma mera declaração ou a atuação isolada desse Poder. Trata-se, ao revés, de trabalho que requer harmonia, isto é, envolve a participação dos demais Poderes com a determinação de ações de modo a alterar a realidade existente.

A teoria desenvolvida pelo tribunal colombiano inspirou a adoção de entendimento semelhante pela corte constitucional brasileira. Como é possível verificar no julgado em apreço, para o Supremo Tribunal Federal, o “estado de coisas inconstitucional” implica que, diante da gravidade do cenário verificado no plano concreto das relações sociais, “indispensável a intervenção do Supremo, no exercício do papel contramajoritário próprio das cortes constitucionais, em proteção da dignidade de grupos vulneráveis.” (BRASIL, 2015a, p. 12) No caso brasileiro, a violação de direitos fundamentais alcançaria a transgressão ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que justifica a atuação do STF. Nesse sentido, as chamadas demandas estruturais têm se destacado na atualidade por apontarem falhas nas políticas públicas em determinados segmentos, como demonstra o trecho a seguir:

As demandas estruturais se originaram nos Estados Unidos, na década de 1950, a partir do julgamento dos casos envolvendo a discriminação racial nos sistemas de ensino público dos Estados Unidos, dentro do contexto do movimento dos direitos civis que buscavam eliminar práticas institucionalizadas de discriminação nesse e em outros ambientes públicos ou privados. A partir desses julgamentos, ações semelhantes foram ajuizadas para a correção de falhas nas políticas públicas, envolvendo a internação e o tratamento de pessoas com doenças psiquiátricas, as condições de vida degradantes no sistema prisional norte-americano, as sistemáticas violações aos direitos dos indivíduos em virtude de abusos cometidos por agentes policiais e a segregação chancelada pelos Estados na política oficial de moradia. (DANTAS, 2019, p. 25)

Para caracterização do Estado de Coisas Inconstitucional, a situação deve evidenciar a presença de três pressupostos, como destacado pelo próprio Supremo Tribunal Federal:

O primeiro pressuposto é o da constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais que afeta a um número amplo de pessoas. Para além de verificar a transgressão ao direito individual do demandante ou dos demandantes em um determinado processo, a investigação da Corte identifica quadro de violação sistemática, grave e contínua de direitos fundamentais que alcança um número elevado e indeterminado de pessoas. Nesse estágio de coisas, a restrição em atuar em favor exclusivamente dos demandantes implicaria omissão da própria Corte, que deve se conectar com a dimensão objetiva dos direitos fundamentais. O segundo pressuposto é o da omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no

cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais. A ausência de ou falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas e orçamentárias representaria uma “falha estrutural” que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação. Não seria a inércia de uma única autoridade pública, e sim o funcionamento deficiente do Estado como um todo que resulta na violação desses direitos. Além do mais, os poderes, órgãos e entidades em conjunto se manteriam omissos em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. O terceiro pressuposto tem a ver com as medidas necessárias para a superação do quadro de inconstitucionalidades. Haverá o ECI quando a superação de violações de direitos exigir a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes. O mesmo fator estrutural que se faz presente na origem e manutenção das violações, existe quanto à busca por soluções. [...] Para a solução, são necessárias novas políticas públicas ou correção das políticas defeituosas, alocação de recursos, coordenação e ajustes nos arranjos institucionais, enfim, mudanças estruturais. (BRASIL, 2015a, p. 54-55)

Em síntese, os três requisitos para configuração do Estado de Coisas Inconstitucional são: 1) o quadro de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais que afeta um amplo número de pessoas; 2) a omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento das obrigações de defesa e na promoção dos direitos fundamentais; e 3) a necessidade de expedição de remédios e ordens para uma pluralidade de órgão, a fim de superar a violação de direitos. (BRASIL, 2015a, p. 54-55)

No Brasil, a “discussão sobre as ações estruturais e o instituto do estado de coisas inconstitucional vem ganhando força recentemente.” (DANTAS, 2019, p. 27) Um exemplo foi o ajuizamento da ADPF n.º 347, conforme abaixo:

Foi o caminho traçado pelo STF na ADPF [...] não interferindo na administração da execução da pena, mas, tomando medidas jurídico processuais cabíveis, com o intuito de amenizar as consequências no cidadão preso do estado de coisas inconstitucional agora, ainda que tardiamente, reconhecido. Assim, a declaração de “estado de coisas inconstitucionais” deve servir como princípio para a interpretação e aplicação das leis relativas ao sistema penitenciário, a inconstitucionalidade de cada situação, verificado o caso específico, devendo ser sempre ressaltada, lembrada, para que realmente se faça da prisão a *ultima ratio*. (VALOIS, 2019, p. 22)

A decisão liminar do STF no ano de 2015 na ADPF em tela foi um importante avanço para melhoria do sistema carcerário nacional. Nesse sentido, o ajuizamento de ações estruturais no Brasil ainda é pouco comum, sendo “mais intensamente discutido a partir da propositura e julgamento da liminar da ADPF 347, na qual houve a importação do instituto do estado de coisas inconstitucional, a partir da experiência do direito constitucional colombiano.” (DANTAS, 2019, p. 57) Diante disso, importante analisar a decisão brasileira citada, bem como seus reflexos.

4.2.1 A decisão cautelar brasileira proferida pelo STF na ADPF n.º 347

Em maio de 2015, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL ingressou no STF com petição de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347, com pedido de medida liminar, visando o reconhecimento da figura do “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro. O partido requereu a adoção de providências estruturais diante das lesões a preceitos fundamentais dos presos, alegando que essas decorrem de ações e omissões dos Poderes Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal.

No bojo dos autos, a agremiação partidária sustentou que as condições existentes nas prisões brasileiras, em especial a superlotação, são incompatíveis com a Carta Magna, sendo “presente a ofensa de diversos preceitos fundamentais consideradas a dignidade da pessoa humana, a vedação de tortura e de tratamento desumano, o direito de acesso à Justiça e os direitos sociais à saúde, educação, trabalho e segurança dos presos.” (BRASIL, 2015a, p.8)

Na ação, é argumentado que o quadro caótico das prisões brasileiras decorre de uma multiplicidade de atos, tanto omissivos, quanto comissivos, por parte dos Poderes Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais não viabilizam condições carcerárias melhores, tampouco fomentam a criação de vagas. Ademais, é destacado que a União tem contingenciado constantemente o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), deixando de repassá-los aos Estados, o que agrava ainda mais o triste cenário atual.

Além de violar a Constituição Federal, a superlotação carcerária e as condições degradantes das prisões infringem tratados internacionais, como o Pacto de Direitos Civis e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Segundo o demandante, o quadro fatídico do sistema carcerário nacional envolve: a) celas lotadas, imundas e insalubres; b) a proliferação de doenças infectocontagiosas; c) comida intragável; d) falta de água potável e de produtos básicos de higiene; e) temperaturas extremas; f) frequentes homicídios, espancamentos, torturas e violência sexual; g) ausência de assistência judiciária adequada; h) falta de acesso à saúde, trabalho e educação. (BRASIL, 2015a, p.9) Nesse sentido, dentre os dispositivos legais descumpridos pelas condições prisionais, podem ser mencionados:

[...] a violação de diversos preceitos fundamentais da Constituição de 1988: o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), a proibição da tortura, do tratamento desumano ou degradante (artigo 5º, inciso III) e das sanções cruéis (artigo 5º, inciso XLVII, alínea “e”), assim como o dispositivo que impõe o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e sexo do apenado (artigo 5º, inciso XLVIII), o que assegura aos presos o respeito à integridade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX) e o que prevê a presunção de não culpabilidade (artigo 5º, inciso LVII), os direitos fundamentais à

saúde, educação, alimentação apropriada e acesso à Justiça. Articula com a inobservância de tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo país – Pacto dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. (BRASIL, 2015a, p. 11-12)

Diante disso, vários foram os pleitos apresentados na referida petição da agremiação partidária:

A referida ação [...] denuncia o inferno astral que são as prisões no Brasil, postulando diversas medidas normativas e estruturais destinadas à superação dessa situação, como: a) a declaração do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro; b) a determinação de que todos os juízes fundamentem, suficientemente, a aplicação da prisão preventiva em detrimento das demais medidas cautelares previstas pelo Código de Processo Penal; c) o reconhecimento da aplicabilidade imediata dos arts. 9.3 do Pacto de Direitos Civis e Políticos [...] e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, com a realização de audiências de custódia no prazo de 24 horas, contado da data da prisão do indivíduo; d) o reconhecimento das más condições de cumprimento das penas, com o abrandamento dos requisitos temporais para fruição de benefícios como a progressão de regime, o livramento condicional e a preferência por medidas alternativas à prisão; e) a diminuição do tempo da pena pelas más condições do sistema; f) a realização de mutirões carcerários; g) o descontingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e a proibição de novas restrições a esses recursos por parte da União, para que os investimentos nessa área sejam aumentados e, assim, se supere o estado de coisas inconstitucional; h) a realização de planos nacional, estaduais e distritais para superação do estado de coisas inconstitucional, com o estabelecimento de metas a serem cumpridas pelos órgãos responsáveis.” (BRASIL, 2019, p. 65)

A situação carcerária atual decorre de falhas estruturais em políticas públicas de modo que a solução do problema “depende da adoção de providências por parte dos diferentes órgãos legislativos, administrativos e judiciais da União, dos Estados e do Distrito Federal.” (BRASIL, 2015a, p. 12) Esse quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, que configura o estado de coisas inconstitucional, autoriza a intervenção do STF no ciclo de políticas públicas, de modo a proteger os vulneráveis, em cumprimento ao papel contramajoritário dessa corte constitucional. Em resultado disso, a suprema corte brasileira proferiu o seguinte acórdão:

O Tribunal, apreciando os pedidos de medida cautelar formulados na inicial, por maioria e nos termos do voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), deferiu a cautelar em relação à alínea “b”, para determinar aos juízes e tribunais que, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, realizem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contados do momento da prisão, com a ressalva do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava o Relator, mas com a observância dos prazos fixados pelo CNJ, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki e Roberto Barroso, que delegavam ao CNJ a regulamentação sobre o prazo da

realização das audiências de custódia; em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, vencidos, em menor extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que fixavam prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão, para que a União procedesse à adequação para o cumprimento do que determinado; indeferiu as cautelares em relação às alíneas “a”, “c” e “d”, vencidos os Ministros Relator, Luiz Fux, Cármen Lúcia e o Presidente, que a deferiam; indeferiu em relação à alínea “e”, vencido, em menor extensão, o Ministro Gilmar Mendes; e, por unanimidade, indeferiu a cautelar em relação à alínea “f”; em relação à alínea “g”, por maioria e nos termos do voto do Relator, o Tribunal julgou prejudicada a cautelar, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que a deferiam nos termos de seus votos. O Tribunal, por maioria, deferiu a proposta do Ministro Roberto Barroso, ora reajustada, de concessão de cautelar de ofício para que se determine à União e aos Estados, e especificamente ao Estado de São Paulo, que encaminhem ao Supremo Tribunal Federal informações sobre a situação prisional, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), que reajustou seu voto, e os Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 09.09.2015. (BRASIL, 2015a, p. 209-2010)

Como pode ser observado, o STF estabeleceu a implantação das audiências em todo o País, além de ter determinado o descontingenciamento do Funpen pela União, com repasses obrigatórios dos seus recursos aos Estados e ao Distrito Federal, sendo ambas as medidas abordadas em tópicos próprios a seguir. Nessa seara, a ementa da decisão liminar da corte suprema na ADPF n.º 347, sintetiza os principais pontos do acórdão:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão. (ADPF 347 MC, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe- 031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016) (BRASIL, 2015a, p. 3)⁷

⁷ No ano de 2020, diante da pandemia da COVID-19, houve novo peticionamento na ADPF n.º 347, no qual foram requeridas providências destinadas a evitar a disseminação da doença entre os custodiados, tendo o STF

Com a referida decisão, “o STF, a corte maior do país, reconheceu que nossas prisões são inconstitucionais, ilegais, ferem a dignidade da pessoa humana, muito embora, ao mesmo tempo [...] entendeu possível que pessoas fiquem encarceradas nessas prisões.” (VALOIS, 2019, p. 20) Para alguns autores, a decisão foi relevante, porém limitada:

No que toca à atuação do STF, percebe-se que a decisão liminar da Suprema Corte foi contida. De fato, dentre os vários pedidos formulados, o STF deferiu apenas dois: o requerimento para a realização da audiência de custódia, que foi regulamentada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e já se encontra em fase de implementação em diversos tribunais [...] e o descontingenciamento dos recursos do FUNPEN. No entanto, o Tribunal poderia ter avançado mais em sede de liminar, cristalizando o entendimento, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, pela necessidade de ampla fundamentação para decretação da prisão preventiva, de preferência das demais medidas cautelares em detrimento da segregação, do abatimento da pena cumprida em condições desumanas e do abrandamento dos requisitos temporais para os benefícios penais de presos localizados em unidades em más condições. Além disso, o STF não vem monitorando de perto os efeitos produzidos pela referida liminar, não tendo se engajado na resolução da questão penitenciária do país [...]. (DANTAS, 2019, p. 65)

Nesse contexto, sobre o instrumento utilizado para levar a demanda em estudo nesta pesquisa ao STF, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), conforme preconiza a legislação, “será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.” (BRASIL, 1999, p. 1) Esse tipo de ação pode ser proposta por aqueles legitimados a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, que nos moldes constitucionais (art. 103 da CF) são os seguintes legitimados: a) o Presidente da República; b) a Mesa do Senado Federal; c) a Mesa da Câmara dos Deputados; d) a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; e) o Governador de Estado ou do Distrito Federal; f) o Procurador-Geral da República; g) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; h) partido político com representação no Congresso Nacional; e i) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. (BRASIL, 1988, p. 1)

O PSOL está entre o rol de legitimados citado acima e, conforme decisão, na peça inaugural, a agremiação partidária comprovou “a adequação da via eleita ante o

deferido as seguintes medidas: a) liberdade condicional a encarcerados com idade igual ou superior a 60 anos; b) regime domiciliar aos soropositivos para HIV, diabéticos, portadores de tuberculose, câncer, doenças respiratórias, cardíacas, imunodepressoras ou outras suscetíveis de agravamento a partir do contágio pelo COVID-19; c) regime domiciliar às gestantes e lactantes; d) regime domiciliar a presos por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça; e) substituição da prisão provisória por medida alternativa em razão de delitos praticados sem violência ou grave ameaça; f) medidas alternativas a presos em flagrante por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça; g) progressão de pena a quem, atendido o critério temporal, aguarda exame criminológico; e h) progressão antecipada de pena a submetidos ao regime semiaberto. (BRASIL, 2020f, p. 1) A referida decisão, por sua especificidade, visto estar vinculada à situação atípica do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de coronavírus, não é objeto do presente estudo.

preenchimento dos requisitos próprios: violação de preceitos fundamentais decorrentes de atos do Poder Público e inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade.” (BRASIL, 2015a, p. 1) Nesse contexto, cabe mencionar que a petição inicial de qualquer ADPF deve conter, em regra: a) a indicação do preceito fundamental que se considera violado; b) a indicação do ato questionado; c) a prova da violação do preceito fundamental; d) o pedido, com suas especificações; e, e) se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado. (BRASIL, 1999, p. 1)

Observe-se que na ação em tela, não se trata de uma ação individual, mas de um partido político pleiteando por uma coletividade, sob o argumento de violação de preceitos fundamentais daqueles privados de liberdade que estão sob a tutela estatal. O partido figura ao lado de um número limitado de atores legitimados a ingressar com a referida peça, de modo que a iniciativa da demanda tem importância para a minoria, cujas “vozes” foram levadas ao Judiciário, chamando a atenção para o caos do sistema carcerário brasileiro e a violação massiva de direitos dos presos.

Para a agremiação partidária, dentre outros benefícios, levar este tipo de demanda para apreciação do Poder Judiciário fortalece a imagem do partido positivamente, como instituição que atua em prol das minorias. Uma vez que a decisão do STF tem efeito *erga omnes*, deve ser cumprida por todos os Estados da Federação, sendo certo que seu descumprimento gera consequências, dentre essas a responsabilização pelo não cumprimento, incluindo a possibilidade de configuração de atos de improbidade, além de ser possível a aplicação de *astreintes*, isto é, a utilização de mecanismos para forçar o cumprimento da obrigação, por exemplo, a imposição de multa pecuniária. Por outro lado, ao cumprirem a decisão, os Estados passam uma imagem positiva para os demais Poderes e para a sociedade, por se esforçar em buscar minimizar ou eliminar um problema público.

4.2.1.1 O Fundo Penitenciário Nacional

O primeiro programa público reflexo da decisão do STF é o Fundo Penitenciário Nacional. O acórdão do STF em estudo determinou, em 2015, dentre outras medidas, a liberação dos recursos desse fundo para os Estados, de modo que esses valores não poderiam mais ser contingenciados pela União.

A necessidade de mais investimentos no sistema carcerário nacional ficou evidente diante de um dos eventos mais trágicos da história do sistema prisional brasileiro, que ocorreu

em 1992, o chamado “massacre do Carandiru”, que resultou na morte de 111 detentos, em razão de confronto com tropas policiais, no contexto de medidas de contenção a uma rebelião. (CARMONA, 2019, p. 29) O evento impulsionou a criação, dois anos depois, do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), por meio da Lei Complementar n.º 79/1994, *in verbis*:

Art.1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), a ser gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. (BRASIL, 1994a, p. 1)

A Lei Complementar n.º 79/1994 recentemente foi alterada pela Lei n.º 13.500/2017, que “prevê o repasse de recursos para os fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou de instrumento congêneres.” (BRASIL, 2020b, p.1) Observe-se que a alteração legislativa citada ocorreu no ano de 2017, ou seja, após a determinação do STF, o que significa que a decisão retirou da inércia outros Poderes, que é uma dos objetivos ao se judicializar políticas públicas.

Antes dessa alteração legislativa, o Funpen existia, pois foi criado no ano de 1994, porém não havia a modalidade de repasses obrigatórios, chamadas de transferências ‘Fundo a Fundo’, dependendo os Estados de transferências voluntárias da União e aplicações diretas, o que dificultava os investimentos no sistema carcerário nacional, já que o fundo vinha sendo constantemente contingenciado pela União. (BRASIL, 2019b, p. 1) Nesse sentido, importante destacar o comentário abaixo, proveniente do Tribunal de Contas da União:

[...] os recursos do Funpen podem ser repassados aos estados, ao DF e aos municípios a título voluntário (convênios, acordos ou ajustes congêneres) ou na forma de transferências obrigatórias. Nesta última modalidade, percentuais da dotação orçamentária do Funpen são anualmente transferidos aos fundos dos referidos entes. Podem, outrossim, ser aplicados diretamente pelo Depen. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Sem as transferências obrigatórias, isto é, os recursos do ‘Fundo a Fundo’ determinados a partir da decisão do STF em estudo, o cenário era de acumulação do Funpen constituído de transferências voluntárias, por conta dos recorrentes contingenciamentos realizados pela União:

O provisionamento destes recursos é feito por meio de transferências voluntárias, por não decorrerem de obrigações estabelecidas constitucionalmente, o que permite o uso das dotações orçamentárias do FUNPEN para fins de obtenção do superávit primário governamental. A partir destas fontes, o DEPEN tem contabilizado uma arrecadação bastante volumosa de recursos desde sua criação. Entre 1999 e 2011, por exemplo, o FUNPEN guarnecesse de R\$ 2.991.401.324,71, ou seja,

aproximadamente três bilhões de reais, tendo esses valores crescido ainda mais nos anos subsequentes. Entretanto, o montante financeiro vinha sendo, desde a criação do Fundo, seguidamente contingenciado e conseqüentemente não era aplicado nas finalidades prevista na legislação. Em 2013, por exemplo, mais de 80% dos valores do FUNPEN estiveram contingenciados, permanecendo sem qualquer utilização, resultando em saldo da ordem de bilhões de reais. Segundo do DEPEN, este contingenciamento detinha um papel importante no equilíbrio das contas públicas federais, mantendo um compasso entre a realização dos gastos e a arrecadação das receitas de forma a garantir o cumprimento das metas de superávit primário. (BRASIL, 2017c, p. 16)

Além do problema do contingenciamento do Funpen pela União, há o problema da baixa execução orçamentária dos recursos como um todo, como pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 2 – Execução orçamentária do Funpen de 1995 a 2014

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM RELAÇÃO DOTAÇÃO ATUALIZADA					
Ano	Lei+Crédito	Empenhado	% Ano	%Mandato	% Governo
1995	78.365.041,00	38.162.047,00	48,70%		
1996	129.128.010,00	43.957.196,00	34,04%	43,18%	50,41%
1997	172.035.697,00	83.587.461,00	48,59%		
1998	295.107.209,00	122.200.797,00	41,41%	57,63%	
1999	109.982.582,00	27.094.214,00	24,64%		
2000	204.728.125,00	144.994.119,00	70,82%	76,57%	
2001	288.295.914,00	265.351.352,00	92,04%		
2002	308.757.559,00	132.825.351,00	43,02%	62,51%	
2003	216.032.429,00	121.410.416,00	56,20%		
2004	166.157.349,00	146.114.180,00	87,94%	48,45%	
2005	224.098.871,00	158.543.385,00	70,75%		
2006	332.000.000,00	303.490.675,00	91,41%	81,99%	81,99%
2007	430.939.081,00	201.107.529,00	46,67%		
2008	552.608.570,00	226.682.662,00	41,02%	81,99%	81,99%
2009	175.830.350,00	101.278.954,00	57,60%		
2010	186.427.980,00	90.439.164,00	48,51%	81,99%	81,99%
2011	132.390.448,93	98.368.452,00	74,30%		
2012	600.377.299,00	416.439.514,27	69,36%	81,99%	81,99%
2013	367.708.599,00	333.452.186,21	90,68%		
2014	342.217.599,00	320.368.526,00	93,62%		

Fonte: BRASIL, 2015d, p. 55

O quadro acima demonstra que de 1995 a 2014 geralmente houve uma baixa execução dos recursos do Funpen, como pode ser observado na coluna (% Ano). As informações sobre os anos mais recentes, após a decisão do STF em 2015, serão tratadas mais adiante na seção destinada aos resultados da pesquisa.

Nesse contexto, de acordo com o art. 3º do diploma que instituiu o Funpen, seus recursos podem ser aplicados em vários campos de modo a melhorar o sistema penitenciário nacional, *in verbis*:

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em: I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança; III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais; V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado; VI - formação educacional e cultural do preso e do internado; VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes; VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; IX - programa de assistência às vítimas de crime; X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados; XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior; XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica; XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos; XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica; XV - implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal; XVI - programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária. (BRASIL, 1994a, p. 1)

Os recursos do Funpen permitem a formulação de uma diversidade de políticas públicas em prol do sistema carcerário nacional. Nesse sentido, a nova redação dada a Lei Complementar n.º 79/1994 pela Lei n.º 13.500/2017 definiu os percentuais a serem repassados pelo fundo em 2017, 2018, 2019 e nos anos seguintes:

Art. 3º-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen: I - até 31 de dezembro de 2017, até 75% (setenta e cinco por cento); II - no exercício de 2018, até 45% (quarenta e cinco por cento); III - no exercício de 2019, até 25% (vinte e cinco por cento); e IV - nos exercícios subsequentes, 40% (quarenta por cento). § 1º Os percentuais a que se referem os incisos I, II, III e IV do *caput* deste artigo serão auferidos excluindo as despesas de custeio e de investimento do Depen. § 2º Os repasses a que se refere o *caput* deste artigo serão aplicados nas atividades previstas no art. 3º desta Lei, no financiamento de programas para melhoria do sistema penitenciário nacional, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e no financiamento de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, ou de programas de alternativas penais, no caso dos Municípios. (BRASIL, 2017a, p. 1)

Os percentuais descritos são os mesmos para qualquer unidade da federação, não sendo consideradas as peculiaridades locais de cada região ou Estado. Cabe frisar que a própria legislação estipulou uma redução gradual nos repasses obrigatórios com o passar dos anos, sendo a maior redução estabelecida do ano de 2020 em diante.

A Lei complementar n.º 79/1994 dispõe sobre as receitas que constituem o Fundo Penitenciário Nacional, a saber:

Art. 2º Constituirão recursos do FUNPEN: I - dotações orçamentárias da União; II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; III - recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; IV - recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal, excluindo-se aqueles já destinados ao Fundo de que trata a Lei n.º 7.560, de 19 de dezembro de 1986; V - multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; ~~VI - fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal;~~ ~~VII - cinquenta por cento do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União Federal, relativas aos seus serviços forenses;~~ (Revogado pela Medida Provisória n.º 781, de 2017) (Revogado pela Lei n.º 13.500, de 2017) ~~VIII - três por cento do montante arrecadado dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;~~ (Revogado pela Medida Provisória n.º 841, de 2018 (Vigência encerrada) (Revogado pela Lei n.º 13.756, de 2018) IX - rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FUNPEN; X - outros recursos que lhe forem destinados por lei. (BRASIL, 1994a, p. 1)

Além da redução legal, o “histórico orçamentário-financeiro do Funpen desde o ano de 2000 aponta diversos fatores que atuaram no sentido de restringir a dotação orçamentária e a execução das despesas do fundo”. (BRASIL, 2019b, p. 1) Dentre os fatores que contribuíram para a redução do Fundo, podem ser citados: a) não execução de dotação orçamentária disponível do Funpen (excluídos os valores contingenciados, no período de 2000 a 2018); b) contingenciamentos realizados pela União; c) desvinculação de Receitas da União (DRU), de 2000 a 2018, ECs 27/2000, 42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2016; d) extinção da destinação de 50% das custas judiciais federais ao Funpen (EC 45/2004) (2005-2018). (BRASIL, 2019b, p. 1)⁸

⁸ [...] há outros fatores, ocorridos em momentos mais longínquos, que, caso não verificados, hoje proporcionariam maior volume de repasses obrigatórios, uma vez que trouxeram impacto sobre a arrecadação do Funpen: a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a Emenda Constitucional 45/2004. A DRU é um instrumento utilizado pelo Governo Federal para aumentar a flexibilidade na utilização dos recursos e é estabelecida por meio de emendas constitucionais. Como as receitas do Funpen são fortemente dependentes de concursos de prognósticos, que são contribuições sociais e que, portanto, são afetadas pela desvinculação constitucional, o Funpen vem sofrendo perda de arrecadação considerável ao longo do tempo, atingindo o valor atualizado de R\$ 1,5 bilhão no período compreendido entre 2000 e 2018, conforme informações da STN. Já a Emenda Constitucional 45/2004, a chamada emenda da reforma do Poder Judiciário, estabeleceu que ‘as custas e

Nessa esteira, de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional, o histórico resumido da evolução da arrecadação do Funpen foi o seguinte:

ANO DE 2015: decorreu da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/2015, no qual o sistema carcerário foi considerado como estado de coisas inconstitucional e violação a direitos fundamentais. Assim, foi determinado à União a liberação do saldo acumulado no Funpen para utilização na finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos, uma vez que, à época do julgamento, no ano de 2015, havia mais de R\$ 2 bilhões disponíveis no Fundo. ANO DE 2016: em cumprimento a *decisum* do STF, foi promulgada a Medida Provisória n.º 755/2016, estabelecendo a vedação de contingenciamento de recursos do FUNPEN; ANO DE 2017: promulgada a Medida Provisória 781/2017, posteriormente convertida na Lei 13.500/2017, a qual excluiu como fonte de recursos do FUNPEN o montante de metade das custas judiciais recolhidas em favor da União relativas aos seus serviços forenses. ANO DE 2018: promulgada a Medida Provisória 841/2018, revogou 3% de toda e qualquer receita oriunda de montante de prognósticos existentes ou por existir. No entanto, foi promulgada a Medida Provisória 846/2018, convertida na Lei 13.756/2018, restabelecendo o percentual de 3% para o FUNPEN, no entanto, apenas sobre as receitas decorrentes dos concursos de prognósticos numéricos, com efeitos somente a partir do exercício de 2019. Essa última medida provisória minimizou o impacto de sua antecessora, contudo não recompôs integralmente as perdas de receitas do FUNPEN. (BRASIL, 2019f, p. 1)

Embora os valores repassados sejam escassos, para que os recursos sejam recebidos, cada unidade federada deverá cumprir os requisitos legais, a saber:

§ 3º O repasse previsto no *caput* deste artigo fica condicionado, em cada ente federativo, à: I - existência de fundo penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e de fundo específico, no caso dos Municípios; II – existência de órgão ou de entidade específica responsável pela gestão do fundo de que trata o inciso I deste parágrafo; III - apresentação de planos associados aos programas a que se refere o § 2º deste artigo, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública; IV - habilitação do ente federativo nos programas instituídos; V - aprovação de relatório anual de gestão, o qual conterà dados sobre a quantidade de presos, com classificação por sexo, etnia, faixa etária, escolaridade, exercício de atividade de trabalho, estabelecimento penal, motivo, regime e duração da prisão, entre outros a serem definidos em regulamento; e VI - existência de conselhos estadual ou distrital penitenciários, de segurança pública, ou congêneres, para apoio ao controle e à fiscalização da aplicação dos recursos do fundo de que trata o inciso I deste parágrafo, no caso dos Estados e do Distrito Federal. (BRASIL, 1994a, p.1)

emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça' (CF/1988, art. 98, §2º). Até a promulgação da aludida emenda, o art. 2º, VII (revogado), da LC 79/1994 dispunha que 50% do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União deveriam ser revertidas ao Funpen. A perda de receitas do Funpen com a promulgação da EC 45/2004 equivaliu a R\$ 209,17 milhões ao ano em valores atualizados (ref. 7). A referida emenda fez com que R\$ 2,93 bilhões a menos fossem destinados ao Funpen no período 2005-2018. Além disso, por se tratar de emenda constitucional, a EC 45/2004 vinculou também regras financeiras para estados e DF, produzindo possível impacto na arrecadação de fundos penitenciários, caso os entes dispusessem de modo similar ao Funpen com relação às custas judiciais estaduais. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Os recursos do Funpen eventualmente não utilizados devem ser devolvidos pelo ente federado por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), conforme prazos definidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. (BRASIL, 2020b, p. 1) Ademais, ato normativo do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública determinará obrigatoriamente a aplicação dos recursos financeiros transferidos, enquanto não utilizados, em conta bancária em instituição financeira oficial. (BRASIL, 1994a, p. 1)

No caso do Estado de Pernambuco, campo de estudo desta pesquisa, um dos requisitos para recebimento de recursos do Funpen é a criação de um fundo específico. Desse modo, a Lei n.º 15.689 de 18 de dezembro de 2015, criada pela Assembleia Legislativa de Pernambuco, instituiu o Fundo Penitenciário do Estado de Pernambuco – FUNPEPE, cujas receitas são constituídas por recursos provenientes do Fundo Penitenciário Nacional, dentre outros. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2015, p. 1)

4.2.1.2 As audiências de custódia

O segundo programa público reflexo da decisão do STF é a política das audiências de custódia. Por essa política pública, a pessoa presa em flagrante delito é levada à presença de um juiz no prazo de 24 horas. (BRASIL, 2016a, p. 10) O fundamento legal para o instituto tem origem internacional, tanto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, quanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Nessa toada, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o qual o Brasil é signatário por meio do Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992, estabelece em seu artigo 9º, item 3, que:

Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença. (BRASIL, 1992c, p.1)

Pelo mandamento legal, qualquer preso deve ser levado à presença do juiz em prazo razoável. Na mesma esteira, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), a qual o Brasil também é signatário, dispõe em seu artigo 7º, item 5, que:

Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo. (BRASIL, 1992a, p.1)

Apesar das legislações internacionais citadas, o que se observa é que a cultura presente nas Américas é a do encarceramento. Sobre o excesso de prisões preventivas nas Américas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) se manifestou, ressaltando que:

Desde hace más de una década la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la CIDH” o “la Comisión”) ha considerado que la aplicación arbitraria e ilegal de la prisión preventiva es un problema crónico en muchos países de La región. [...] Esta realidad del uso excesivo de la prisión preventiva en las Américas ha sido reconocida incluso en otras instancias de la propia Organización de Estados Americanos (OEA), como la Tercera Reunión de Autoridades Responsables de Políticas Penitenciaria y Carcelarias, en la cual se hizo referencia al “amplio uso de la detención preventiva”, llegándose a estimar que en la región, “más del 40% de la población carcelaria se encuentra en detención preventiva.” Todo ello a pesar de la existencia normas internacionales vinculantes, derivadas del derecho internacional de los tratados, que son muy claras en reconocer el derecho a la presunción de inocencia y la excepcionalidad de la detención preventiva; del amplio reconocimiento de estos derechos a nivel constitucional en la región; y del compromiso político expresado al más alto nivel por los Estados desde hace veinte años en el marco, de las Cumbres de las Américas, en el cual “los gobiernos se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para remediar las condiciones inhumanas en las cárceles y reducir al mínimo el número de detenidos en espera de juicio” (Plan de Acción de Miami, 1994). Frente a este panorama, la Comisión Interamericana considera, en primer lugar, que el uso excesivo de esta medida es contrario a la esencia misma del Estado democrático de derecho, y que la instrumentalización en los hechos del uso de esta medida como una forma de justicia expedita de la que eventualmente resulta una suerte de pena anticipada, es abiertamente contraria al régimen establecido por la Convención y la Declaración Americanas, y a los principios que inspiran a la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Por otro lado, el uso de la detención preventiva es un factor importante de la calidad de la administración de justicia, y por lo tanto, directamente relacionado con la democracia. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2013, p. 1-3)

Como destacado pela OEA, o uso excessivo de prisões preventivas é medida contrária à essência do Estado Democrático de Direito. Além disso, a instrumentalização fática do uso desse mecanismo como meio de celeridade, resulta em uma espécie de pena antecipada, a qual é contrária ao estabelecido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) e pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, bem como aos princípios que inspiram a Carta da Organização dos Estados Americanos.⁹ Por outro lado, o uso da detenção preventiva é um fator importante da

⁹ A este respeito, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) “considerou absolutamente inaceitável que, faticamente, a prisão preventiva se transforme na forma usual de administração da justiça, sem o devido processo, juiz e sentença.” (OEA, 2013, p. 3) Nesse sentido, a Carta Democrática Interamericana dispõe

qualidade da administração da justiça e, portanto, está diretamente relacionado com a democracia. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2013, p. 1-3)

De igual modo, o Grupo de Trabalho sobre Prisões Arbitrárias da Organização das Nações Unidas (ONU), em relatório desenvolvido após missão no Brasil, considerou que o uso excessivo de prisões provisórias contribui para a superlotação, bem como para a baixa ocorrência de efetiva separação dos presos condenados dos provisórios, além de ser contrária aos princípios básicos do Estado de Direito:

The excessive use of pretrial detention contributes to overcrowding, little effective separation of convicted prisoners from pre-trial detainees, and excessive resort to condemnatory sentences. It should be recalled that excessive recourse to pretrial detention also contradicts basic rule of law principles, and also has greater implications for detainees, who are exposed to threats against their life, physical integrity and health, and of abuse and ill-treatment by guards and police officers. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014, p. 18)

Nesse sentido, cabe destacar a experiência internacional sobre apresentação do preso à autoridade judicial, uma vez que esse é um procedimento adotado em vários países, a exemplo da Argentina, do Chile, da Colômbia e do México, dentre outros:

O direito de comparecer perante um juiz sem atrasos desnecessários consta em tratados que foram ratificados pelo Brasil há muito tempo, incluindo o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos. O Comitê de Direitos Humanos da ONU (responsável por interpretar o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos) determinou que o atraso entre a prisão de um acusado e o momento em que ele comparece perante uma autoridade judicial “não deve ultrapassar alguns dias”, nem mesmo durante estado de emergência. No caso Castillo-Páez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que a Convenção Americana e a Constituição do Peru haviam sido violadas quando um detento no Peru não compareceu perante um tribunal competente no prazo de 24 horas (conforme estipulado pela constituição peruana). Outros países da América Latina já incorporaram esse direito na legislação interna. Por exemplo, na Argentina, o Código de Processo Penal federal exige que, em casos de prisão sem ordem judicial, o detento compareça perante uma autoridade judicial competente no prazo de seis horas após a prisão. No Chile, o Código de Processo Penal determina que, em casos de flagrante, o suspeito seja apresentado dentro de 12 horas a um promotor, que poderá soltá-lo ou apresentá-lo a um juiz no prazo de 24 horas da prisão. Na Colômbia, o Código de Processo Penal prevê que, em casos de flagrante, o detento precisa ser apresentado ao juiz no prazo de 36 horas. No México, por fim, para a maioria dos tipos penais, pessoas detidas em flagrante precisam ser entregues imediatamente aos promotores, que, por sua vez, devem apresentar os suspeitos a um juiz no prazo de 48 horas ou liberá-los. Em muitas dessas jurisdições, a legislação nacional exige que pessoas presas após ordem judicial também sejam levadas imediatamente a um juiz. A Constituição mexicana, por exemplo, afirma que a autoridade que executa a ordem judicial de prisão deve trazer o suspeito perante um juiz “sem demora e sob sua estrita responsabilidade”. De forma

expressamente que "a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos contêm os valores e princípios de liberdade, igualdade e justiça social que são intrínsecos à democracia". (OEA, 2001, p. 1)

semelhante, no Chile, o detido sob ordem judicial deve ser apresentado imediatamente ao juiz que deu a respectiva ordem (se a apresentação imediata do preso não for possível, ele somente poderá ser mantido sob custódia policial pelas 24 horas seguintes). Na Colômbia, o Código de Processo Penal também estabelece que, em casos de prisão por ordem judicial, o detento precisa ser colocado “à disposição” do juiz no prazo de 36 horas. É certo que simples disposições normativas não eliminaram a prática de abusos nas detenções nesses países, mas são parte necessária de esforços de longo prazo para coibir esses abusos. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014, p. 1)

Com base nas considerações internacionais mencionadas, inclusive tratados internacionais em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, por terem sido assinados, aprovados, ratificados e promulgados pelo Brasil, evidente a necessidade de uma política pública de modo a dar celeridade à apresentação da pessoa presa à autoridade judicial. Nesse diapasão, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considera as audiências de custódia como um meio de controle idôneo para evitar prisões arbitrárias ou ilegais:

[...] toda persona sometida a una detención tiene derecho a que una autoridad judicial revise dicha detención, sin demora, como medio de control idóneo para evitar las capturas arbitrarias e ilegales. El control judicial inmediato es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario, y procurar, en general, que se trate al inculcado de manera consecuente con la presunción de inocencia. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2005, p. 26)

É nesse contexto, que a implantação das audiências de custódia foi determinada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da decisão cautelar na ADPF n.º 347, em 9 de setembro de 2015, determinando que, no prazo de até 90 (noventa) dias contados da prolação da decisão, fossem implantadas as audiências de custódia pelos tribunais em todo o Brasil, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, inclusive nos finais de semana. (BRASIL, 2015a, p. 1)

Embora já existisse projeto embrionário sobre tais audiências no Estado de São Paulo antes da decisão do STF supracitada, foi a partir desta decisão que as audiências de custódia se tornaram obrigatórias em todas as unidades da federação. (BRASIL, 2020d, p. 1) Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n.º 2013, de 15 de dezembro de 2015 para disciplinar as audiências de custódia nos tribunais de todo o Brasil, diploma cuja vigência legal foi iniciada em fevereiro de 2016. (BRASIL, 2015c, p. 1)

No final de 2019, com a aprovação do chamado “Pacote Anticrime”, isto é, a Lei n.º 13.964 de 24 de dezembro de 2019, as audiências de custódia foram contempladas pelo

legislador na referida lei. (BRASIL, 2019e, p. 1) Desse modo, o art. 310 do Código Processual Penal passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente: (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019) (BRASIL, 1941, p. 1)

O preso apresentado ao juiz na audiência de custódia será ouvido e poderá ser acompanhado de seu advogado ou de defensor público. (BRASIL, 2016a, p. 10) Na mesma audiência, podem ser apresentados vários presos, desde que o crime entre esses seja proveniente do mesmo fato, por isso, não é incomum uma mesma audiência de custódia envolver dois, três ou quatro acusados. Com o término da audiência, que dura geralmente cerca de 10 minutos, alguns desfechos são possíveis, a saber:

O relaxamento de eventual prisão ilegal (art. 310, I, do Código de Processo Penal); A concessão de liberdade provisória, com ou sem fiança (art. 310, III, do Código de Processo Penal); A substituição da prisão em flagrante por medidas cautelares diversas (arts. 310, II, parte final, e 319 do Código de Processo Penal); A conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva (art. 310, II, parte inicial, do Código de Processo Penal); A análise do cabimento da mediação penal, o que evita a judicialização do conflito e corrobora para a instituição de práticas restaurativas; Encaminhamentos de natureza assistencial; O encaminhamento de providências para a apuração de eventual prática de maus-tratos ou de tortura durante a prisão. (BRASIL, 2016a, p. 11)

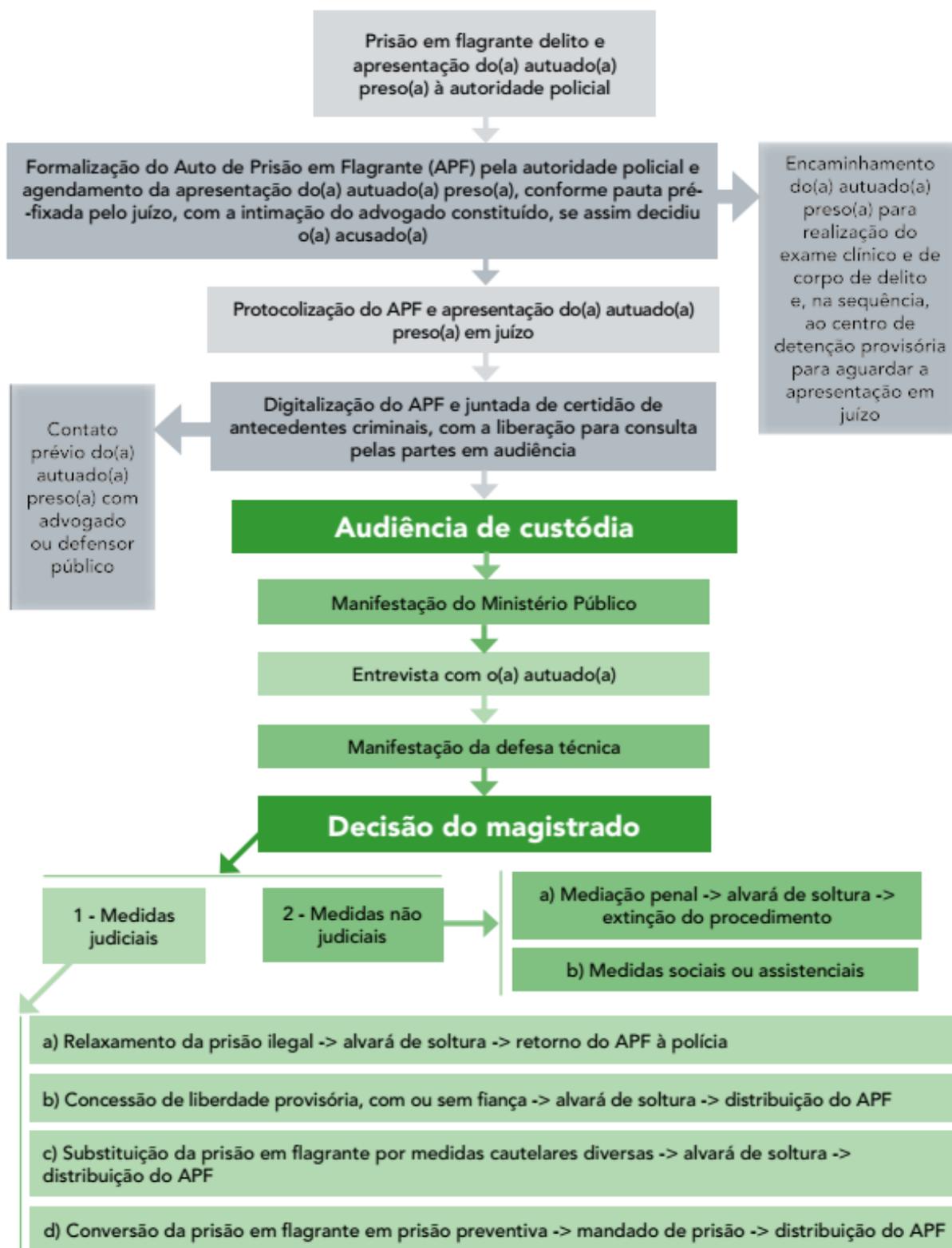
Durante a audiência, com a oitiva do acusado, diante das provas apresentadas e considerando as circunstâncias da prisão, o juiz:

[...] decidirá sobre o relaxamento da prisão ou sobre a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. O juiz também avaliará se a prisão preventiva pode ser substituída por liberdade provisória até o julgamento definitivo do processo, e adotará, se for o caso, medidas cautelares como monitoramento eletrônico e apresentação periódica em juízo. Poderá determinar, ainda, a realização de exames médicos para apurar se houve maus-tratos ou abuso policial durante a execução do ato de prisão. (BRASIL, 2016a, p. 10)

Em síntese, ao final da audiência de custódia, o acusado poderá ser posto em liberdade provisória (hipótese em que responderá ao processo em liberdade, sem prejuízo de poder vir a ser preso ao final do processo, em caso de comprovação de sua culpa e consequente condenação), ou terá sua prisão preventiva decretada pela autoridade judicial (caso em que responderá ao processo preso, por estarem satisfeitos os requisitos do art. 312,

do Código de Processo Penal). A figura a seguir apresenta um fluxograma de funcionamento das audiências de custódia no Brasil:

Figura 3 – Fluxograma das audiências de custódia



Antes da existência da obrigatoriedade das audiências de custódia em até 24 (vinte e quatro) horas após a prisão, o preso era apresentado ao juiz, porém, sem o rigor de atendimento do referido prazo. A apresentação costumava levar dias, semanas ou até meses, sendo o indivíduo privado da liberdade enquanto aguardava por sua apresentação à autoridade judicial. Em muitos desses casos, se a análise da prisão fosse realizada de imediato pelo magistrado, seria cabível, por exemplo, o relaxamento da prisão ilegal ou a liberdade provisória, sendo desnecessário o recolhimento do acusado em estabelecimentos penais se já fosse implantada a celeridade política pública das audiências de custódia, em que a análise da necessidade ou não de manutenção da prisão é imediata.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça, tecendo importantes considerações acerca das audiências de custódia, dispõe que:

Lançadas em 2015, as audiências de custódia consistem na rápida apresentação do preso a um juiz nos casos de prisões em flagrante, em uma audiência onde também são ouvidas as manifestações do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado do preso. O juiz analisa a prisão sob o aspecto da legalidade, da necessidade e da adequação da continuidade da prisão ou da eventual concessão de liberdade, com ou sem a imposição de outras medidas cautelares. Avalia, ainda, eventuais ocorrências de tortura ou de maus-tratos, entre outras irregularidades. A implementação das audiências de custódia está prevista em pactos e tratados internacionais de direitos humanos internalizados pelo Brasil, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos. Além disso, a realização das audiências de custódia foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar [...]. Entre fevereiro de 2015 e dezembro de 2019, foram realizadas cerca de 652 mil audiências de custódia em todo o país, com o envolvimento de pelo menos 3 mil magistrados. Desde janeiro de 2019, a qualificação, consolidação e expansão das audiências de custódia é um dos temas trabalhados no Programa Justiça Presente, parceria inédita entre o Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com o apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, para enfrentar problemas estruturais no sistema prisional e socioeducativo do país. (BRASIL, 2020d, p. 1)

A política pública das audiências de custódia não serve apenas para cumprir os tratados internacionais que asseguram ao preso sua apresentação ao juiz em prazo razoável. Esse instituto evita, também, que um preso que tenha praticado um delito considerado como “crime de menor potencial ofensivo, como o furto de gênero alimentício, por exemplo, fique preso com outros que praticaram crimes mais gravosos como latrocínios, homicídios, ou roubos, mesmo que provisoriamente.” (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020a, p. 1)

Trata-se de importante instrumento para garantir o respeito aos direitos fundamentais dos acusados, além de ser um mecanismo importante para evitar prisões desnecessárias, como ressalta o CNJ:

A audiência de custódia tem por escopo assegurar o respeito aos direitos fundamentais da pessoa submetida à prisão, por meio de apreciação mais adequada e apropriada da prisão antecipada pelas agências de segurança pública do estado. Ela garante a presença física do autuado em flagrante perante o juiz, bem como o seu direito ao contraditório pleno e efetivo antes de ocorrer a deliberação pela conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva. Com isso, evitam-se prisões desnecessárias, atenuando-se a superlotação carcerária e os gastos que decorrem da manutenção de presos provisórios indevidamente intramuros. Finalmente, audiências de custódia permitem conhecer e tomar providências diante de possíveis casos de maus-tratos e de tortura. (BRASIL, 2016a, p. 10)

A realização das audiências de custódia, com a devida apresentação do preso, cumpre o estabelecido na Constituição Federal de 1988, no art. 5º, inciso XLIX: “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”. (Brasil, 1988, p. 1) Como exposto pelo próprio CNJ, “evitam-se prisões desnecessárias, atenuando-se a superlotação carcerária e os gastos que decorrem da manutenção de presos provisórios indevidamente intramuros”, ou seja, a ausência das audiências de custódia contribui para o problema crônico da superlotação carcerária, mantendo-se ou agravando-se o estado de coisas inconstitucional que caracteriza o atual sistema carcerário brasileiro. (BRASIL, 2016a, p. 10) Sobre esse aspecto, a doutrina tece importantes considerações:

[...] a audiência de custódia assegura que os magistrados, face a face com os encarcerados, avaliem de maneira mais judiciosa as circunstâncias da prisão, bem como a imprescindibilidade da prisão cautelar, frise-se, a *ultima ratio* estatal. Portanto, tem-se que a audiência de custódia não apenas é importante mecanismo a resguardar a integridade física e moral dos presos, refreando práticas de tortura, mas também se trata de fundamental instrumento a evitar a manutenção no cárcere daqueles que não devem ali estar preventivamente, o que implica, necessariamente, na amortização do déficit de vagas do caótico sistema prisional brasileiro. (PROPOSTAS..., 2017, p. 8)

Com o objetivo de mudar a cultura do encarceramento brasileiro, o programa das audiências de custódia prevê a implantação de centrais integradas de alternativas penais, conforme disposto a seguir:

Além de trazer impacto positivo para o sistema carcerário, as audiências de custódia protagonizam verdadeira mudança de paradigma no sistema da justiça criminal. As audiências de custódia são uma providência concreta para fazer frente à ideia de que com a prisão tudo se resolve. Essa cultura se instalou entre todos nós e está arraigada na forma como agem os atores da justiça criminal. Ela contamina o pensamento de todos os setores da sociedade, que têm dificuldade de perceber que a prisão, isoladamente, não resolve o problema da criminalidade. Mais presos, mais presídios e mais prisões não estão trazendo a segurança que todos desejam. [...] Além de incentivar a avaliação sobre a necessidade de manutenção das prisões, o programa de audiências de custódia também prevê a implantação de centrais integradas de alternativas penais, centrais de monitoramento eletrônico, centrais de serviços e assistência social e câmaras de mediação penal. É o suporte necessário para que o magistrado decida por alternativas à prisão. (BRASIL, 2016a, p. 13)

Como se denota apenas prender aqueles que praticam delitos não é a solução. A cultura do encarceramento brasileiro, que faz com que o País figure como o terceiro no mundo que mais encarcera pessoas, precisa ser modificada, pois além de cada preso ser um custo para os cofres públicos, de acordo com o CNJ, os Estados que implantarem as audiências de custódia verificaram que cerca de 50% das prisões preventivas são desnecessárias. (BRASIL, 2016a, p. 17) Sobre o assunto, importante destacar as considerações do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) em um relatório produzido pelo próprio departamento:

[...] com o pretexto de garantir a segurança da sociedade, o sistema de justiça criminal, e sua lógica autorreferenciada construída em torno do “fim-prisão”, tem feito uso sistemático, abusivo e desarrazoado da detenção provisória, ignorando o direito constitucional ao devido processo legal e privando de liberdade, por antecipação ilegal da pena, pessoas que gozam do princípio da inocência. Como resultado, decorrem desta mecânica judicial automatizada custos pessoais, sociais e econômicos inestimáveis e sem nenhum impacto comprovado sobre o fim que supostamente se deseja alcançar em relação ao problema da criminalidade. (BRASIL, 2016c, p. 14-15)

Existem vários custos envolvidos na prisão de um indivíduo, além do custo financeiro,¹⁰ como custos sociais e pessoais. Como se observa, em síntese, o instituto das audiências de custódia impede prisões ilegais, evita prisões desnecessárias, fortalece a prevenção e o combate à tortura e garante “o direito das pessoas custodiadas de serem vistas, ouvidas e defendidas amplamente.” (INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA, 2019, p. 119)

Nesse contexto, em 14/08/2015 foi assinado em Recife/PE, o termo para implantação das audiências de custódia na esfera estadual do Estado de Pernambuco. Na época, o Ministro Ricardo Lewandowski, que era o presidente do STF e do CNJ, viajou por todo o Brasil para acompanhar a assinatura dos termos de implantação em cada Estado.

Durante a visita do Ministro Ricardo Lewandowski foi realizada a primeira audiência de custódia do Estado de Pernambuco, de um preso que furtou uma bandeja de carne em um supermercado, sendo deferida sua liberdade provisória:

Durante o lançamento, o público pôde conhecer a história do artesão de vinte anos de idade que nunca teve passagem pela polícia nem emprego formal e que interrompeu os estudos na quinta série para sustentar uma casa com sete pessoas, entre elas sua mãe, duas irmãs e quatro crianças. Primeiro pernambucano atendido pela Audiência de Custódia, ele foi detido em um supermercado por roubar uma

¹⁰ Cada preso custa cerca de 3 (três) mil reais por mês ao Estado, o que significa um custo em torno de 36 (trinta e seis) mil reais a cada ano, por preso. (BRASIL, 2016a, p. 15-17, 92)

bandeja de carne e ficaria preso provisoriamente até a primeira audiência com o juiz, que poderia levar meses. “Ia colocar [a carne] na mochila dentro do banheiro, aí coloquei em um canto, depois de novo na mochila, e na saída fui abordado. Estou muito arrependido, ontem passei a noite toda chorando pensando nisso”, disse o custodiado. Após manifestações do Ministério Público e da Defensoria Pública, que não encontraram razão legal para mantê-lo preso nem para impor fiança ou medida cautelar, o artesão ganhou a oportunidade de responder ao processo em liberdade sob a condição de manter seu endereço atualizado e de não voltar a delinquir. (BRASIL, 2016a, p. 92)

Embora a suprema corte somente tenha julgado a medida cautelar da ADPF n.º 347 em 9 de setembro de 2015, já existia o programa de audiências de custódia no Estado de São Paulo, o qual servia de parâmetro e direcionava para a implantação das audiências de custódia em todos os demais Estados, como forma de garantir a dignidade do preso, tendo, inclusive, sido julgada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.240, em sessão plenária do dia 20 de agosto de 2015, na qual os ministros do STF mantiveram as normas que regulamentam a implantação da audiência de custódia no Estado de São Paulo. (BRASIL, 2016a, p. 21)

No entanto, cabe destacar que foi somente com a decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347 que foi determinado aos magistrados e tribunais de todo o Brasil que realizassem as audiências de custódia, obrigatoriamente, “no prazo máximo de 90 dias, a fim de viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão, como providência necessária à solução da crise prisional em nosso país.” (BRASIL, 2016a, p. 21)

Com a carência de 90 dias após a decisão supracitada para implantação nos Estados, na prática, a maioria dos Estados apenas implantou a política pública das audiências de custódia em 2016. No caso de Pernambuco, foi editado o Provimento n.º 003/2016 do Conselho da Magistratura, de 28 de abril de 2016, para disciplinar o Programa de Audiência de Custódia no âmbito da jurisdição do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Na prática o projeto piloto ganhou força na capital Recife no início de 2016, sendo posteriormente expandido para várias comarcas do interior do Estado no mesmo ano.¹¹

Por fim, cabe destacar que, em Pernambuco, o “Programa de Custódias é coordenado por um Comitê Estadual, presidido pelo desembargador Mauro Alencar, que se reúne mensalmente para avaliar e propor novas ações para o programa.” (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020a, p. 1) O referido Comitê interage com o Governo de Pernambuco, o Ministério Público e outros parceiros, por meio do programa Pacto Pela Vida para realizar

¹¹ As audiências foram ampliadas “para 18 polos com abrangência em todas as comarcas situadas na Região Metropolitana do Recife e no Interior do Estado no dia 1º de agosto de 2016. O serviço funcionava até então apenas na Central de Flagrantes do Recife, no Fórum Rodolfo Aureliano desde o dia 21 de agosto de 2015.” (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020b, p. 1)

ações de combate à violência, sendo considerado de suma importância para a segurança pública do Estado de Pernambuco.

4.3 A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O ATIVISMO DO STF NA DECISÃO CAUTELAR NA ADPF N.º 347

Após todo o exposto e considerando a decisão prolatada pelo STF na ADPF n.º 347, em sede cautelar, em setembro de 2015, um aspecto relevante que merece consideração é a postura ativista da suprema corte brasileira diante da judicialização de políticas públicas. Atualmente, principalmente após a Constituição Federal de 1988, são comuns estudos sobre a relação entre o Poder Judiciário e as políticas públicas, bem como pesquisas acerca da influência desse órgão na concretização de programas públicos.

A judicialização é “a reação do Judiciário frente à provocação de um terceiro e tem por finalidade revisar a decisão de um poder político tomando como base a Constituição.” (VALLINDER; TATE, 1995, *apud* CARVALHO, 2004, p. 115) Trata-se de termo “que vem sendo utilizado para expressar o fenômeno de expansão do Poder Judiciário sobre questões que, a priori, não lhe diriam respeito.” (BARBOSA; CARVALHO; GOMES NETO, 2014, p. 70)

Com a judicialização de políticas públicas há a transferência de parte do poder político para os tribunais. Nesse sentido, decisões do STF e o STJ sobre “o controle de constitucionalidade de questões políticas ou políticas públicas à luz da Constituição de 1988 já vem acontecendo no Brasil como meio para garantir a realização dos direitos fundamentais.” (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 59-60) Essa intervenção ou revisão judicial é considerada por alguns como uma forma de o Poder Judiciário ampliar seus poderes em detrimento dos demais Poderes. (LIMA, E., 2018, p. 33)

Segundo Taylor (2007, p. 230), uma “crescente onda de importantes estudos trata do Judiciário e da judicialização da política no Brasil, analisando como e sob que condições os tribunais influenciam as decisões tomadas no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo.” Assim sendo, tem sido constatado que “o Poder Judiciário brasileiro possui impacto significativo na formulação das políticas públicas, sendo seu papel considerado, para alguns autores, como nebuloso nas arenas políticas.” (LIMA, E., 2018, p. 30)

Nesse contexto, a Carta Magna brasileira de 1988 expõe que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, sendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si. (BRASIL, 1988, p.1) No

entanto, é importante destacar que o Poder Judiciário possui o encargo de assegurar os direitos fundamentais, como destaca Gomes (2013, p. 1):

Após muitos anos, o Poder Judiciário começa a traçar seu caminho nessa República que anteriormente ao ano de 1988 era comandada somente pelo Executivo com seus governos déspotas e ditaduras que duraram dezenas de anos, para não dizer séculos. O Judiciário acorda no meio de um pesadelo que é fazer com que o Executivo e o Legislativo entendam que o Judiciário faz parte da República e foi criado e mantido na CR/88 para dar eficácia aos direitos fundamentais previstos nessa Constituição e não constituem meras promessas de constituintes eufóricos por uma mudança, mas sim uma mudança promovida pela sociedade brasileira cansada dos desmandos, corrupções e desvios de dinheiro dos representantes do povo. Assim, o Judiciário foi erigido como uma garantia de que a sociedade não ficaria órfão caso os Executivo e o Legislativo não cumpram com os ditames constitucionais. É nesse cosmos que temos de dar respostas como o Judiciário, por exemplo, fará valer os direitos fundamentais relativos à educação, saúde, meio ambiente, acesso à Justiça, etc. As chamadas políticas públicas, que outrora ficam adstritas às diretrizes traçadas pelo Executivo e com tímidas incursões por parte do Legislativo, são hoje objeto de apreciação via ações individuais e coletivas na Justiça.

A própria Lei Maior incumbiu o Poder Judiciário de anular os atos lesivos à Constituição e aos direitos fundamentais, ao estabelecer o princípio da inafastabilidade da jurisdição no art. 5º, inciso, XXXV, o qual dispõe que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” (BRASIL, 1988, p. 1) Como se verifica, é legítima a atuação do Judiciário para salvaguardar os direitos fundamentais e isso não viola a separação entre os Poderes. Como expôs o próprio STF, “É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas [...]” (BRASIL, 2018b, p. 1) Portanto, a “interpretação adequada do dispositivo leva à conclusão de que não somente lei, mas também atos, inclusive omissivos, do Poder Legislativo e Executivo não podem ficar sem controle.” (SILVA, E., 2012, p. 61)

O controle das políticas públicas deve ser feito em consonância com as prescrições constitucionais, isso significa que “o Judiciário está legitimado a fazer cumprir a constituição, seja determinando medidas ao Executivo, seja inibindo ações inconstitucionais deste.” (RIBAS; SOUZA FILHO, 2014, p. 39) Alguns autores destacam a influência do Poder Judiciário, seja por meios formais ou informais na consecução de políticas públicas, seja antes, durante ou após a implementação de tais políticas:

“[...] o Judiciário pode influenciar os resultados das políticas públicas tanto no momento da deliberação quanto na hora da implementação com uma variedade de possíveis estratégias: sinalizando as fronteiras permitidas para a alteração da política pública, sustentando-a e legitimando-a diante da possível oposição, atrasando uma decisão sobre uma determinada política e, assim, controlando a agenda de

deliberação da política pública ou, até mesmo, alterando ou rejeitando a proposta após sua implementação.” (TAYLOR, 2007, p. 243)

O Poder Judiciário, em especial, o STF “passa a ser mais acionado para controlar a constitucionalidade das leis e demais atos normativos, nem sempre relativos a princípios constitucionais fundamentais, mas frequentemente relativos a políticas públicas.” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 44) A judicialização de políticas públicas decorre, por vezes, pelo não atendimento da demanda nos poderes majoritários, além de outros motivos, como destacado a seguir:

(...) a transferência de “abacaxis” políticos para os tribunais oferece uma saída conveniente para políticos incapazes ou desinteressados em resolver essas disputas na esfera política. Essa transferência também pode representar um refúgio para políticos que buscam evitar dilemas difíceis, nos quais não há vitória possível, e/ou evitar o colapso de coalizões de governo em estado de fragilidade ou de impasse. Da mesma forma, a oposição pode buscar judicializar a política (por exemplo, peticionando contra políticas públicas do governo) para dificultar a vida do governo da vez. Políticos da oposição podem recorrer ao Judiciário na tentativa de aumentar sua exposição na mídia, independentemente de o resultado final da disputa ser ou não favorável. Com frequência, por trás da transferência para o Judiciário de questões envolvendo mudanças de regime encontraremos uma busca política por legitimidade (considere, por exemplo, a já mencionada legitimação do golpe de Estado militar pela Suprema Corte do Paquistão, em 1999). Estudos empíricos confirmam que, na maioria das democracias constitucionais, tribunais superiores têm mais legitimidade e mais apoio da opinião pública do que virtualmente todas as outras instituições políticas. Isso é verdade mesmo quando os tribunais se engajam em manifestações explícitas de jurisprudência política. (HIRSCHL, 2009, p. 165)

O Poder Judiciário tem determinado a implementação e execução de políticas públicas, com o fito de garantir os direitos fundamentais, a partir da judicialização de tais políticas, o que por vezes resulta em uma postura ativista dos membros desse Poder, como foi no caso da APDF n.º 347, a qual determinou a liberação dos recursos do Funpen contingenciados pela União e estabeleceu a obrigatoriedade de implementação das audiências de custódia nos Estados, políticas públicas voltadas ao sistema carcerário, com o intuito de reduzir a taxa de ocupação dos estabelecimentos penais e ampliar o número de vagas desses, por permitir a ampliação, construção e reforma de estabelecimentos.

Geralmente, os programas públicos são elaborados pelos Poderes Executivo e Legislativo, “seja em conjunto ou separadamente, levando-se em conta as demandas da sociedade em suas diversas áreas.” (LIMA, E., 2018, p. 28) Todavia, perante a inércia ou “relativa inoperância dos poderes Executivo e Legislativo na formulação e implementação de políticas públicas efetivas, torna-se cada vez mais relevante o papel do judiciário como arena para maximização da proteção dos direitos de cidadania.” (GOMES NETO; FERNANDEZ,

2018, p. 41) Nesse sentido, Rodrigues (2017, p. 2017) tece importantes comentários sobre a atuação de outros Poderes, diante da inércia do Executivo:

[...] as políticas públicas são, em regra, elaboradas e executadas pelo Poder executivo. Contudo, isso não obsta que outros poderes, ao se deparar com determinada situação alarmante e percebendo a omissão dos demais poderes, apesar de terem sido provocados, substituam tal poder, adotando toda e qualquer medida visando o interesse público, que possuem muito mais importância do que a divisão de atribuições estipuladas pelo ordenamento jurídico brasileiro. (RODRIGUES, 2017, p. 1)

Foi exatamente isso que ocorreu no caso da petição inicial que requereu o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, caracterizado pela violação massiva de direitos daqueles que estão sob a custódia estatal. A referida ação foi ajuizada pelo PSOL em prol de uma coletividade e não apenas para um caso específico e foi um instrumento necessário para mobilizar o Poder Judiciário diante da inércia dos Poderes Executivo e Legislativo na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o sistema carcerário nacional que minimizassem o quadro caótico existente.

Em síntese, a judicialização “pode ser entendida como a possibilidade de interferência judicial em reformas implementadas por governos eleitos.” (CARVALHO, 2007, p. 174) Por outro lado, é necessário diferenciá-la do chamado ativismo judicial:

O ativismo, embora semelhante à judicialização, dela difere porque se relaciona com o comportamento e com a postura do Magistrado, da forma como atua perante os casos que lhe são postos à apreciação. Ou seja, o ativismo reflete-se como uma forma de atuação, como “uma atitude, uma escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição”, seja anulando atos legislativos, seja no controle de constitucionalidade. Tal característica pode até mesmo ser de toda a Corte julgadora, mas, em princípio, é o reflexo da atitude de cada juiz. A judicialização, de outro modo, é um fenômeno político-social, um processo por meio do qual assuntos que não são da esfera do Poder Judiciário sejam levados a ele para serem decididos. Portanto, a judicialização e o ativismo não se confundem. Enquanto este é uma postura, uma forma de agir de cada Magistrado no momento de proferir sua decisão, aquela é um fenômeno, uma realidade dos atos na sociedade. (MACIEL, 2012, p.115)

É recorrente a confusão entre o instituto da judicialização e o ativismo, porém não se podem confundir as duas expressões, conforme a seguir:

É bastante comum a confusão entre duas expressões totalmente distintas: judicialização da política e ativismo judicial. A primeira refere-se a um processo social onde o Juiz-Estado é instado a resolver as mais variadas questões desde contendas entre vizinhos na seara privada a questões políticas no âmbito da esfera pública. A judicialização da política é a sequência desse processo, cujo poder constituinte originário potencializou ao dotar o Supremo Tribunal Federal com dois

tipos de controle de constitucionalidade, ampliando o leque das instituições que podem acioná-lo e ao estabelecer a Suprema Corte como última voz sobre o Texto Constitucional. A segunda refere-se à atuação dos próprios juízes e tribunais em geral, e à atuação da Suprema Corte em especial, quando ultrapassam a tênue linha que separa as competências dos três poderes da República. (CARVALHO; BARBOSA, 2016, p. 7)

A judicialização decorre do modelo constitucional adotado, não sendo, portanto, um exercício deliberado de vontade política, pois o Poder Judiciário está apenas decidindo o que lhe competia decidir, ou seja, desempenhando seu papel constitucional. O ativismo judicial, por sua vez, é uma escolha, uma postura adotada ao se interpretar a Carta Magna, de modo a expandir o seu alcance e sentido. (BARROSO, 2009, p. 21-22)

A decisão do STF em sede cautelar na ADPF n.º 347 é um exemplo de judicialização de políticas públicas, para garantir direitos fundamentais daqueles sob os cuidados do Estado, porém também demonstrou uma atuação ativista da suprema corte. O ativismo pode ser observado na questão do Funpen, na qual a corte determinou um repasse obrigatório do Fundo, antes inexistente. No caso das audiências de custódia, embora existissem tratados internacionais dispendo sobre a apresentação do preso à autoridade judicial, o STF inovou ao estabelecer o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para apresentação do acusado ao juiz. Assim, a corte constitucional interferiu no chamado ciclo de políticas públicas de modo a garantir os direitos fundamentais daqueles que estão privados de liberdade, buscando, com isso, o efeito reflexo de ampliar os índices de ressocialização dos egressos do sistema prisional, contribuindo para a redução da criminalidade, bem como da superlotação carcerária.

Por fim, cabe mencionar que a decisão supracitada do STF retirou outros Poderes da inércia, pois em anos posteriores à decisão, tanto a obrigatoriedade de repasse dos recursos do Funpen, quanto a exigência de implantação das audiências de custódia nos Estados e no Distrito Federal, com realização em 24 (vinte e quatro) horas da prisão, foram formalizadas, respectivamente, por meio da Lei n.º 13.500/2017 e da Lei n.º 13.964/2019. Ambas as políticas públicas, que são de suma importância para a melhoria do sistema carcerário nacional, tiveram suas trajetórias modificadas pela decisão judicial, tendo sido essencial a intervenção do Poder Judiciário para assegurar o estado atual das formas públicas de enfrentamento do problema.

Diante de todo o exposto, após as considerações gerais sobre políticas públicas, a área de segurança pública e o conceito de estado de coisas inconstitucional contemplados nas três seções iniciais, a próxima seção se propõe a examinar o desenho da pesquisa e os resultados dos reflexos da decisão cautelar do STF no Estado de Pernambuco.

5 ESTUDO DOS REFLEXOS NO ESTADO DE PERNAMBUCO DA DECISÃO CAUTELAR PROFERIDA PELO STF NA ADPF N.º 347

Examinadas as questões teóricas sobre políticas públicas, a política de segurança pública no Brasil, o sistema carcerário como integrante do sistema nacional de segurança pública e o “estado de coisas inconstitucional” do sistema carcerário brasileiro, conforme reconhecido pela decisão do STF na ADPF n.º 347, cumpre voltar-se ao último dos objetivos especificados para a pesquisa, a saber, o estudo dos reflexos da decisão no Estado de Pernambuco, com o intuito de verificar se as finalidades pretendidas pelo Supremo Tribunal Federal, no que tange à redução da taxa de ocupação e à ampliação do número de vagas nos estabelecimentos penais foram alcançadas na referida unidade federada.

Nesse contexto, a presente seção é dedicada ao desenho e aos resultados da pesquisa. Cabe destacar que, para a análise das medidas determinadas pelo STF, a pesquisa se valeu de abordagem qualitativa, com o estudo de caso do Estado de Pernambuco e o levantamento bibliográfico e documental pertinente ao assunto, e de abordagem quantitativa, com a utilização de dados descritivos obtidos em diferentes bases de dados oficiais.

5.1 O DESENHO DA PESQUISA

Segundo Gil (2007, p. 17), a pesquisa científica é definida como o “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos.” Desse modo, a pesquisa se desenvolve a partir de várias fases, isto é, desde a definição do problema até a apresentação dos resultados.

Todo esse processo demanda tempo e esforços do pesquisador, sendo certo que até chegar a uma “solução de um problema, o cientista ou pesquisador deve partir do conhecimento existente sobre o tema, adotar procedimentos sistematizados e seguir uma rigorosa metodologia científica.” (CASARIN, 2012, p. 29) Assim, é essencial o desenho da pesquisa que será realizada pelo pesquisador, especialmente da metodologia a ser utilizada.

Nesse sentido, a presente pesquisa se propôs a estudar os reflexos da decisão do STF já mencionada no Estado de Pernambuco, de modo a verificar se os objetivos declarados pela corte constitucional quando da interferência no ciclo da política pública estão sendo cumpridos. Para tanto, além do levantamento e análise de dados relativos à execução da específica política pública, o estudo se valeu de ampla bibliografia, sendo abordado a seguir o desenho da pesquisa com a apresentação da pergunta de pesquisa, da justificativa, das

hipóteses, do objetivo geral, dos objetivos específicos e da metodologia empregada com informações sobre os dados utilizados.

5.1.1 A pergunta de pesquisa

O sistema carcerário brasileiro passa por uma crise progressiva, violadora da dignidade daqueles sob a tutela estatal, com potencial de comprometimento da eficácia do inteiro sistema jurídico-penal. Inspeções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dão conta de superlotações nos presídios, ausência de condições mínimas de higiene nos estabelecimentos penais, deficiências na segurança, manutenção de presos por tempo superior ao fixado na sentença, reunião de condenados com presos provisórios, ausência de separação de presos pela natureza e gravidade da infração e ocorrência reiterada de crimes graves no interior dos presídios, incluindo tráfico de drogas, estupros e homicídios.

O quadro compromete a função ressocializadora da pena, na medida em que, para além do contato deletério de presos primários com réus multirreincidentes, reforça no reeducando a noção de que a lei pode ser descumprida, ante as gritantes violações do Estado aos direitos assegurados ao preso na Constituição Federal e na Lei de Execuções Penais. É urgente a criação de vagas no sistema prisional, mediante a construção e ampliação de presídios, bem como a adoção de medidas que assegurem a qualidade da execução da pena, com vista à efetiva ressocialização do preso, incluindo a destinação de prédios específicos para condenados por infrações de uma mesma natureza, a contratação e treinamento de mais agentes penitenciários, psicólogos forenses, educadores penitenciários e assistentes sociais, a adoção de procedimentos que garantam a qualificação do preso para o trabalho honesto, a aquisição de equipamentos e instrumentos de segurança e a contratação de serviços acessórios necessários, como alimentação e limpeza.

Embora, evidentemente, a melhora nos índices de reincidência e a redução da criminalidade demandem um conjunto integrado de políticas públicas, tanto na área social quanto na área de segurança, incluindo ações no âmbito da Polícia Civil, do Ministério Público e do Poder Judiciário, de sorte a assegurar a prevenção geral pela redução do sentimento coletivo de impunidade, é certo que as condições atuais do sistema carcerário contribuem sobremaneira para tanto, na medida em que a falta de vagas no regime semiaberto, para tomar-se apenas um exemplo.

Diante de todo o exposto, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou o sistema penitenciário nacional como vivenciando um verdadeiro “estado de

coisas inconstitucional”, caracterizado pela violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas. Asseverou o tribunal que a modificação do cenário depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária. (BRASIL, 2015a, p. 1)

A partir dessa decisão, a corte constitucional interferiu no ciclo da política carcerária brasileira, na medida em que determinou a implantação de audiências de custódia e a liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que haviam sido contingenciados pela União. A atuação do STF traz à tona, dentre outras questões, a postura ativista da corte e a temática de judicialização de políticas públicas para concretização de direitos fundamentais, em virtude de sua constitucionalização.

Com a decisão, o STF visa a garantir os direitos fundamentais daqueles privados de liberdade, assegurando condições mínimas aos presos. A liberação dos recursos do Funpen permite aos Estados a realização de investimentos na construção, ampliação e reforma dos estabelecimentos penais, de modo a ampliar o número de vagas. Ademais, com a implantação das audiências de custódia, em até 24 (vinte e quatro) horas da ocorrência de uma prisão, cabe ao Poder Judiciário, de modo mais célere, verificar a legalidade e necessidade da prisão, decidindo o juiz pela sua manutenção (ou seja, a decretação da prisão preventiva) ou a colocação do preso em liberdade provisória, o que, em tese, colaboraria para a redução da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais brasileiros. A decisão tem efeitos *erga omnes* e afetou todos os Estados do Brasil, inclusive Pernambuco, que é a unidade da federação estudada nesta pesquisa.

Assim, diante do quadro de “estado de coisas inconstitucional” que caracteriza o sistema penitenciário nacional, surge a seguinte pergunta de pesquisa: após a decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 347, que tratou do Funpen e da obrigatoriedade de realização das audiências de custódia, houve aumento nos investimentos e nas vagas nos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco?

5.1.2 A justificativa

Embora de há muito se saiba que as prisões brasileiras desrespeitam normas mínimas de qualidade previstas em tratados internacionais de proteção aos direitos humanos dos quais o Brasil faz parte, nas duas últimas décadas, a crise assumiu contornos de maior gravidade: segundo dados do CNJ, enquanto a população brasileira teve um aumento de 30%, o número de presos cresceu 380% no mesmo período, atingindo, em 2014, 711.463 presos, 42% dos

quais sequer possui condenação definitiva, constituindo a terceira maior população carcerária do planeta, sem que o quantitativo necessário de vagas sequer de longe tenha acompanhado o crescimento da demanda. (BRASIL, 2014a, p. 1) A par da superlotação, inspeções da Corregedoria Nacional de Justiça, estudos jornalísticos e relatórios de organismos nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos dão conta de problemas de higiene, manutenção de presos por tempo superior ao fixado na sentença, deficiências na segurança dos estabelecimentos de execução penal e prática reiterada de crimes no interior dos presídios, incluindo, tráfico de drogas, estupros e homicídios. Nesse contexto, sobleva o interesse por pesquisas acadêmicas que estudem as intervenções no problema, cuja gravidade tem aptidão para comprometer o inteiro sistema de políticas públicas na área de segurança.

Entretanto, a atualidade do tema não se limita a uma constatação sociológica da problemática no setor, pois se encontra no cerne de verdadeiro debate institucional que ressurgiu recentemente a partir de decisão cautelar histórica do Supremo Tribunal Federal (STF), instância máxima do Poder Judiciário brasileiro, a qual alterou por completo a postura do Judiciário frente ao descaso dos Poderes Executivo e Legislativo em relação à questão penitenciária. Como mencionado, em 9 de setembro de 2015, o STF declarou, no julgamento da liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 347, movida pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, que o sistema carcerário brasileiro vivencia um “estado de coisas inconstitucional”, consistente em um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos assegurados aos presos, de modo que as penas aplicadas no Brasil passam a ser cruéis e desumanas, em evidente afronta à vedação constitucional. Na decisão, a corte declarou que a crise se deve a falhas a serem atribuídas aos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, e que, ainda que a solução transcenda o campo da atuação jurisdicional, cabe ao Judiciário tirar os demais Poderes da inércia, de modo a “superar bloqueios políticos e institucionais sem afastar, porém, esses poderes dos processos de formulação e implementação das soluções necessárias.” Por medida liminar, o STF determinou a realização, em todo o País, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, das audiências de custódia, e proibiu qualquer contingenciamento adicional do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, obrigando o Poder Executivo a utilizá-lo na finalidade para a qual foi criado. (BRASIL, 2015a, p. 1)

Em cumprimento à decisão do STF, os juízes brasileiros, em todo o território nacional, passaram a realizar audiências de custódia – apresentação pessoal do preso, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas da comunicação do flagrante, a uma autoridade judicial, para deliberação sobre a legalidade da prisão. Como se vê, a partir de recente decisão histórica

do STF, o Judiciário brasileiro sinaliza que não mais se mostrará conivente com o quadro reiterado de violações generalizadas aos direitos dos presos, sobretudo no que concerne à superlotação, decorrente da falta de vagas nos estabelecimentos prisionais. (BRASIL, 2015a, p. 1)

A decisão evidencia a urgência pela reformulação das políticas públicas no setor carcerário, pois, caso não sejam adotadas medidas imediatas, aptas viabilizar a existência de vagas em estabelecimentos adequados aos diferentes regimes de execução da pena, consoante o sistema progressivo adotado pelo Brasil (regimes fechado, semiaberto e aberto), aumentará o sentimento social de impunidade, já que, após longo e custoso processo penal, nos raros casos em que a Polícia e o Ministério Público consigam esclarecer a autoria do delito e obter prova judicial da acusação, de modo a obter sentença condenatória, ainda assim, permanecerá o culpado em liberdade, ante a ausência de estabelecimento prisional que atenda aos requisitos previstos em lei para a adequada execução da pena.

Em face de cenário tão crítico e desastroso, o contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional pela União impediria a formulação de novas políticas públicas ou a melhoria das existentes, contribuindo para o agravamento da crise do sistema prisional. Além disso, a ausência de medidas administrativas e orçamentárias eficazes representaria falha estrutural a gerar tanto a ofensa reiterada dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação. Na perspectiva do STF, a violação de direitos fundamentais alcançaria a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial e justificaria a atuação do tribunal. Uma vez provocada, caberia à corte constitucional o papel de retirar da inércia os demais Poderes, catalisar os debates para a realização de novas políticas públicas, coordenar as ações e monitorar os resultados.

Com o deferimento da medida cautelar na ADPF n.º 347, o Judiciário interfere no ciclo da política pública carcerária, visando à melhoria da qualidade do sistema prisional, determinando o não contingenciamento do Funpen e a realização imediata de audiências de custódia em todo o território nacional. Nesse contexto, decorridos cerca de cinco anos da prolação da decisão, cumpre investigar se o resultado esperado pelo STF tem sido alcançado, com a efetiva aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional na construção e melhoria de presídios, impactando na criação de vagas no sistema prisional, e com a redução da superlotação do sistema carcerário em decorrência da realização de audiências de custódia.

A indagação é de interesse científico e social, na medida em que permite identificar: a) o estágio atual da política carcerária no Brasil; b) os resultados da interferência judicial já empreendida na política nacional de encarceramento; c) o nível de responsabilidade dos

diferentes setores do Poder Público responsáveis pela situação atual da política; d) os fatores necessários para o alcance da finalidade pública pretendida com a política.

5.1.3 As hipóteses a serem testadas

Diante do exposto, a pesquisa parte das hipóteses de que:

- 1) com a liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), após a decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347, houve aumento nos investimentos relativos à construção e reforma dos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco, ampliando, portanto, o número de vagas no sistema carcerário pernambucano;
- 2) com a implantação das audiências de custódia no Estado de Pernambuco, teria havido redução na taxa de ocupação dos estabelecimentos penais desse Estado, uma vez que a política permite que os magistrados avaliem de imediato a necessidade da manutenção ou não da prisão, em contato direto com o preso, de modo a favorecer um maior número de relaxamentos de prisões ilegítimas e com maior celeridade em relação ao que ocorria antes da adoção da nova política.

Justifica-se a perquirição científica em torno da confirmação das referidas hipóteses, na medida em que sua verificação prática não se traduz em uma decorrência obrigatória da decisão do STF. Com efeito, a liberação dos recursos do Funpen para o Estado de Pernambuco não assegura que estabelecimentos penais estejam sendo construídos, reformados ou ampliados, podendo existir outros entraves ao alcance desse desiderato, conduzindo a uma acumulação de recursos no Funpen, sem a sua devida utilização para a ampliação no número de vagas no sistema prisional. Por sua vez, em relação às audiências de custódia, é possível que a determinação da realização dessa audiência após 24 (vinte e quatro) horas da prisão não tenha alcançado execução prática, sendo tal audiência bastante diferida, ou, ainda, que a sua ocorrência não acarrete aumento no número de liberações de pessoas custodiadas, o que pode não ocasionar mudança significativa na taxa de ocupação dos estabelecimentos penais pernambucanos, mantendo o quadro de superlotação.

5.1.4 Os objetivos geral e específicos

O objetivo geral da presente pesquisa consistiu em estudar os reflexos, no Estado de Pernambuco, da decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 347, que interferiu no ciclo da política pública carcerária nacional, determinando a liberação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e a realização de audiências de custódia.

Quantos aos objetivos específicos foram quatro, a saber:

a) analisar o ciclo das políticas públicas e sua importância para os gestores públicos, relacionando-o com a política de segurança pública, que é o segmento desta pesquisa, no qual estão inseridos os estabelecimentos penais brasileiros;

b) explicar em que consiste o “estado de coisas inconstitucional” em que se encontra o sistema prisional brasileiro, expressão utilizada pelo STF na ADPF n.º 347, discorrendo sobre as condições dos estabelecimentos penais e as violações à dignidade dos presos;

c) analisar a atuação do Poder Judiciário na concretização de direitos fundamentais devido à constitucionalização de políticas públicas, abordando a diferenciação dos conceitos de judicialização de políticas públicas e ativismo judicial; e

d) verificar e descrever estatisticamente os dados do Estado de Pernambuco relativos à aplicação de recursos do Funpen e à execução de audiências de custódia, de modo a entender se essas medidas reduziram a taxa de ocupação ou aumentaram o número de vagas dos estabelecimentos penais no Estado.

Como pode ser observado, os três primeiros objetivos específicos foram tratados nas seções anteriores desta pesquisa, restando o objetivo específico referente à análise dos reflexos da decisão do STF em estudo, no tocante aos dados envolvendo as audiências de custódia e a liberação dos recursos do Funpen para o Estado de Pernambuco.

5.1.5 A metodologia da pesquisa

A pesquisa científica, na perspectiva de Ruiz (1996, p. 48) “é a realização concreta de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida de acordo com as normas da metodologia consagrada pela ciência.” A metodologia, por sua vez, vem do grego *methodos*, que significa organização, e de *logos*, que se refere ao estudo sistemático, à investigação e à pesquisa. Trata-se, portanto, de “estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 12)

A metodologia traça o caminho para se atingir um objetivo, é meio para se resolver os problemas, sanar as dúvidas e buscar respostas, como disposto a seguir:

A metodologia científica é a busca da verdade num processo de pesquisa ou aquisição de conhecimento; um caminho que utiliza procedimentos científicos, racionais e critérios normalizados e aceitos pela ciência. É o corpo de regras e diligências confiáveis estabelecidas para realizar uma pesquisa. [...]. Pode-se dizer que a metodologia científica rege todas as formas de conhecimento científico, métodos e técnicas de pesquisa, projetos de pesquisa, trabalhos científicos, relatórios científicos, monografias, teorias, modelos científicos, problemas, temas, hipóteses e variáveis da pesquisa. (MICHEL, 2015, p. 34-35)

A metodologia empregada em uma pesquisa pode variar significativamente, principalmente porque existem diferentes áreas do conhecimento e um vasto leque de técnicas metodológicas. Desse modo, as técnicas aplicadas em cada pesquisa podem variar, buscando-se utilizar aquelas que na visão do pesquisador melhor atendam sua pesquisa. (CASARIN, 2012, p. 29)

As pesquisas científicas, no tocante à abordagem do problema a ser investigado, podem ser classificadas em pesquisas qualitativas e/ou pesquisas quantitativas. Embora, como mencionado, exista uma vasta variedade de caminhos que podem ser escolhidos pelo pesquisador com a finalidade de chegar a um bom termo, as técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa são básicas. (VIEIRA, 2009, p. 4). Comentando sobre a pesquisa de abordagem qualitativa, Zanella (2013, p. 35) afirma que:

[...] a pesquisa qualitativa pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.

Este tipo de pesquisa tem “como preocupação básica o mundo empírico com seu ambiente natural.” (MARQUES DA SILVA, 2015, p. 54) Ademais, o pesquisador procura “levantar as opiniões, as crenças, o significado das coisas, nas palavras dos participantes da pesquisa [...], não é generalizável, mas exploratória, no sentido de buscar conhecimento para uma questão”, cujas informações disponíveis são insuficientes. (VIEIRA, 2009, p. 6)

A pesquisa qualitativa se trata, portanto, de técnica que considera as opiniões, os hábitos, bem como as atitudes de pequenos grupos, pequenos nichos, de perfis determinados. A pesquisa quantitativa, por seu turno, busca quantificar os resultados, como disposto a seguir:

[...] A pesquisa quantitativa é aquela que se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta como no tratamento dos dados, e que tem como finalidade medir relações entre as variáveis. No estudo quantitativo, por sua vez, o pesquisador parte de um plano preestabelecido com hipóteses e variáveis claramente definidas. Procura medir e quantificar os resultados da investigação, elaborando-os em dados estatísticos. (ZANELLA, 2013, p.35)

Na pesquisa quantitativa, os resultados da pesquisa podem ser quantificados, diferentemente da pesquisa qualitativa. Trata-se de pesquisa de natureza numérica, com a qual o “pesquisador busca classificar, ordenar ou medir as variáveis para apresentar estatísticas, comparar grupos ou estabelecer associações”, sendo, portanto, o conhecimento obtido generalizável, uma vez que é possível entender, mesmo com certa margem de erro, o resultado da pesquisa envolvendo um todo, a partir de uma amostra. (VIEIRA, 2009, p. 5) Ainda em relação à abordagem quantitativa, importante considerar as observações de Fonseca (2002, p. 20):

Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc.

Nesse sentido, a presente pesquisa, que considera os reflexos da decisão cautelar deferida pelo STF na ADPF n.º 347, possui ambas as abordagens, isto é, a qualitativa e a quantitativa. O primeiro aspecto, o qualitativo, se verifica no estudo de caso do Estado de Pernambuco, sendo considerados os reflexos da decisão do STF na população carcerária dessa unidade da federação.

Os estudos de caso são bastante utilizados em pesquisas nas ciências sociais, incluindo “as disciplinas tradicionais (psicologia, sociologia, ciência política, antropologia, história e economia) e as áreas voltadas à prática, como planejamento urbano, administração pública, política pública, ciência da administração, trabalho social e educação.” (YIN, 2001, p. 6) Sobre essa estratégia de pesquisa, Fonseca (2002, p. 33) explica:

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma

perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador.

O estudo de caso é uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.” (YIN, 2001, p. 32) Esse tipo de pesquisa pode envolver um ou mais casos, além de ser de abrangência local ou plurilocal:

A pesquisa de estudo de caso é uma abordagem qualitativa na qual o investigador explora um sistema delimitado contemporâneo da vida real (um caso) ou múltiplos sistemas delimitados (casos) ao longo do tempo, por meio da coleta de dados detalhada em profundidade envolvendo múltiplas fontes de informação (por exemplo, observações, entrevistas, material audiovisual e documentos e relatórios) e relata uma descrição do caso e temas do caso. A unidade de análise no estudo de caso pode ser múltiplos casos (um estudo plurilocal) ou um único caso (um estudo intralocal). (CRESWELL, 2014, p. 86-87)

Como se pode verificar, esse procedimento de pesquisa focaliza somente em uma unidade, seja, por exemplo, um indivíduo, um pequeno grupo, uma instituição, um programa, um evento ou outros similares, como discorrem Gerhardt e Silveira (2009, p. 39):

[...] os exemplos mais comuns para esse tipo de estudo são os que focalizam apenas uma unidade: um indivíduo (como os casos clínicos descritos por Freud), um pequeno grupo (como o estudo de Paul Willis sobre um grupo de rapazes da classe trabalhadora inglesa), uma instituição (como uma escola, um hospital), um programa (como o Bolsa Família), ou um evento (a eleição do diretor de uma escola). [...] podemos ter também estudos de casos múltiplos, nos quais vários estudos são conduzidos simultaneamente: vários indivíduos (como, por exemplo, professores alfabetizadores bem-sucedidos), várias instituições (como, por exemplo, diferentes escolas que estão desenvolvendo um mesmo projeto).

O procedimento de estudo de caso trabalha um ou alguns poucos objetos, de modo a aprofundar os conhecimentos. Em síntese, os estudos de caso “possuem grande profundidade e pequena amplitude, pois procuram conhecer a realidade de um indivíduo, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações em profundidade.” (ZANELLA, 2013, p. 38-39) Logo, a pesquisa em tela é de abrangência local, estudando os reflexos da decisão do STF, especificadamente, em relação ao Estado de Pernambuco, considerando como grupo aqueles que se encontram no sistema carcerário do Estado, de modo a verificar os efeitos da decisão na taxa de ocupação, bem como nos investimentos para a criação de vagas no sistema dessa unidade da federação.

Em relação ao segundo aspecto, o quantitativo, evidencia-se na presente pesquisa pela utilização de estatística descritiva, envolvendo os dados do Estado de Pernambuco sobre

os dois reflexos da decisão da corte constitucional, a saber, a determinação de realização das audiências de custódia e a liberação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional para o Estado.

Nas palavras de Bruni (2012, p. 1), a estatística “pode ser compreendida como o conjunto de técnicas que tem por objetivo primordial possibilitar a análise e a interpretação das informações contidas em diferentes conjuntos de dados.” Nesse contexto, a estatística descritiva, técnica utilizada nesta pesquisa trata:

[...] da apuração, apresentação, análise e interpretação dos dados observados. Ela tem o objetivo de resumir e organizar a informação relevante de uma massa de dados a partir de um conjunto de medidas e/ou através de representações gráficas e, a partir dos dados resumidos, procura analisar alguma regularidade ou padrão nas observações. A partir dessa análise inicial é possível identificar se os dados seguem algum modelo conhecido que permita estudar o fenômeno sob análise, ou se é necessário sugerir um novo modelo. As medidas descritivas (também chamadas de medidas de síntese) são designadas por parâmetros quando os dados se referem a uma população e por estatísticas quando os dados dizem respeito a uma amostra. Na estatística descritiva, a análise incide sobre as características relevantes dos elementos que constituem as amostras e as populações. Cada característica é normalmente uma variável porquanto os elementos podem ser diferentes posicionamentos relativamente a essa característica. (OLIVEIRA, F., 2017, p. 79)

A estatística descritiva é uma técnica que permite descrever e reduzir dados. Desse modo, a utilização desta ferramenta neste trabalho permitiu resumir dados sobre as audiências de custódia e os recursos do Fundo Penitenciário Nacional, ambos relativos ao Estado de Pernambuco, facilitando a visualização e a compreensão de tais dados por meio de gráficos e tabelas disponíveis na seção sobre os resultados da pesquisa.

Por fim, cumpre destacar que a pesquisa em questão também se valeu do procedimento de análise ou pesquisa documental, a qual pode ser utilizada tanto em pesquisas qualitativas, quanto em pesquisas quantitativas, e que, conforme destaca Marques da Silva (2015, p.58):

Corresponde à investigação em documentos internos ou externos de instituições e é utilizada tanto na pesquisa quantitativa como na qualitativa. Normalmente, os documentos internos referem-se a manuais, normas, regulamentos, estatutos, relatórios, dentre outros, enquanto os documentos externos são de órgãos governamentais (municipais, estaduais e federais), ou não governamentais. Podem ser leis, decretos, portarias, publicações parlamentares, documentos jurídicos, enfim, documentos oficiais que podem ser utilizados na pesquisa.

Ademais, este estudo também se valeu da pesquisa bibliográfica, a qual deixa o pesquisador em contato com o que já foi escrito sobre o assunto de sua pesquisa:

Trata-se do levantamento da bibliografia já publicada sobre o assunto de interesse, em forma de livros, revistas, periódicos, publicações avulsas, veiculados na internet ou por meio da imprensa escrita. A pesquisa bibliográfica objetiva colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito sobre determinado assunto, com a finalidade de colaborar na análise de sua pesquisa. É importante diferenciar a pesquisa documental da pesquisa bibliográfica. A pesquisa documental é proveniente dos próprios órgãos, entidades ou empresas, correspondendo aos documentos de primeira mão, ainda não alterados, escritos ou não, mas que podem servir como fonte de informação para a pesquisa científica. São normalmente desenhos, indumentárias, fotografias, registros de manifestações folclóricas, relatórios técnicos, gravações de entrevistas, pinturas, objetos de arte, canções etc. (MARQUES DA SILVA, 2015, p. 83)

Assim, para o levantamento de dados do presente estudo, foram utilizados os procedimentos de pesquisa documental e de pesquisa bibliográfica. O material bibliográfico e documental foi obtido por meio de livros, artigos publicados em revistas especializadas, acórdãos de tribunais, textos publicados na Internet, dentre outros. Além disso, foram utilizados como fontes os dados disponíveis na Internet nos sites do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Supremo Tribunal Federal (STF), do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco, dentre outros.

5.1.5.1 Dados fornecidos pelo Governo do Estado de Pernambuco

Uma vez que a primeira hipótese a ser testada envolve a execução dos recursos obrigatórios do Funpen repassados para o Estado de Pernambuco, no âmbito da pesquisa, foram solicitados ao Governo do Estado de Pernambuco os dados relativos aos recursos direcionados para o Estado pelo Funpen nos anos de 2012 a 2018. Para acesso a esses dados, inicialmente, houve visita, em 19 de setembro de 2019, à Secretaria de Ressocialização de Pernambuco/SERES, que é vinculada à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, localizada na Rua do Hospício, n.º 751, Boa Vista, Recife/PE, a qual é encarregada dos estabelecimentos penais de Pernambuco, conforme tópico constante nesta pesquisa que discorreu sobre aos órgãos com atribuição na área de segurança pública no Estado de Pernambuco. Na ocasião, foi obtida a informação de que os dados relativos às audiências de custódia, bem como sobre os recursos recebidos e utilizados do Funpen, deveriam ser solicitados através de pedido de acesso à informação, com manifestação protocolada perante a Ouvidoria do Estado de Pernambuco, a qual poderia ou não, fornecer os dados solicitados.

Diante do exposto, em 23 de setembro de 2019, foram solicitadas ao Estado de Pernambuco, por meio do site da Ouvidoria (<http://www.ouvidoria.pe.gov.br/>), informações constantes na base de dados do Governo Estadual, a saber, o valor do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) que foi direcionado para o Estado de Pernambuco em cada ano, no período de 2012 a 2018. Por meio da solicitação, foram realizadas as seguintes perguntas:

- 1) Quanto o Estado de Pernambuco recebeu do Funpen em cada ano?
- 2) Quanto o Estado de Pernambuco investiu na construção, ampliação e modernização dos estabelecimentos penais pernambucanos em cada ano, no período de 2012 a 2018?

No mesmo requerimento, também foram solicitados outros dados, como o número de audiências de custódia ocorridas em cada mês no período de agosto de 2015 a dezembro de 2018, além das seguintes perguntas:

- 1) Quantos presos foram libertados provisoriamente em cada mês?
- 2) Quantos tiveram a prisão preventiva decretada em cada mês?

Os pedidos de acesso à informação dessa natureza, geralmente, são respondidos em até 20 (vinte) dias, a contar da data em que foi protocolado o requerimento, podendo o prazo de fornecimento das informações ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, de forma justificada, conforme a Lei Estadual n.º 14.804/2012. No caso do requerimento formulado no âmbito da presente pesquisa, a demanda foi encaminhada à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos de Pernambuco e à Secretaria Executiva de Ressocialização para adoção das devidas providências.

Diante das respostas obtidas em resposta ao requerimento formulado, foi necessário abrir uma nova solicitação em 7 de novembro de 2019, com as seguintes perguntas complementares:

- 1) Houve investimento de algum outro recurso na construção, ampliação, reforma e modernização dos estabelecimentos penais pernambucanos no período de 2012 a 2018 sem ser recursos provenientes do Funpen? Em caso positivo, quanto foi investido em cada ano, no período de 2012 a 2018, sem ser recursos do Funpen?

- 2) Quais os estabelecimentos penais de Pernambuco foram construídos, reformados ou ampliados em cada ano, no período de 2012 a 2018? Quais foram com recursos Funpen? Quais foram com outros recursos?

Nesse contexto, cabe destacar que os prazos para as respostas dos requerimentos perante a Ouvidoria do Estado de Pernambuco sempre foram estendidos, mas, ao final, foram obtidas as respostas aos questionamentos realizados.

5.1.5.2 Dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco

Como a segunda hipótese a ser testada se refere à implantação das audiências de custódia no Estado de Pernambuco, paralelamente ao pedido perante a Ouvidoria do Estado de Pernambuco, houve visita, no dia 19 de setembro de 2019, ao Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, localizado na Praça da República, s/n, no bairro de Santo Antônio, Recife/PE, com a finalidade de conversar com o Desembargador Mauro Alencar, que figura na condição de responsável, perante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela consolidação dos dados relativos às audiências de custódia realizadas pela Justiça Estadual de Pernambuco.

No Palácio da Justiça, foi prestada a informação de que o Desembargador poderia ser localizado em seu Gabinete, situado no Fórum Thomaz de Aquino, na Avenida Martins de Barros, n.º 593, Santo Antônio, Recife/PE. No mesmo dia, houve visita ao Gabinete do Desembargador Mauro Alencar, ocasião na qual foram prestadas importantes informações referentes ao funcionamento das audiências de custódia no Estado, tendo sido prestada a orientação no sentido de dirigir-se à Central de Flagrantes do Recife, no Fórum Desembargador Rodolfo Aureliano, na Ilha Joana Bezerra, onde está localizada a Coordenação das Audiências de Custódia do Estado de Pernambuco, para recebimento dos dados referentes às audiências de custódia no Estado.

Desse modo, nos dias 16 e 17 de outubro de 2019, foram realizadas visitas à referida central, tendo-se obtido êxito na coleta dos dados relativos à execução das audiências de custódia na esfera da Justiça Estadual, tendo sido fornecidos relatórios impressos com as informações relativas às audiências de custódia realizadas no Estado do ano de 2016 até o ano de 2019 (este último, dados parciais, limitados aos meses já transcorridos).

5.1.5.3 Outros dados utilizados na pesquisa

Além dos dados fornecidos pela SERES e pelo TJPE, a pesquisa utilizou os dados do Infopen (Informativo Penitenciário Nacional), disponível na página do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), de forma descritiva, para calcular as médias da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco antes e após a decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347, bem como para calcular as médias referentes à quantidade de vagas nos estabelecimentos penais de Pernambuco antes e depois da decisão citada, tendo ambas as médias considerado o lapso temporal de 2012 a 2018, isto é, 3 (três) anos antes e 3 (três) anos após a decisão do STF, que foi proferida no ano de 2015.

No que se refere ao Funpen, outro instrumento utilizado na presente pesquisa foram os dados extraídos do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao Processo n.º 018.047/2018-1, que foi apreciado na sessão planária realizada no dia 3 de julho de 2019 e está disponível no endereço eletrônico do TCU na Internet.

Por fim, em adição aos dados fornecidos pelo TJPE sobre as audiências de custódia, foram também utilizados dados gerais dos Estados disponíveis no sítio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na Internet.

Em síntese, no tocante às audiências de custódia da esfera estadual de Pernambuco, foram utilizados dados provenientes do TJPE e do CNJ. Já em relação aos recursos do Funpen recebidos e utilizados pelo Estado de Pernambuco, os dados foram disponibilizados pela SERES/PE, bem como obtidos nos endereços eletrônicos do Depen e do TCU na Internet.

Com a utilização dos dados descritivos supramencionados, foi possível o estudo dos reflexos da decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347 no Estado de Pernambuco. Desse modo, como demonstrará a seção seguinte, foi verificado se, com a liberação dos recursos do Funpen e com implantação das audiências de custódia no Estado, houve melhorias no sistema carcerário pernambucano, ocorrendo uma redução na taxa de ocupação, bem como a ampliação no número de vagas no sistema prisional estadual, como almejado pelo STF ao interferir no ciclo da política pública carcerária.

5.2 RESULTADOS DA PESQUISA

A pesquisa estudou os reflexos, no Estado de Pernambuco, da decisão do STF na ADPF n.º 347, em sede cautelar, proferida no ano de 2015. Os resultados tiveram como vetores a pergunta de pesquisa e as duas hipóteses a serem testadas.

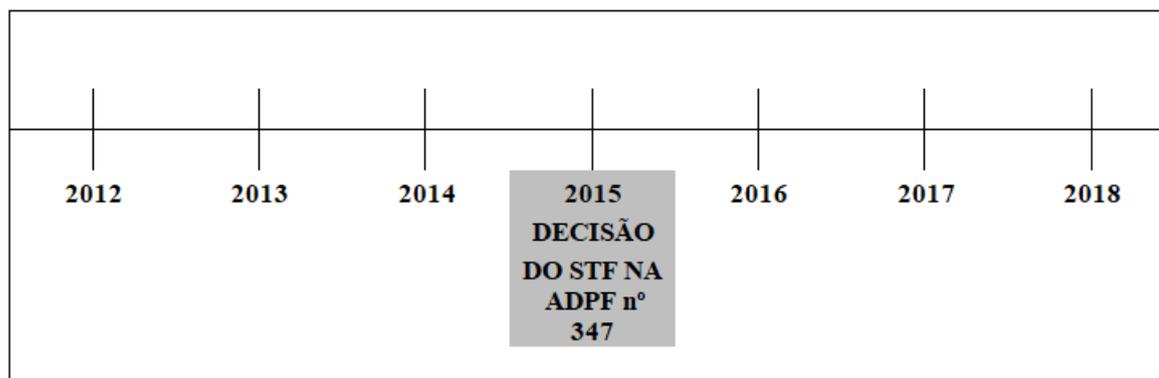
A indagação da pesquisa, em síntese é: após a decisão do STF em estudo, houve aumento nos investimentos e nas vagas nos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco? Desse modo, a decisão supracitada é o ponto de partida para os resultados da pesquisa em conjunto com as duas hipóteses já mencionadas deste trabalho, uma referente aos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e a outra sobre as audiências de custódia, ambas as políticas públicas em relação ao Estado de Pernambuco.

Na investigação destinada a testar as hipóteses da pesquisa, foram tratados e analisados os dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização do Estado de Pernambuco, obtidos por meio da Ouvidoria do Estado de Pernambuco, referentes aos recursos obrigatórios do Funpen, bem como os dados disponibilizados pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco sobre as audiências de custódia no Estado.

Ademais, foram utilizados nesta pesquisa vários outros dados disponíveis na Internet, nas páginas do Depen, TCU, CNJ, MJSP, dentre outros, tendo sido analisados relatórios e documentos oficiais, tais como, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) e o processo do TCU sobre auditoria a respeito do Funpen realizada em doze Estados do Brasil, dentre eles o Estado de Pernambuco.

Além disso, cabe mencionar que foi delimitado o lapso temporal para teste das hipóteses no que se refere às médias de quantitativo de vagas e da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco. O estudo examina o período de 3 (três) anos antes e 3 (três) após a decisão para cálculos das médias das vagas do sistema carcerário pernambucano, ou seja, a média dos anos de 2012, 2013 e 2014 (anos antes da decisão) e dos anos de 2016, 2017 e 2018 (que foram após a decisão). Esses lapsos temporais são igualmente considerados para os cálculos envolvendo as médias da taxa de ocupação. A figura a seguir apresenta a linha do tempo considerada para o cálculo das médias informadas:

Figura 4 – Linha do tempo com os anos antes e após a decisão do STF em estudo para cálculos das médias



Fonte: Elaborado pela autora

Desse modo, inicialmente, serão apresentados os resultados referentes às transferências obrigatórias do Funpen para Pernambuco, verificando se tais valores foram capazes de impactar significativamente na criação de vagas após a decisão. Posteriormente, considerando os dados sobre as audiências de custódia, será verificado se, depois da decisão, com a implantação dessas audiências e a imediata análise do juiz sobre a necessidade ou não de manutenção da prisão (isto é, análise em até 24 horas após a prisão), houve modificação substancial na taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais no Estado.¹²

5.2.1 Reflexos da liberação dos recursos do Funpen para o Estado de Pernambuco

A primeira política pública cujos reflexos no Estado de Pernambuco se pretende analisar é a relativa à liberação e execução de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen). O Funpen, conforme explicado em tópico próprio na seção 3 desta pesquisa, foi criado pela Lei Complementar n.º 79/1994. Inicialmente, o acesso aos recursos desse fundo se dava apenas por meio de transferências voluntárias e aplicações diretas da União, já que a responsabilidade pela recuperação do sistema penitenciário nos Estados e no Distrito Federal é primariamente desses entes, atuando a União apenas em caráter subsidiário, como gestora do Funpen. (BRASIL, 2019b, p. 1)

No entanto, com o advento da decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347 no ano de 2015, que determinou a liberação dos recursos do Funpen e o não contingenciamento desse fundo pela União, o legislador viu a necessidade de alterar a LC n.º 79/1994 por meio da Lei

¹² Foi elaborado artigo científico, a título de produto da pesquisa, sintetizando os principais achados do estudo, para ser anexado à plataforma Sucupira da CAPES, o qual se encontra integralmente disponível no Apêndice A.

n.º 13.500/2017, adicionando dispositivo específico estabelecendo as transferências obrigatórias do Funpen para os Estados, os chamados repasses ‘Fundo a Fundo’, *in verbis*: “Art. 3º-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen (...).” (BRASIL, 1994a, p. 1)

Como é possível observar no dispositivo acima, o repasse obrigatório do Funpen independe de convênio, não sendo mais uma modalidade que exigiria postura voluntária da União. Nessa seara, a decisão cautelar do STF de 2015 foi atendida ainda antes da modificação da LC n.º 79/1994 em 2017, sendo vedado o contingenciamento de recursos pela União e ocorrendo a primeira liberação dos repasses Funpen de natureza obrigatória para todos os Estados da federação no ano de 2016.

Desse modo, diante das transferências obrigatórias de recursos do Funpen ocorridas em 2016, 2017 e 2018, decorrentes da decisão e, posteriormente, da alteração legislativa, a hipótese a ser testada referente a esse assunto é a seguinte: com a liberação dos recursos obrigatórios do Funpen houve aumento nos investimentos relativos à construção e reforma dos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco, ampliando, portanto, o número de vagas no sistema carcerário pernambucano.

Para confirmação ou não da hipótese citada, o estudo dos reflexos da liberação dos recursos obrigatórios do Funpen para o Estado de Pernambuco foi realizado sob três ângulos: 1) análise dos dados do Funpen fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco em conjunto com informações disponíveis do Departamento Penitenciário Nacional; 2) análise do processo n.º 018.047/2018-1, julgado pelo Tribunal de Contas da União em 3 de julho de 2019, referente à auditoria realizada pelo órgão em doze Estados da federação, dentre eles Pernambuco, sobre a execução dos recursos do Funpen; e 3) cálculo das médias das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco 3 (três) anos antes e 3 (três) anos depois da decisão do STF.

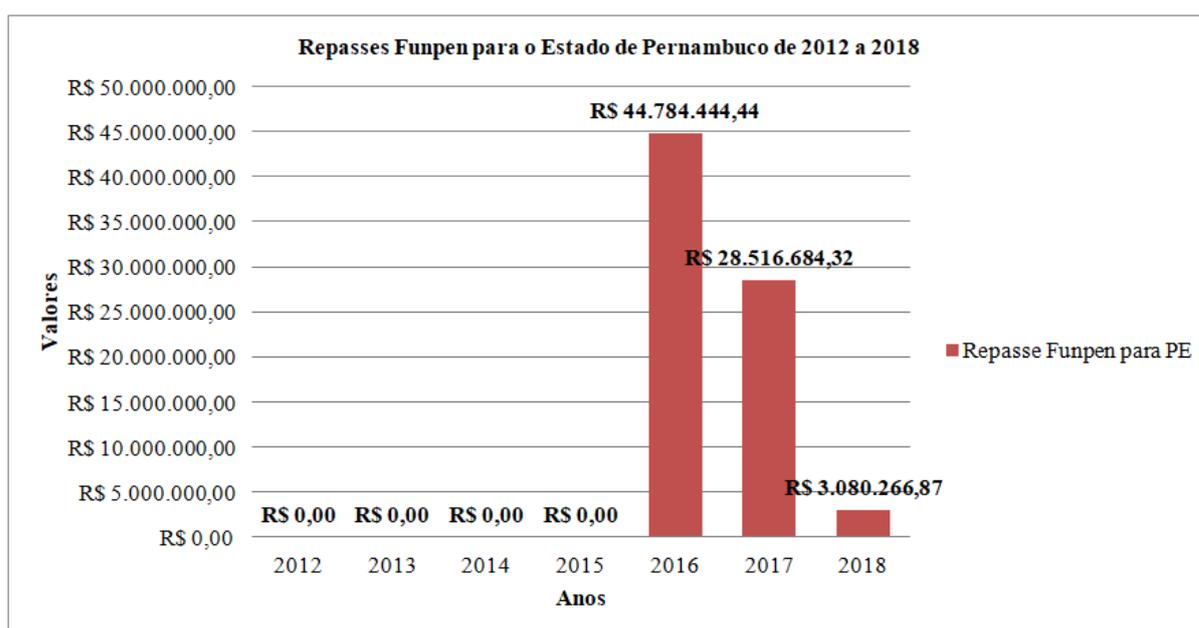
5.2.1.1 Os valores repassados do Funpen para o Estado de Pernambuco e destinados a obras de acordo com a Secretaria Executiva de Ressocialização e o Depen

De acordo com as informações fornecidas pela Secretaria Executiva de Ressocialização do Estado de Pernambuco – SERES, no período de 2012 a 2015, não houve

repasses de recursos do Funpen para o Estado de Pernambuco, tendo o primeiro repasse obrigatório ocorrido apenas no ano de 2016. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019e, p. 1)

A SERES informou que, em 2016, o Estado de Pernambuco recebeu o valor total de R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) de repasses do Funpen. Já em 2017, o montante total de recursos recebidos foi de R\$ 28.516.684,32 (vinte e oito milhões, quinhentos e dezesseis mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e trinta e dois centavos) e em 2018, apenas a quantia de R\$ 3.080.266,87 (três milhões, oitenta mil, duzentos e sessenta e seis reais e oitenta e sete centavos) de repasses do Funpen. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019e, p. 1) O gráfico a seguir sintetiza os valores dos recursos do Funpen repassados a título obrigatório para o Estado de Pernambuco:

Gráfico 1 – Valores do Funpen repassados para o Estado de PE nos anos de 2012 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora¹³

Os valores acima informados pela Secretaria Executiva de Ressocialização são os mesmos disponíveis na Internet, na página do Departamento Penitenciário Nacional, vinculado ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, referentes aos repasses do Funpen para todos os Estados da Federação, conforme quadros seguintes.

¹³ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019e, p. 1)

Quadro 3 – Repasse do Funpen aos Estados no ano de 2016

UF	PROCESSOS	CONSTRUÇÃO	APARELHAMENTO E CUSTEIO	TOTAL
AC	08016.015342/2016-32	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
AL	08016.015356/2016-56	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
AM	08016.015336/2016-85	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
AP	08016.015355/2016-10	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
BA	08016.011046/2017-43	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
CE	00734.002015/2017-84	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
DF	08016.015374/2016-38	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
ES	08016.015361/2016-69	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
GO	08016.015352/2016-78	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MA	08016.015368/2016-81	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MG	08016.015380/2016-95	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MS	08016.015366/2016-91	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
MT	08016.015365/2016-47	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PA	08016.015359/2016-90	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PB	08016.015346/2016-11	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PE	08016.015358/2016-45	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PI	08016.015353/2016-12	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
PR	08016.015337/2016-20	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RJ	08016.015335/2016-31	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RN	08016.015383/2016-29	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RO	08016.015362/2016-11	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RR	08016.015345/2016-76	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
RS	08016.015369/2016-25	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
SC	08016.015338/2016-74	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
SE	08016.015339/2016-19	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
SP	08016.015373/2016-93	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
TO	08016.015378/2016-16	31.944.444,44	12.840.000,00	44.784.444,44
TOTAL		798.611.111,11	346.680.000,00	1.119.611.111,11

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020b, p.1)

Conforme quadro, em 2016, o valor repassado para todos os Estados foi padronizado, não considerando as diferentes necessidades das unidades da federação. Além disso, importante mencionar que na página do Depen na Internet não há qualquer informação sobre repasses de recursos do Funpen antes do ano de 2016.

Vale salientar que, para os repasses ocorridos nos anos de 2017 e de 2018, os montantes individuais para as unidades da federação variaram, em razão dos critérios do art. 3º-A, § 7º, inciso I, alíneas 'a', 'b' e 'c' da LC 79/1994: a) 30% distribuídos conforme as regras do Fundo de Participação dos Estados; b) 30% distribuídos proporcionalmente à respectiva população carcerária; e c) 30% distribuídos de forma igualitária. (BRASIL, 1994a, p. 1) A soma desses percentuais representa 90% dos recursos transferidos, pois existe reserva legal de 10% para alocação aos fundos específicos dos municípios (art. 3º-A, §7º, inciso II, da LC 79/1994). No entanto, até 2018, não houve repasse para municípios por ausência de habilitados. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Ademais, a transferência anual obrigatória do Funpen seria reduzida gradualmente, conforme parâmetros apresentados na Lei n.º 79/1994, alterada pela Lei n.º 13.500/2017:

Art. 3º-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congêneres, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen: I - até 31 de dezembro de 2017, até 75% (setenta e cinco por cento); II - no exercício de 2018, até 45% (quarenta e cinco por cento); III - no exercício de 2019, até 25% (vinte e cinco por cento); e IV - nos exercícios subsequentes, 40%. (BRASIL, 1994a, p. 1)

Nessa seara, o quadro abaixo, disponível na página do Depen, apresenta os repasses do Funpen realizados no ano de 2017. Além de confirmar os valores repassados para o Estado de Pernambuco informado pela SERES, expõe os recursos obrigatórios do Funpen destinados para todos os Estados.

Quadro 4 – Repasse do Funpen aos Estados no ano de 2017

UF	PROCESSOS	CAPITAL	CUSTEIO	TOTAL
AC	08016.020932/2017-68	R\$ 10.311.274,09	R\$ 5.955.130,85	R\$ 16.266.404,94
AL	08016.020933/2017-11	R\$ 11.935.007,74	R\$ 6.892.895,31	R\$ 18.827.903,05
AM	08016.020939/2017-80	R\$ 12.052.094,04	R\$ 6.960.516,85	R\$ 19.012.610,89
AP	08016.020934/2017-57	R\$ 9.261.827,56	R\$ 5.349.037,81	R\$ 14.610.865,37
BA	08016.020938/2017-35	R\$ 17.766.493,90	R\$ 10.260.787,85	R\$ 28.027.281,75
CE	08016.020935/2017-00	R\$ 18.788.905,63	R\$ 10.851.267,32	R\$ 29.640.172,95
DF	08016.020931/2017-13	R\$ 8.054.597,30	R\$ 4.651.819,01	R\$ 12.706.416,31
ES	08016.020947/2017-26	R\$ 10.858.326,09	R\$ 6.271.073,01	R\$ 17.129.399,10
GO	08016.020944/2017-92	R\$ 11.240.802,18	R\$ 6.491.966,68	R\$ 17.732.768,86
MA	08016.020949/2017-15	R\$ 14.752.028,01	R\$ 8.519.825,61	R\$ 23.271.853,63
MG	08016.020936/2017-46	R\$ 21.841.530,99	R\$ 12.614.268,02	R\$ 34.455.799,00
MS	08016.020948/2017-71	R\$ 10.522.393,91	R\$ 6.077.060,12	R\$ 16.599.454,04
MT	08016.020940/2017-12	R\$ 9.234.712,55	R\$ 5.333.377,92	R\$ 14.568.090,47
PA	08016.020930/2017-79	R\$ 15.001.749,90	R\$ 8.664.048,97	R\$ 23.665.798,87
PB	08016.020945/2017-37	R\$ 11.968.670,92	R\$ 6.912.337,00	R\$ 18.881.007,92
PE	08016.020946/2017-81	R\$ 18.076.726,19	R\$ 10.439.958,13	R\$ 28.516.684,32
PI	08016.020943/2017-48	R\$ 10.559.836,88	R\$ 6.098.684,78	R\$ 16.658.521,65
PR	08016.020925/2017-66	R\$ 16.898.732,07	R\$ 9.759.624,25	R\$ 26.658.356,32
RJ	08016.020929/2017-44	R\$ 16.810.769,64	R\$ 9.708.822,79	R\$ 26.519.592,43
RN	08016.020915/2017-21	R\$ 10.973.188,64	R\$ 6.337.410,26	R\$ 17.310.598,89
RO	08016.020941/2017-59	R\$ 10.820.436,62	R\$ 6.249.190,48	R\$ 17.069.627,10
RR	08016.020926/2017-19	R\$ 7.884.738,65	R\$ 4.553.719,55	R\$ 12.438.458,20
RS	08016.020950/2017-40	R\$ 11.971.201,68	R\$ 6.913.798,60	R\$ 18.885.000,28
SC	08016.020928/2017-08	R\$ 9.845.675,83	R\$ 5.686.231,14	R\$ 15.531.906,98
SE	08016.020942/2017-01	R\$ 10.165.144,29	R\$ 5.870.735,64	R\$ 16.035.879,93
SP	08016.020924/2017-11	R\$ 47.178.681,65	R\$ 27.247.381,85	R\$ 74.426.063,50
TO	08016.020927/2017-55	R\$ 9.621.640,54	R\$ 5.556.842,72	R\$ 15.178.483,26
TOTAL		374.397.187,49	216.227.812,52	590.625.000,01

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020b, p.1)

Observe-se que, diante dos parâmetros legais estabelecidos na LC n.º 79/1994, os valores repassados aos Estados em 2017 não foram padronizados como no ano de 2016. Inclusive, em termos de recebimento de recursos, Pernambuco ficou atrás apenas dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Ceará.

No ano de 2018, os valores do Funpen repassados para os Estados foram reduzidos significativamente, conforme já preconizava a legislação. (BRASIL, 1994a, p. 1) Ainda assim, nesse ano, o Estado de Pernambuco foi um dos que mais recebeu recursos, ficando novamente atrás apenas dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Ceará.

Quadro 5 – Repasse do Funpen aos Estados no ano de 2018

UF	PROCESSOS	CAPITAL	TOTAL
AC	08016.017931/2018-17	R\$ 1.767.027,24	R\$ 1.767.027,24
AL	08016.017657/2018-86	R\$ 1.978.506,62	R\$ 1.978.506,62
AM	08016.017673/2018-79	R\$ 2.081.457,21	R\$ 2.081.457,21
AP	08000.041509/2018-51	R\$ 1.602.532,67	R\$ 1.602.532,67
BA	08016.017663/2018-33	R\$ 2.990.313,91	R\$ 2.990.313,91
CE	08016.017662/2018-99	R\$ 3.134.779,19	R\$ 3.134.779,19
DF	08016.017545/2018-25	R\$ 1.356.242,62	R\$ 1.356.242,62
ES	08016.017671/2018-80	R\$ 1.846.813,19	R\$ 1.846.813,19
GO	08016.017245/2018-46	R\$ 1.945.648,92	R\$ 1.945.648,92
MA	08016.017535/2018-90	R\$ 2.428.084,56	R\$ 2.428.084,56
MG	08016.018062/2018-48	R\$ 3.812.145,72	R\$ 3.812.145,72
MT	08016.017738/2018-86	R\$ 1.566.801,44	R\$ 1.566.801,44
PA	08016.018662/2018-14	R\$ 2.529.789,06	R\$ 2.529.789,06
PB	08016.017631/2018-38	R\$ 2.038.559,95	R\$ 2.038.559,95
PE	08016.017619/2018-23	R\$ 3.080.266,87	R\$ 3.080.266,87
PI	08016.017596/2018-57	R\$ 1.798.861,71	R\$ 1.798.861,71
PR	08016.017690/2018-14	R\$ 2.791.071,26	R\$ 2.791.071,26
RJ	08016.017584/2018-22	R\$ 2.797.870,15	R\$ 2.797.870,15
RN	08016.018660/2018-17	R\$ 1.803.595,13	R\$ 1.803.595,13
RO	08016.017501/2018-03	R\$ 1.811.241,32	R\$ 1.811.241,32
RR	08016.017633/2018-27	R\$ 1.360.000,50	R\$ 1.360.000,50
RS	08016.017533/2018-09	R\$ 2.048.627,82	R\$ 2.048.627,82
SC	08016.018373/2018-15	R\$ 1.707.200,79	R\$ 1.707.200,79
SE	08016.017550/2018-38	R\$ 1.680.761,07	R\$ 1.680.761,07
SP	08016.017754/2018-79	R\$ 7.869.251,44	R\$ 7.869.251,44
TO	08016.017610/2018-12	R\$ 1.636.831,36	R\$ 1.636.831,36
TOTAL		61.464.281,73	61.464.281,73

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020b, p.1)

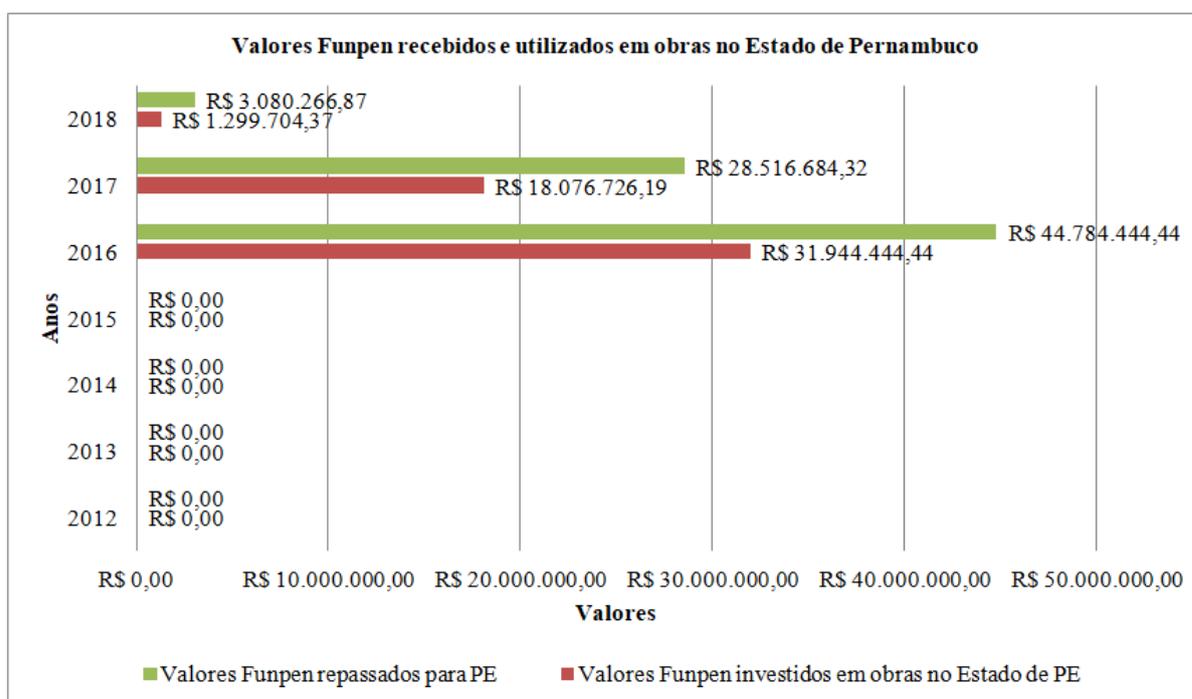
A página do Departamento Penitenciário Nacional na Internet referente aos recursos ‘Fundo a Fundo’ apenas disponibiliza os quadros acima com os valores repassados para cada Estado. Desse modo, voltando ao exame dos dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização, mediante requerimento protocolado perante a Ouvidoria do Estado de Pernambuco, a Secretaria informou que dos R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro

centavos) recebidos do Funpen no ano de 2016, R\$ 31.944.444,44 (trinta e um milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) foram destinados a ações de obras (ampliação de estabelecimentos penais já existentes ou da conclusão de estabelecimentos penais em construção).

Já no ano de 2017, do total recebido do Funpen, que foi de R\$ 28.516.684,32 (vinte e oito milhões, quinhentos e dezesseis mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e trinta e dois centavos), o Estado de Pernambuco destinou R\$ 18.076.726,19 (dezoito milhões, setenta e seis mil, setecentos e vinte e seis reais e dezenove centavos) para investimentos em obras (construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais).

Por fim, em 2018, consoante as informações prestadas pela SERES, o Estado de Pernambuco recebeu o valor total de R\$ 3.080.266,87 (três milhões, oitenta mil, duzentos e sessenta e seis reais e oitenta e sete centavos), sendo destinados R\$ 1.299.704,37 (um milhão, duzentos e noventa e nove mil, setecentos e quatro reais e trinta e sete centavos) para a realização de reformas em cadeias públicas do interior do Estado. O gráfico abaixo resume os valores Funpen recebidos pelo Estado de Pernambuco e os valores destinados para obras:

Gráfico 2 – Valores do Funpen repassados e destinados a obras no Estado de PE nos anos de 2012 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora¹⁴

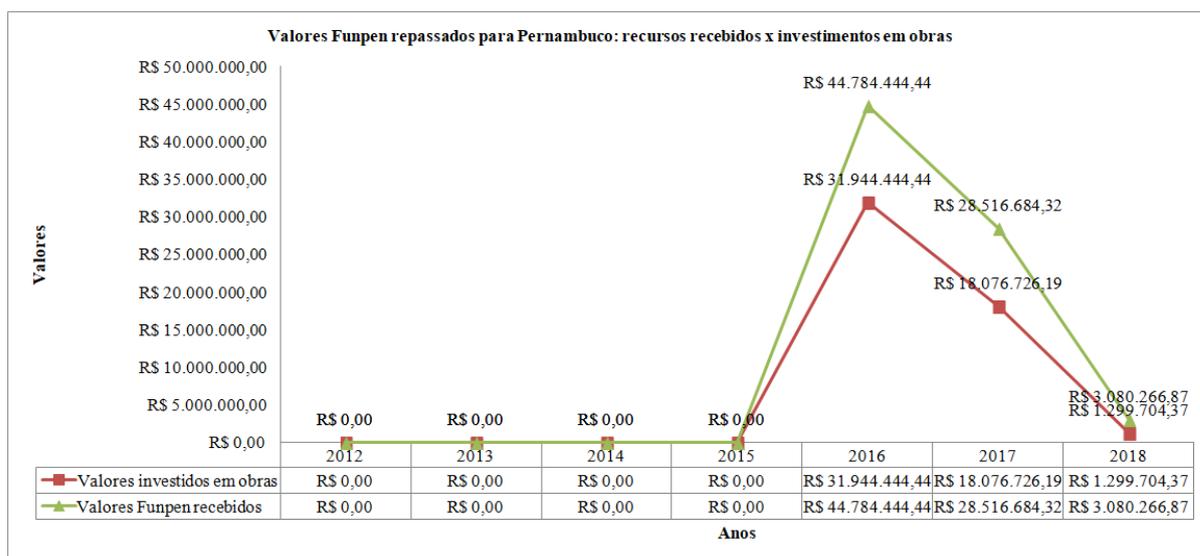
¹⁴ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019e, p. 1)

Verifica-se ao longo dos anos redução significativa nos valores recebidos pelo Estado de Pernambuco a título de repasses obrigatórios do Funpen, decorrentes do que já previa a legislação. Nesse sentido, a quantia recebida em 2017 foi 36,33% menor se comparada com o recebido em 2016. Já o montante recebido em 2018 foi 89,20% menor se confrontado com o repassado em 2017.

Mais alarmante ainda são os números decorrentes de uma comparação entre o recebido no primeiro repasse no ano de 2016 e o recebido em 2018. A redução entre os valores recebidos do Funpen por Pernambuco nesses anos chega a 93,13%, no curto espaço de tempo de apenas 2 (dois) anos.

O gráfico a seguir permite uma melhor visualização comparativa das quantias recebidas pelo Estado de Pernambuco por meio de repasse Funpen e os montantes desses valores direcionados para investimentos em obras, seja na construção, adequação ou ampliação dos estabelecimentos penais do Estado, no período de 2012 a 2018:

Gráfico 3 – Valores Funpen repassados para Pernambuco: recursos recebidos x investimentos em obras



Fonte: Elaborado pela autora¹⁵

Dos recursos Funpen recebidos pelo Estado de Pernambuco em 2016, 71,32% foi direcionado para ações de obras (ampliação de estabelecimentos penais já existentes ou da conclusão de estabelecimentos penais em construção). Já em 2017, 63,38% dos recursos recebidos via Funpen foram destinados a obras (construção, reforma, ampliação e

¹⁵ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019e, p. 1)

aprimoramento de estabelecimentos penais) no Estado. E, no ano de 2018, apenas 42,19% foi reservado para realização de reformas em cadeias públicas do interior do Estado. Nota-se uma gradual redução ao longo dos anos nos valores especificados para obras, que é o que permite a criação de vagas no sistema carcerário, pela construção de novas unidades ou ampliação dos estabelecimentos existentes.

Diante desse cenário, foi realizado novo requerimento à Ouvidoria de Pernambuco solicitando informações complementares sobre quais os estabelecimentos penais do Estado foram construídos, reformados ou ampliados com recursos do Funpen em cada ano, no período de 2012 a 2018. Uma vez que não houve repasses do Funpen para PE de 2012 a 2015, a SERES informou apenas as obras dos estabelecimentos nos anos de 2016, 2017 e 2018:

Quadro 6 – Investimentos Funpen nos Estabelecimentos Penais de PE no ano de 2016

Conclusão de Obras	Elaboração de Projeto de Arquitetura e Engenharia	Ampliação e Reestruturação
Unidade 1 do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquianga/PE (CIR)	Unidade 2 do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquianga/PE (CIR)	Presídio Rorinildo da Rocha Leão - Palmares/PE
	Presídio Rorinildo da Rocha Leão - Palmares/PE	Penitenciária de Tacaimbó/PE
		Penitenciária Juiz Plácido de Souza - Caruaru/PE
Unidade 2 do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquianga/PE (CIR)	Presídio de Salgueiro/PE	Cadeia Pública de Garanhuns/PE
		Penitenciária Agro-industrial São João - Ilha de Itamaracá/PE

Fonte: Elaborado pela autora¹⁶

Os investimentos em obras no ano de 2016 se dividiram em: a) valores destinados à conclusão de obras já existentes; b) recursos investidos para a elaboração de projeto de arquitetura e engenharia; e c) ampliação e reestruturação de estabelecimentos. Nesse ano, 10 (dez) estabelecimentos penais foram beneficiados com investimentos em obras com recursos provenientes do Funpen.

¹⁶ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019f, p. 1)

Quadro 7 – Investimentos Funpen nos Estabelecimentos Penais de PE no ano de 2017

Estação de Tratamento de Esgoto	Elaboração de Projeto de Arquitetura e Engenharia	Ampliação e Reestruturação
Penitenciária Dr. Edvaldo Gomes - Petrolina/PE	Penitenciária Juiz Plácido de Souza - Caruaru/PE	Presídio de Igarassu/PE
		Colônia Penal Feminina de Buíque/PE
Penitenciária de Tacaimbó/PE		Penitenciária Juiz Plácido de Souza - Caruaru/PE

Fonte: Elaborado pela autora¹⁷

Em 2017, a aplicação dos valores do Funpen recebidos em Pernambuco em obras foi repartida da seguinte maneira: a) obras envolvendo estação de tratamento de esgotos; b) valores investidos para a elaboração de projeto de arquitetura e engenharia; e c) ampliação e reestruturação de estabelecimentos. Nesse caso, foram 6 (seis) estabelecimentos penais beneficiados com valores do fundo.

Já no ano de 2018, inclusive diante do baixo valor repassado do Funpen para o Estado de Pernambuco, apenas as cadeias públicas já existentes foram beneficiadas mediante reforma e adequação desses espaços, conforme quadro a seguir:

¹⁷ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019f, p. 1)

Quadro 8 – Investimentos Funpen nos Estabelecimentos Penais de PE no ano de 2018

Reforma e Adequação
Cadeia Pública de Belém de São Francisco/PE
Cadeia Pública de Carpina/PE
Cadeia Pública de Gravatá/PE
Cadeia Pública de Floresta/PE
Cadeia Pública de Itambé/PE
Cadeia Pública de Lagoa do Carro/PE

Fonte: Elaborado pela autora¹⁸

Os quadros anteriores foram desenvolvidos a partir de informações prestadas pela Secretaria Executiva de Ressocialização. É possível observar que em nenhum dos três anos em que houve repasses obrigatórios de valores do Funpen para o Estado de Pernambuco, isto é, 2016, 2017 e 2018, foram aplicados recursos na construção de novos estabelecimentos penais, quer presídios ou cadeias públicas. Além disso, a SERES não informou quantas vagas serão criadas por cada empreendimento em ampliação ou reestruturação.

Cabe destacar que, recentemente, foi disponibilizada na página da Internet do Departamento Penitenciário Nacional, uma plataforma que permite o acompanhamento das obras por Estados. O próximo quadro apresenta a programação da execução da transferência obrigatória de recursos Funpen (Fundo a Fundo), no Estado de Pernambuco, com recursos do ano de 2016, informando os valores destinados a investimento em obras nos estabelecimentos penais, bem como o número de vagas novas previstas:¹⁹

¹⁸ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019f, p. 1)

¹⁹ Os valores da transferência obrigatória Funpen de 2016 utilizados em obras, informados em 02/12/2019 pela Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco mediante requerimento, podem diferir dos montantes informados pelo Departamento Penitenciário Nacional em sua página na Internet (acesso em 30/05/2020), pois os dados na página do Depen podem estar desatualizados ou não contemplar alguma obra mencionada pela SERES, que ainda não foi informada ao Depen ou simplesmente ainda não consta na página desse órgão. (BRASIL, 2020e, p. 1)

Quadro 9 – Obras em Pernambuco com recursos de transferências obrigatórias (Fundo a Fundo) de 2016

Estabelecimento Penal de Pernambuco	Tipo do Recurso	Ano do repasse	Tipo de obra	Situação	Vigência	Recurso / Valor da obra	Vagas criadas
Ampliação do Presídio Rorinildo da Rocha Leão (PRRL) masculino em Palmares	Fundo a Fundo	2016	ampliação	obra até 30%	31/12/2019	R\$ 10.509.188,97	532
Elaboração de projetos de arquitetura e engenharia URSA 2, Palmares	Fundo a Fundo	2016	aprimoramento	obra concluída	31/12/2019	R\$ 348.153,80	0
Elaboração de projetos de arquitetura e engenharia Salgueiro	Fundo a Fundo	2016	aprimoramento	não informada	31/12/2019	R\$ 88.601,52	0
Conclusão da Penitenciária masculina URSA I do Complexo em Itaquianga	Fundo a Fundo	2016	conclusão	obra concluída	31/12/2019	R\$ 2.291.143,62	996
Penitenciária masculina URSA II do Complexo Penitenciário em Itaquianga	Fundo a Fundo	2016	conclusão	obra concluída	31/12/2019	R\$ 14.946.733,80	996
Ampliação e Reestruturação da Unidade Prisional de Tacaimbó	Fundo a Fundo	2016	ampliação	em execução	31/12/2019	R\$ 253.000,00	0
Ampliação e Reestruturação de Estabelecimentos Prisionais - Penitenciária Agroindustrial São João (PAISJ)	Fundo a Fundo	2016	ampliação	não iniciada	31/12/2019	R\$ 1.260.267,19	0
Ampliação e Reestruturação da Unidade Prisional de Garanhuns	Fundo a Fundo	2016	ampliação	em execução	31/12/2019	R\$ 210.238,67	0
Ampliação e reestruturação do Estabelecimento Prisional de Caruaru	Fundo a Fundo	2016	ampliação	não iniciada	31/12/2019	R\$ 2.037.116,87	0
TOTAL INVESTIDO EM OBRA E TOTAL DE NOVAS VAGAS PREVISTAS						R\$ 31.944.444,44	2524

Fonte: Elaborado pela autora²⁰

Como pode ser verificado, com os recursos obrigatórios do Funpen de 2016, tornou-se possível a criação de 2.524 (duas mil, quinhentas e vinte e quatro vagas) em estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco. O próximo quadro demonstra a perspectiva de vagas criadas com os recursos do Funpen para o Estado de Pernambuco, repassados no ano de 2017²¹:

²⁰ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020e, p. 1).

²¹ Os valores da transferência obrigatória Funpen de 2017 utilizados em obras, informados em 02/12/2019 pela Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco mediante requerimento, podem diferir dos montantes informados pelo Departamento Penitenciário Nacional em sua página na Internet (acesso em 30/05/2020), pois os dados na página do Depen podem estar desatualizados ou não contemplar alguma obra mencionada pela SERES, que ainda não foi informada ao Depen ou simplesmente ainda não consta na página desse órgão. (BRASIL, 2020e, p. 1)

Quadro 10 – Obras em Pernambuco com recursos de transferências obrigatórias (Fundo a Fundo) de 2017

Estabelecimento Penal de Pernambuco	Tipo do Recurso	Ano do repasse	Tipo de obra	Situação	Vigência	Recurso / Valor da obra	Vagas criadas
Ampliação e reestruturação do Estabelecimento Prisional de Igarassu	Fundo a Fundo	2017	ampliação	obra até 30%	não informada	R\$ 7.499.926,75	352
Ampliação e reestruturação do Estabelecimento Prisional de Buíque	Fundo a Fundo	2017	ampliação	não informada	não informada	R\$ 100.000,00	0
Estação de Tratamento de Esgoto (ETE)	Fundo a Fundo	2017	aprimoramento	em execução	não informada	R\$ 1.849.807,10	0
Estação de Tratamento de Esgoto (ETE)	Fundo a Fundo	2017	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 1.750.000,00	0
Elaboração de projetos de arquitetura da unidade prisional de Caruaru	Fundo a Fundo	2017	aprimoramento	em execução	não informada	R\$ 201.335,61	0
TOTAL INVESTIDO EM OBRA E TOTAL DE NOVAS VAGAS PREVISTAS						R\$ 11.401.069,46	352

Fonte: Elaborado pela autora²²

Os recursos obrigatórios repassados para Pernambuco em 2017 oriundos do Funpen permitiram a ampliação e o aprimoramento de alguns estabelecimentos penais do Estado, sendo prevista a criação de 352 novas vagas no sistema carcerário pernambucano. Esse número está bem abaixo do quantitativo de vagas possibilitadas com os recursos de 2016, porém vale lembrar que em 2017 os valores repassados para os Estados foram inferiores aos montantes disponibilizados em 2016, conforme repartição de recursos prevista legalmente. (BRASIL, 1994a, p. 1)

Os investimentos em obras no Estado de Pernambuco com recursos obrigatórios repassados do Funpen em 2018 foram substancialmente destinados ao aprimoramento de cadeias públicas do Estado, que, em princípio, não gerariam qualquer vaga adicional. O Departamento Penitenciário Nacional não informa a quais cadeias públicas as informações abaixo se referem, porém, o Quadro 8 desta pesquisa traz essas informações segundo a Secretaria Executiva de Ressocialização. O próximo quadro apresenta as obras programadas com recursos Funpen obrigatórios repassados em 2018²³:

²² A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020e, p. 1).

²³ Os valores da transferência obrigatória Funpen de 2018 utilizados em obras, informados em 02/12/2019 pela Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco mediante requerimento, podem diferir dos montantes informados pelo Departamento Penitenciário Nacional em sua página na Internet (acesso em 30/05/2020), pois os dados na página do Depen podem estar desatualizados ou não contemplar alguma obra mencionada pela SERES, que ainda não foi informada ao Depen ou simplesmente ainda não consta na página desse órgão. (BRASIL, 2020e, p. 1)

Quadro 11 – Obras em Pernambuco com recursos de transferências obrigatórias (Fundo a Fundo) de 2018

Estabelecimento Penal de Pernambuco	Tipo do Recurso	Ano do repasse	Tipo de obra	Situação	Vigência	Recurso / Valor da obra	Vagas criadas
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 183.806,53	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 60.316,64	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 173.250,22	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 136.694,37	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 344.692,87	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 162.503,67	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 231.912,62	0
TOTAL INVESTIDO EM OBRA E TOTAL DE NOVAS VAGAS PREVISTAS						R\$ 1.293.176,92	0

Fonte: Elaborado pela autora²⁴

Por fim, cabe mencionar que foi questionado à SERES se, nos anos de 2012 a 2018, outros estabelecimentos haviam passado por obras com utilização de outras verbas, que não sejam de transferências obrigatórias do Funpen. A resposta da Secretaria foi resumida no quadro a seguir, em que constam outras obras realizadas em Pernambuco no período supramencionado, porém com recursos do Governo de Pernambuco e/ou do Governo Federal:

²⁴ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020e, p. 1).

Quadro 12 – Outros Investimentos em Obras nos Estabelecimentos Penais de PE sem ser Recursos Funpen

Estabelecimento Penal	Tipo de Obra	Recursos	Início	Situação
Presídio de Araçoiaba/PE	Construção	Governo do Estado de Pernambuco e Governo Federal	2014	Em andamento
Cadeia Pública de Garanhuns/PE	Reforma	Governo Federal	2018	Concluída
Presídio Itaquitinga/PE - Unidade I	Reforma	Governo Federal	2016	Concluída
Presídio Itaquitinga/PE - Unidade II	Reforma	Governo Federal	2017	Concluída
Presídio Rorinildo da Rocha Leão - Palmares/PE	Ampliação	Governo Federal	2018	Em andamento

Fonte: Elaborado pela autora²⁵

Diante da análise dos dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco em conjunto com aqueles disponíveis no site do Departamento Penitenciário Nacional, é possível concluir que:

- 1) Os recursos do Funpen têm sido repassados para o Estado de Pernambuco desde o ano de 2016, isto é, 1 (um) ano após a decisão do STF que determinou a liberação dos recursos Funpen para todos os Estados da federação, estatuinto a vedação ao contingenciamento de tais recursos pela União;
- 2) A deliberação da suprema corte brasileira vem sendo respeitada;
- 3) O Estado de Pernambuco tem se esforçado em destinar, em média, 58,96% dos recursos recebidos do Funpen para obras nos estabelecimentos penais do Estado.

Todavia, sobre o último aspecto acima mencionado, é preciso destacar que, embora o Estado de Pernambuco, diante dos investimentos em obras com recursos do Funpen de 2016, 2017 e 2018, tenha uma previsão importante de novas vagas no sistema carcerário, principalmente como demonstrado nos Quadros 9 e 10, isso não significa que essas vagas serão disponibilizadas de imediato, nem que sejam suficientes para minimizar a crise existente

²⁵ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019f, p. 1)

no setor. Como será verificado no próximo tópico, outros entraves, tais como a burocracia licitatória, mão de obra reduzida para gerir os contratos de obras nas Secretarias, bem como gargalos nos controles prévios de projetos no Depen têm prejudicado a celeridade do andamento das contratações e, conseqüentemente, a execução das obras como planejado.

5.2.1.2 Do relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU) apreciou o Processo n.º 018.047/2018-1 em sessão planária realizada no dia 3 de julho de 2019, referente ao Relatório de Auditoria (RA) de responsabilidade técnica da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), conforme despacho proferido em 25 de maio de 2018 pela Ministra-Relatora Ana Arraes (TC 014.868/2018-0).

O Acórdão n.º 1542 decorrente do julgamento acima do TCU, bem como o processo na íntegra e os dados da auditoria apenas foram disponibilizados publicamente em julho de 2019, após a deliberação do plenário do TCU, ocasião em que a presente pesquisa já se encontrava em curso.

No entanto, as considerações apontadas pelo TCU são de extrema importância e estão completamente relacionadas com a pesquisa em tela, de modo que essas relevantes informações não poderiam ser ignoradas. Desse modo, este tópico apresenta os principais dados referentes ao Funpen destacados pela equipe técnica de auditoria e, ao final, concentrará a atenção nos dados apresentados sobre o Estado de Pernambuco, que é o objeto de estudo deste trabalho.

O processo do TCU supracitado diz respeito especificadamente aos repasses obrigatórios dos recursos do Funpen pelo Departamento Penitenciário Nacional e a utilização desses montantes pelas unidades federativas, como destacado pela Relatora:

Trata-se de auditoria integrada, nas modalidades operacional e conformidade, cujo objetivo foi avaliar a regularidade e o desempenho dos repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) aos estados e ao Distrito Federal, a fim de verificar em que medida essas transferências de recursos têm atendido às necessidades estruturais do sistema penitenciário nacional, bem como evidenciar os principais obstáculos ao sucesso da política pública. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Para fundamentação do processo em questão, as opiniões dos auditores foram construídas a partir das seguintes técnicas de auditoria: exame físico (*verificação in loco*), exame documental, conferência de cálculos, estudos orçamentários e financeiros, observação

direta, cruzamento de dados e circularização (que se refere à confirmação de informações entre atores independentes). Além disso, foram ouvidos os gestores dos departamentos prisionais locais, inspecionados bens adquiridos e visitadas obras, quando existentes. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Conforme consta no Relatório da Auditoria, 10 (dez) unidades técnicas do TCU participaram do trabalho nos seguintes Estados: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, **Pernambuco**, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Observe-se que neste importante processo consta o Estado de Pernambuco, objeto de estudo desta pesquisa, razão da análise deste processo de auditoria no âmbito do presente trabalho. A SecexDefesa, além de reunir os achados de auditoria em relatório único, realizou fiscalização-piloto no Estado de Goiás, que foi escolhido em razão do alto nível de execução financeira dos recursos do Funpen. Além disso, a equipe aplicou os procedimentos de auditoria no Distrito Federal, totalizando, assim, doze UFs fiscalizadas. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Os repasses obrigatórios do Funpen diretamente às unidades federativas, chamados de transferências ‘Fundo a Fundo’, foram instituídos através de modificações na lei que criou o Funpen (Lei Complementar 79/1994). A modificação foi iniciada com a Medida Provisória n.º 755, de 19 de dezembro de 2016, a qual posteriormente foi revogada pela Medida Provisória n.º 781/2017, sendo essa última por fim convertida na Lei 13.500/2017.

O Relatório da Auditoria do TCU aponta que as transferências anuais do Funpen constituíram resposta do Governo Federal diante da situação crítica em que se encontra o sistema penitenciário nacional, sendo, inclusive, mencionada a decisão do STF no âmbito da Medida Cautelar na ADPF n.º 347, objeto de estudo desta pesquisa:

As medidas adotadas pelo Governo Federal à época decorreram também de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu o ‘estado de coisas inconstitucional’ do sistema penitenciário brasileiro, caracterizado pela violação generalizada de direitos fundamentais dos presos. [...] Diante desse panorama, o STF determinou, em 9/9/2015, entre outras medidas, que a União liberasse o saldo acumulado do Funpen e se abstivesse de realizar novos contingenciamentos dos recursos orçamentários do fundo. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Ademais, é destacada a importância da auditoria técnica nos recursos provenientes do Funpen, uma vez que essas são verbas federais, com crescente dispêndio na visão dos auditores, já que, antes da obrigatoriedade, os repasses apenas ocorriam por meio de transferências voluntárias da União e por meio de convênios:

O Funpen tem por finalidade proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema

penitenciário nacional. Gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Depen/MJSP), o Funpen teve execução anual média de R\$ 333,11 milhões nos últimos dezenove anos (2000-2018), em valores atualizados (IPCA/IBGE de dezembro de 2018). [...] A instituição dos repasses obrigatórios causou aumento significativo na execução orçamentária do Funpen em 2016, que foi ao valor de R\$ 1,22 bilhão, ante R\$ 50,78 milhões executados no exercício imediatamente anterior. [...] Tendo em vista esse crescimento repentino do dispêndio do Funpen, aliado a riscos identificados em auditorias anteriores do TCU também concernentes ao fundo, fez-se necessário empreender fiscalização que permitisse, de modo aprofundado, identificar falhas nos procedimentos adotados pelas Unidades Federativas e pelo Governo Federal que possam levar ao insucesso da política pública. (BRASIL, 2019b, p. 1)

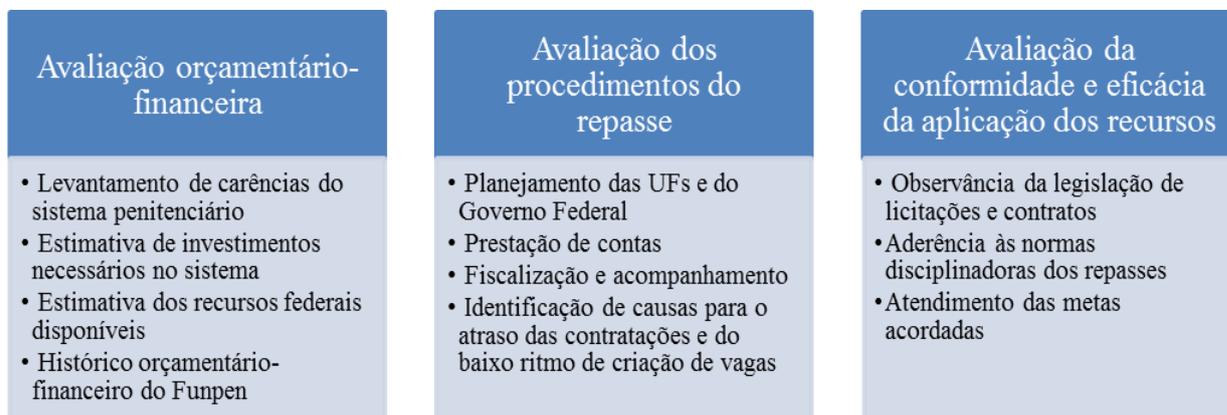
Como frisado pelos auditores, a fiscalização da utilização dos recursos do Funpen é capaz de identificar eventuais falhas não só do Governo Federal, mas, também, das unidades federativas beneficiadas, falhas essas capazes de levar ao insucesso de políticas públicas voltadas para o sistema carcerário nacional, já que a liberação pressupõe a utilização dos recursos e não sua acumulação diante de entraves.

De acordo com os auditores, a fiscalização dos repasses obrigatórios do Funpen desdobrou-se sobre os seguintes aspectos:

a) orçamentário-financeiro, buscando avaliar a capacidade do fundo de promover efetiva alteração da realidade do sistema penitenciário; b) procedimental, objetivando verificar os processos de planejamento, execução e acompanhamento dos repasses; c) de conformidade, com o intuito de verificar a aderência da aplicação dos recursos aos parâmetros legais e infralegais; e d) de eficácia, a fim de averiguar o atingimento de metas preestabelecidas.

A figura abaixo resume os ângulos de foco da fiscalização dos recursos do Funpen repassados as unidades federativas:

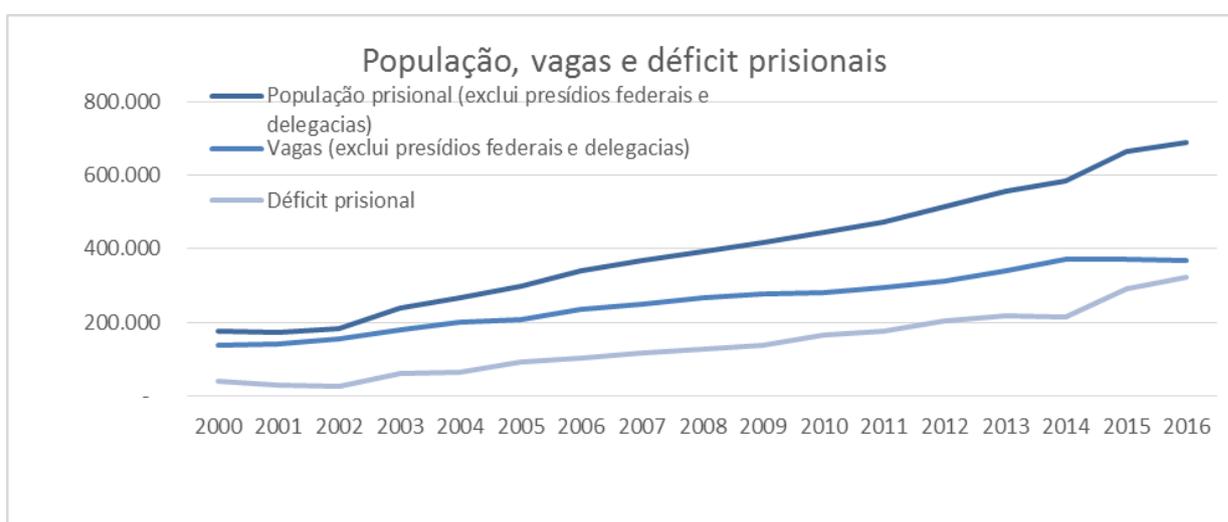
Figura 5 – Abordagem para avaliação dos repasses



Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

O Relatório da Auditoria que compõe os autos do Processo n.º 018.047/2018-1 salienta que o sistema carcerário do Brasil comporta, “em valores absolutos, a terceira maior população prisional do mundo (atrás dos Estados Unidos e da China), tendo apresentado crescimento de 294% no período de 2000 a 2016.” (BRASIL, 2019b, p. 1) No entanto, o crescente aumento não é acompanhado pelo investimento necessário, o que leva à piora do cenário de superlotação dos estabelecimentos penais de todo o País, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Crescimento da população, da capacidade (número de vagas do sistema) e do déficit de vagas do sistema prisional



Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

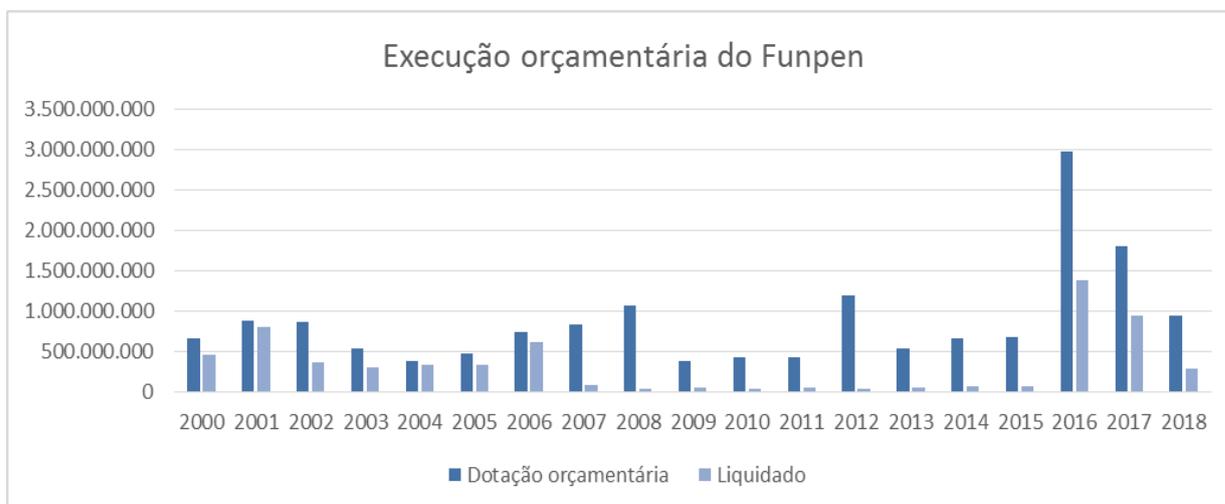
Nesse sentido, é ressaltado que “problemas estruturais contribuem significativamente para a perda de controle do sistema penitenciário por parte do Estado, abrindo espaço para toda sorte de violação de direitos humanos, rebeliões e atuação de facções criminosas.” (BRASIL, 2019b, p. 1) Diante desse cenário, além das medidas tomadas pelos gestores locais, são necessárias medidas pelas autoridades federais, tendo os auditores destacado algumas dessas ações realizadas nos últimos anos.

Tabela 1 – Medidas adotadas pelo Poder Público Federal relacionadas ao déficit de vagas prisionais

	Medida	Objetivo
Poder Judiciário	Instituição das audiências de custódia, Resolução CNJ 213, de 15/12/2015	Levar toda pessoa presa em flagrante delito à autoridade judicial no prazo de 24 horas para apreciar a legalidade e a necessidade de prisão.
	Instituição do Banco Nacional de Mandados de Prisão 2.0 (BNMP/CNJ)	Monitorar a população carcerária e mandados de prisão em tempo real pelo CNJ.
	Instituição do Geopresídios/CNJ	Acompanhar a população carcerária em todo o país.
	Julgado do STF na ADPF 347	Vedar o contingenciamento de recursos do Funpen.
	Edição da Súmula Vinculante 56	Impedir que a falta de vaga em estabelecimento penal apropriado justifique a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso.
	Realização de mutirões na execução penal fomentados pelo CNJ (estima-se que a iniciativa libertou mais de 45 mil presos desde 2008)	Fiscalizar o cumprimento da LEP.
Poder Legislativo	Criação do Sistema Único de Segurança Pública e instituição do Plano Nacional de Segurança Pública, Lei 13.675/2018	Integrar os órgãos das diferentes esferas e Poderes e, ainda, os situados fora da estrutura dos Poderes, nas ações que dizem respeito à temática segurança pública tomada em seu contexto amplo. Articular as ações do Poder Público na área de segurança pública.
Poder Executivo	Instituição de repasses obrigatórios do Funpen e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)	Aumentar a participação federal nas áreas penitenciária e de segurança pública.
	Alteração da Resolução CNPCP 9/2011 por meio da Resolução 2, de 12/4/2018	Flexibilizar as regras de arquitetura prisional com objetivo de tornar a criação de vagas mais célere.

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

Diante dos repasses obrigatórios anuais a partir do ano de 2016, é possível verificar no gráfico a seguir que houve aumento na execução orçamentária do Funpen:

Gráfico 5 – Execução orçamentária do Funpen 2000-2018, em valores atualizados pelo IPCA (dezembro/2018)

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

Os recursos do Fundo Penitenciário Nacional podem ser repassados para as unidades federativas voluntariamente (através de convênios, acordos ou ajustes congêneres) ou na modalidade de transferências obrigatórias, ‘Fundo a Fundo’. Em sendo do tipo ‘Fundo a Fundo’, os valores são transferidos anualmente para os fundos das unidades federais ou podem ser aplicados diretamente pelo próprio Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 1994a, p. 1) A tabela abaixo apresenta os valores obrigatórios do Funpen transferidos obrigatoriamente:

Tabela 2 – Valores globais do Funpen repassados às UFs a título de transferência obrigatória

	2016	2017	2018
Valor (R\$)	1.209.179.991,78	590.625.000,00	63.107.109,00

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

Conforme tabela acima, considerando os anos de 2016, 2017 e 2018, o total global nominal de R\$ 1.862.912.097,00 (um bilhão, oitocentos e sessenta e dois milhões, novecentos e doze mil e noventa e sete reais) foi repassado para as unidades federativas a título de transferência obrigatória do Funpen. Por serem recursos federais e uma soma considerável, a realização da auditoria do TCU foi motivada pela necessidade de “investigar as razões para os empecilhos à geração de resultados da política pública, bem como dirimir riscos relacionados

à carência de planejamento, regulamentação e fiscalização dos repasses [...]” (BRASIL, 2019b, p.1)

De acordo com os auditores, as “transferências obrigatórias anuais do Funpen não serão suficientes para alterar significativamente a realidade do sistema penitenciário nacional, tendo em vista as carências verificadas no setor e a previsão de repasses de baixos valores.” É destacado no relatório que a partir do ano de 2020, as transferências obrigatórias do Funpen projetadas são da ordem de R\$ 17,94 milhões anuais, quando, segundo a equipe, conforme tabela abaixo, de projeção para dezoito anos (até o ano de 2037), seriam necessários R\$ 2,7 bilhões anuais ou R\$ 49 bilhões em todo o período, isso apenas do Fundo Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2019b, p.1)

Tabela 3 – Resumo das estimativas dos recursos federais necessários para atender às carências do sistema penitenciário nacional em um prazo de dezoito anos

	Despesa anual média (R\$)	Total – 18 anos (R\$)
Construção de unidades para geração de 393.462 vagas (21.859 por ano), ao custo unitário de R\$ 49.350,00	1.078.741.650	19.417.349.700
Custeio parcial da estrutura ampliada	1.595.998.578	28.727.974.409
Reforma de 443 unidades em más condições	47.750.230	859.504.139
Total	2.722.490.458	49.004.828.248

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

A estimativa temporal de dezoito anos acima mencionada é o lapso temporal considerado pela equipe de auditores, conforme informações do Departamento Penitenciário Nacional, necessário para equilibrar o sistema de vagas atualmente em grande déficit. Assim, ao longo de 18 (dezoito) anos, demandaria os valores mencionados para serem criadas 386.264 vagas, previsão necessária para equilibrar o sistema.

No entanto, se considerado o histórico orçamentário-financeiro do Funpen desde o ano de 2000, é possível perceber na tabela a seguir que vários fatores atuaram no sentido de

restringir a dotação orçamentária, bem como a execução das despesas do Funpen, o que compromete maiores somas capazes de atender o déficit de vagas.²⁶

Tabela 4 – Fatores que explicam o baixo nível de despesas federais realizadas no período de 2000-2018, que atuaram limitando a despesa ou a arrecadação do fundo, em valores atualizados

Fator	Impacto financeiro (R\$)
Não execução de dotação orçamentária disponível do Funpen (excluídos os valores contingenciados, no período de 2000-2018)	R\$ 8,34 bilhões
Contingenciamentos (2000-2018)	R\$ 1,75 bilhão
Desvinculação de Receitas da União (DRU), 2000-2018, ECs 27/2000, 42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2016	R\$ 1,50 bilhão
Extinção da destinação de 50% das custas judiciais federais ao Funpen (EC 45/2004) (2005-2018)	R\$ 2,93 bilhões
Total de recursos	R\$ 14,52 bilhões

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

Na verdade, a auditoria aponta que o sistema carcerário nacional “demandaria valor estimado de R\$ 97,84 bilhões para, no prazo de dezoito anos (R\$ 5,44 bilhões anuais), extinguir o déficit de vagas prisionais, reformar unidades prisionais precárias e viabilizar seu pleno funcionamento.” (BRASIL, 2019b, p.1) Como mencionado, só de transferências obrigatórias do Funpen seriam necessários R\$ 2,7 bilhões anuais ou R\$ 49 bilhões ao longo

²⁶ [...] há outros fatores, ocorridos em momentos mais longínquos, que, caso não verificados, hoje proporcionariam maior volume de repasses obrigatórios, uma vez que trouxeram impacto sobre a arrecadação do Funpen: a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a Emenda Constitucional 45/2004. A DRU é um instrumento utilizado pelo Governo Federal para aumentar a flexibilidade na utilização dos recursos e é estabelecida por meio de emendas constitucionais. Como as receitas do Funpen são fortemente dependentes de concursos de prognósticos, que são contribuições sociais e que, portanto, são afetadas pela desvinculação constitucional, o Funpen vem sofrendo perda de arrecadação considerável ao longo do tempo, atingindo o valor atualizado de R\$ 1,5 bilhão no período compreendido entre 2000 e 2018, conforme informações da STN. Já a Emenda Constitucional 45/2004, a chamada emenda da reforma do Poder Judiciário, estabeleceu que ‘as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça’ (CF/1988, art. 98, §2º). Até a promulgação da aludida emenda, o art. 2º, VII (revogado), da LC 79/1994 dispunha que 50% do montante total das custas judiciais recolhidas em favor da União deveriam ser revertidas ao Funpen. A perda de receitas do Funpen com a promulgação da EC 45/2004 equivaleu a R\$ 209,17 milhões ao ano em valores atualizados (ref. 7). A referida emenda fez com que R\$ 2,93 bilhões a menos fossem destinados ao Funpen no período 2005-2018. Além disso, por se tratar de emenda constitucional, a EC 45/2004 vinculou também regras financeiras para estados e DF, produzindo possível impacto na arrecadação de fundos penitenciários, caso os entes dispusessem de modo similar ao Funpen com relação às custas judiciais estaduais. (BRASIL, 2019b, p. 1)

de dezoito anos (até o ano de 2037), sendo os demais valores concedidos mediante financiamento integral pela União, destinados para a construção e reforma dos estabelecimentos penais.

Nesse contexto, as principais carências estruturais identificadas pela auditoria do TCU foram:

a) necessidade de criação, até 2037, de 386.264 vagas para resolver o déficit projetado de vagas do sistema penitenciário nacional; b) necessidade, em face da situação fiscal das UFs, de apoio financeiro da União a fim de suprir as despesas incrementais (custeio) que decorrerão da criação das novas vagas acima quantificadas; c) necessidade de reformar 443 unidades atualmente em condições precárias; e d) necessidade de adequar fisicamente (padrões de arquitetura e construção) as unidades penais aos regimes de penas estabelecidos na LEP. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Consta dos autos da auditoria do TCU que o “expressivo volume de investimentos hoje necessários ao sistema penitenciário é explicado pelo longo período de baixa execução orçamentária do Funpen e pelo concomitante baixo nível de investimentos das UFs.” (BRASIL, 2019b, p. 1) De acordo com dados apresentados, embora crescente a população carcerária os investimentos realizados com recursos Funpen e recursos das unidades federativas se mostram insuficientes:

Tabela 5 – Investimentos no sistema penitenciário nacional entre 2000-2016

	Valor (R\$)
Execução média anual do Funpen em investimentos	256.368.187
Investimentos anuais no sistema prisional com recursos estaduais e distritais	506.786.817
Total estimado	763.155.004

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

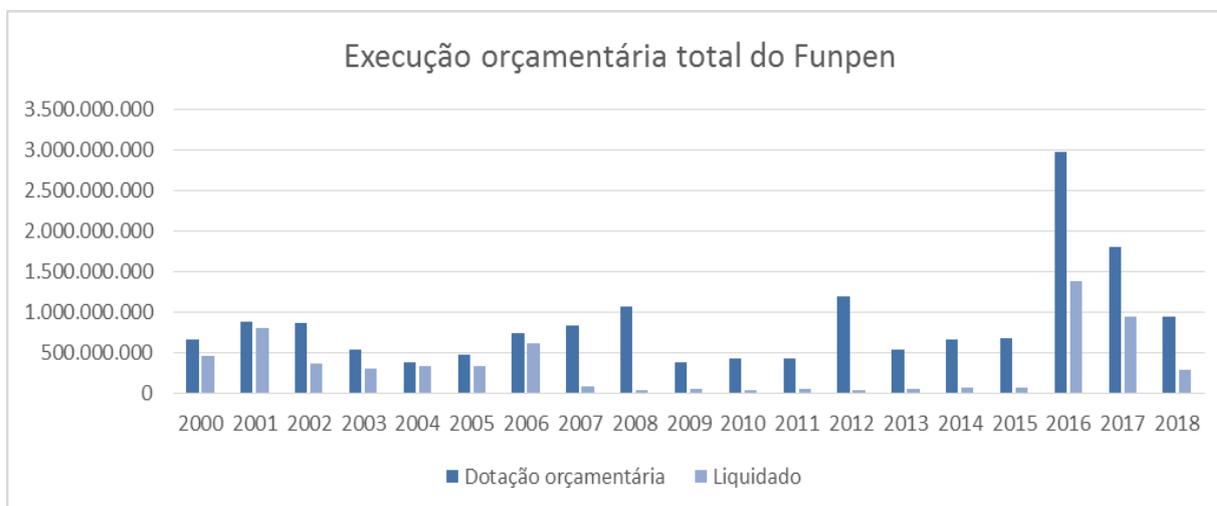
A tabela anterior levou em consideração os dados levantados das unidades da federação fiscalizadas em 2017, dentre elas o Estado de Pernambuco. De acordo com os auditores, “a dotação orçamentária do Funpen no período de 2000-2018 totalizou, em valores atualizados pelo IPCA, R\$ 16,47 bilhões.” No entanto, considerando apenas o período de 2000 a 2016, a população carcerária teve um crescimento médio de 32.185 pessoas ao ano, conforme dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias pelo Depen, o que

demandaria um investimento anual de cerca de R\$ 1,59 bilhão em obras ou R\$ 27,03 bilhões ao longo de todo o período. (BRASIL, 2019b, p. 1) Nesse sentido, o relatório expõe que:

Conforme se observa, o investimento apontado é expressivamente inferior ao reclamado, ainda que tivesse sido integralmente direcionado à criação de vagas. Todavia, como se sabe, o valor engloba também despesas para reformas de estabelecimentos, aparelhamento de unidades, aquisição de equipamentos de proteção individual, aquisição de viatura, entre outros. Além disso, no caso das despesas do Funpen, percentual do montante investido refere-se ao sistema penitenciário federal. Com relação à União, o baixo nível de investimentos observado no período está relacionado, principalmente, com a baixa execução orçamentário-financeira como um todo do Funpen. Nas UFs, o reduzido investimento decorre, sobretudo, do elevado percentual de despesas com pessoal e das já comentadas dificuldades fiscais por que passam os entes subnacionais. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Além do investimento insuficiente, a auditoria constatou o baixo nível de execução orçamentário-financeira do Funpen, principalmente até o ano de 2015. Nessa seara, os dados da execução orçamentário-financeira do Funpen de 2000 a 2018 podem ser observados a seguir:

Gráfico 6 – Execução orçamentário-financeira do Funpen no período de 2000-2018



Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

Como já mencionado, a dotação orçamentária do Funpen no período de 2000-2018 totalizou, em valores atualizados pelo IPCA, R\$ 16,47 bilhões. Nesse contexto, houve execução de R\$ 6,33 bilhões (38,4% da dotação total), equivalentes a uma média anual de R\$ 333,11 milhões. Cabe destacar que caso não tivesse sido estabelecido o repasse obrigatório a partir de 2016, o nível de execução seria ainda inferior, predispondo-se para o percentual de utilização de 26% das dotações orçamentárias no período, considerando que os repasses

obrigatórios do Funpen nos anos de 2016, 2017 e 2018 alocaram aproximadamente R\$ 1,92 bilhão (em valores atualizados) para as 27 unidades federativas. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Importante salientar que, embora os valores referentes à liquidação dispostos no Gráfico 6 pareçam significativos nos anos de transferências obrigatórias Funpen (2016, 2017 e 2018), isso não quer dizer que os valores foram necessariamente utilizados (ou seja, liquidação em sentido estrito), uma vez que a própria legislação prevê que o ente federado pode devolver posteriormente tais recursos através de Guia de Recolhimento da União (GRU), conforme prazos determinados pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública. (BRASIL, 1994a, p. 1)

Nesse contexto, sobre a baixa execução dos valores orçados para o Funpen, a auditoria identificou os seguintes pontos:

a) execução de parcela significativa do orçamento dependente da concretização de contratos de repasse, instrumento que se mostrou pouco efetivo durante o lapso de vigência do Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional (Pnasp), que previa a criação de 42.500 vagas entre 2012-2015 e havia entregue, até o fim de 2017, 7.459 vagas; b) contingenciamento de R\$ 1,75 bilhão no período em valores atualizados [...], medida não mais permitida a partir de setembro de 2015, inicialmente em face de determinação do STF e, na sequência, por expresse mandamento legal (art. 3º, § 6º, da LC 79/1994); e c) superestimativa das despesas fixadas para o Sistema Penitenciário Federal na Lei Orçamentária Anual, sem a correspondente efetiva execução, tendo como consequência adicional a diminuição da base de incidência dos percentuais de repasses obrigatórios determinados pela LC 79/1994. [...]. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Ademais, no tocante aos baixos investimentos das unidades federativas, estimou-se que as 27 unidades da federação investiram no ano de 2017, um total de R\$ 494,18 milhões (correspondente a 3,11% das despesas globais no sistema carcerário), valor estimado como média nacional, levando-se em consideração os dados apurados pela auditoria nos Estados fiscalizados. No caso de Pernambuco, os investimentos foram acima da média nacional representando 10,08% das despesas globais no sistema penitenciário (recursos estaduais e distritais em 2017), mas ainda assim os valores são mínimos. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Outro aspecto frisado no RA é que os repasses obrigatórios anuais do Funpen estão “apresentando considerável redução de valor, iniciando com um patamar de R\$ 1,21 bilhão em 2016 e passando a R\$ 590,6 milhões em 2017 e R\$ 63,1 milhões em 2018, estimando-se que equivalerão a aproximadamente R\$ 17,94 milhões a partir de 2020.” Levando-se em consideração as premissas legais para o repasse obrigatório dispostas na Lei Complementar n.º 79/1994, estima-se que para o período de dezoito anos (2020-2037) as transferências Funpen totalizariam cerca de R\$ 323,01 milhões. No entanto, como aqui já foi destacado, para

equilibrar as vagas do sistema carcerário nacional, seriam necessários até 2037, R\$ 2,7 bilhões anuais ou R\$ 49 bilhões em todo o período, apenas de recursos Funpen. (BRASIL, 2019b, p. 1) Além disso, segundo os auditores, a significativa diminuição dos repasses Funpen já em 2017, que foi a segunda transferência obrigatória, é resultado da redução das “receitas de rendimentos financeiros antes proporcionados pelo expressivo volume de recursos acumulado do fundo, bem como da própria utilização desses mesmos superávits financeiros.”²⁷ (BRASIL, 2019b, p. 1)

Dentre vários pontos abordados no Relatório de Auditoria do TCU, um aspecto extremamente relevante para a presente pesquisa diz respeito ao ritmo de criação de vagas no sistema carcerário. Em linhas gerais, a criação de vagas está aquém das metas estabelecidas, vez que, passados 21 meses da primeira transferência obrigatória (dez/2016 a set/2018) somente 6,7% das vagas previstas foram criadas (996 vagas de um total previsto de 14.893)²⁸ e apenas 5,3% dos recursos executados.

Tabela 6 – Vagas previstas, entregues, em construção e a serem entregues pelas UFs fiscalizadas, referentes aos recursos repassados em dezembro de 2016 (posição de setembro/2018)

UF	Previstas (A)	Entregues (B)	Em construção (conclusão provável até 31/12/2019) (C)	Vagas disponíveis até 31/12/2019 (B+C)
BA	1.122	0	0	0
CE	2.068	0	168	168 (15,1%)
DF	600	0	0	0
GO	538	0	388	388 (72,1%)
MG	2.754	0	0	0
MS	1.461	0	0	0
PA	972	0	306	306 (31,5%)
PE	2.964	996	996	1.992 (67,2%)

²⁷ Para o TCU, a diminuição abrupta dos repasses fundo a fundo ocorre, principalmente, em razão da redução dos rendimentos derivados de aplicações financeiras, uma vez que, a partir da introdução das transferências obrigatórias, os superávits financeiros verificados em exercícios anteriores passaram a ser utilizados, diminuindo assim, o saldo acumulado do Funpen e, conseqüentemente, os rendimentos financeiros sobre ele incidente. Os rendimentos de depósitos bancários contabilizaram, em valores atualizados, R\$ 364,5 milhões em 2016 e caíram para R\$ 185,8 milhões em 2017. Em 2018, chegou a R\$ 102,0 milhões. A representatividade dos valores repassados em 2016 e, em certo grau, em 2017, decorreram também da utilização desses mesmos superávits financeiros. O emprego de superávits financeiros de exercícios anteriores se dá por meio de projeto de lei que suplementa a dotação orçamentária do fundo, indicando como fonte o saldo positivo entre o montante de recursos arrecadados e o montante das despesas do fundo de exercícios anteriores. (BRASIL, 2019b, p. 1)

²⁸ O quantitativo previsto de vagas a serem criadas com recursos obrigatórios Funpen nos anos de 2016, 2017 e 2018 pode diferir do previsto no site do Departamento Penitenciário Nacional em sua página na Internet (acesso em 02/06/2020), na aba “Obras por Estado”, pois os dados na página do Depen podem estar desatualizados ou simplesmente ainda não contemplar alguma obra contabilizada pela auditoria do TCU *in loco*.

PI	598	0	0	0
PR	548	0	0	0
RS	904	0	0	0
SC	364	0	0	0
Total	14.893	996 (6,7%)	1.858	2.854 (19,2%)

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

Em comparação com as unidades federativas fiscalizadas, o Estado de Pernambuco foi um dos Estados que mais entregou vagas com recursos obrigatórios Funpen repassados em 2016 para esse fim. Nesse sentido, sobre a execução financeira, “houve repasse de R\$ 383,3 milhões para criação de vagas em 26/12/2016 para as doze UFs fiscalizadas. Desse valor, foram executados R\$ 27,6 milhões (7,2% do total repassado em 2016) até setembro/2018.” (BRASIL, 2019b, p. 1) Já em relação ao ano de 2017, o repasse aos Estados específico para criação de vagas foi de R\$ 133,9 milhões, mas, de acordo com a auditoria do TCU, até setembro de 2018 não houve a execução desses valores, conforme a próxima tabela:

Tabela 7 – Valores do Funpen transferidos na modalidade obrigatória para geração de vagas e executados pelas UFs fiscalizadas (posição de setembro/2018)

UF	Repasse 2016 (R\$)	Repasse 2017 (R\$)	Total repassado (R\$)	Executado (R\$)
BA	31.944.444	15.686.000	47.630.444	0
CE	31.944.444	13.470.830	45.415.274	0
DF	31.944.444	7.000.000	38.944.444	0
GO	31.944.444	10.980.802	42.925.246	14.743.099
MG	31.944.444	10.336.739	42.281.183	0
MS	31.944.444	12.918.326	44.862.770	0
PA	31.944.444	7.100.000	39.044.444	432.167
PE	31.944.444	17.724.684	49.669.128	12.446.851
PI	31.944.444	4.997.556	36.942.000	0
PR	31.944.444	17.027.272	48.971.716	0
RS	31.944.444	11.971.201	43.915.645	0
SC	31.944.444	4.659.572	36.604.016	0
Total	383.333.328	133.872.982	517.206.310	27.622.117 (7,20%)

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

Observe-se que os recursos Funpen apontados na tabela se referem a parte do total repassado nestes anos a ser destinada especificamente para criação de vagas. Nesse contexto, segundo a análise do TCU naquela época, o Estado de Pernambuco havia executado somente R\$ 12.446.851,00 (Doze milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil e oitocentos e cinquenta e um reais) do total de R\$ 49.669.128,00 (Quarenta e nove milhões, seiscentos e sessenta e nove mil e cento e vinte e oito reais), o que corresponde a apenas 25,05% por cento do montante recebido para esse fim em 2016 e 2017,²⁹ o que, naquele momento, evidenciava acúmulo dos valores do fundo.

Com base nas informações constantes nas Tabelas 6 e 7, é possível notar que os resultados alcançados com os repasses obrigatórios do Funpen até setembro de 2018, conforme constatados pelos auditores do TCU, ou seja, dois anos desde a introdução da transferência obrigatória de recursos, demonstram que as ações do Governo Federal são importantes, porém não estão sendo suficientes a ponto de estabelecer de modo ágil a ampliação do número de vagas no sistema carcerário nacional. Isso significa que embora exista um maior envolvimento do Governo Federal na área, a provável criação de vagas até 31/12/2019 é de 2.854 nas unidades federativas fiscalizadas, com recursos Funpen, quantitativo esse insuficiente, inclusive, para atender ao incremento da população prisional prevista para o período de 2016 a 2018, que seria de 7.377 presos nas UFs fiscalizadas. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Além da dissonância entre o crescimento da população carcerária e o número de vagas cuja construção já está autorizada (recursos reservados), o ritmo para conclusão das obras nos estabelecimentos penais não é animador, como mostrou a Tabela 6. Como se não bastassem esses entraves, é preciso lembrar que a não execução dos recursos, em regra, leva à devolução desses valores devidamente atualizados, nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública (MJSP), conforme preconiza a Lei Complementar n.º 79/1994. (BRASIL, 1994a, p. 1)

A própria LC n.º 79/1994 dispõe que é possível prorrogar os prazos para execução dos valores repassados pelo Funpen, porém como as metas iniciais não foram cumpridas pelos Estados e pelo Distrito Federal, já houve prorrogação de prazo pelo MJSP. Assim, diante dos baixos resultados alcançados para criação de vagas, muito discrepante em relação ao previsto,

²⁹ Os totais de valores obrigatórios do Funpen executados informados pelo TCU diferem daqueles informados pela Secretaria de Ressocialização de Pernambuco em 24/10/2019 mediante requerimento, pois o processo de auditoria do TCU foi fechado em data anterior a essa, até para que o referido feito fosse julgado em 03/07/2019.

podem ocorrer novas prorrogações ou a determinação de devolução dos recursos repassados (art. 3º-A, §§ 4º e 5º, da LC 79/1994). (BRASIL, 1994a, p. 1)

Tabela 8 – Prazos iniciais e prorrogados para utilização dos recursos transferidos do Funpen na modalidade fundo a fundo

Ano do repasse	Prazo inicial	Prorrogações
2016	31/12/2017 (Portaria MJ 1.414, de 26/12/2016)	31/12/2018 (Portaria MJSP 1.171, de 14/12/2017); 31/12/2019 (Portaria MSP 222, de 29/11/2018)
2017	31/12/2019 para obras e 31/12/2018 para os demais objetos (Portaria MJSP 1.221, de 21/12/2017)	31/12/2019, para ambos os casos (Portaria MSP 222, de 29/11/2018)
2018	31/12/2019 (Portaria MSP 225, de 10/12/2018)	A Portaria MSP 225/2018 autorizou a prorrogação até 31/12/2020 mediante parecer favorável do Depen

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

As prorrogações e eventuais devoluções de recursos do Funpen comprometem a política pública voltada para o sistema carcerário nacional, tornando inapto o combate ao déficit de vagas, como exposto abaixo:

O atraso verificado compromete não apenas a eficácia da política pública, já que as vagas acordadas não serão entregues no prazo inicialmente convencionado, como também, a efetividade, vez que a ação governamental se torna inapta para combater o déficit de vagas carcerário em curto ou médio prazos, que seguirá em trajetória ascendente em razão do descompasso entre o crescimento do número de presidiários e ritmo de criação de vagas. (BRASIL, 2019b, p. 1)

De acordo com o Relatório da Auditoria, os auditores do TCU com o objetivo de entender os motivos que levaram aos baixos resultados da política de criação de vagas, identificaram três fatores preponderantes considerando os trabalhos de campo nas unidades fiscalizadas, a saber: “a) carência de estudos preliminares de viabilidade e de planos diretores penitenciários por parte das UFs; b) insuficiência de capacidade operacional das UFs; c) insuficiência de quadro técnico do Depen; e d) inadequação dos controles prévios do Depen.” (BRASIL, 2019b, p. 1)

Havia a expectativa que os repasses do Funpen gerassem algum alívio ao problema da superlotação dos estabelecimentos penais em curto ou médio prazos, porém a auditoria do TCU constatou com o trabalho de campo nos Estados fiscalizados, que apenas havia

“previsão de conclusão de apenas cinco empreendimentos até 31/12/2019, todos eles referentes ao repasse de 2016, correspondentes a um acréscimo de 2.854 vagas” [...]. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Tabela 9 – Obras previstas, licitadas, contratadas, iniciadas pelas UFs fiscalizadas, referentes aos repasses de 2016 e 2017 (posição de setembro/2018)

UF	Obras previstas	Licitadas	Contratadas	Iniciadas	Conclusão provável até 31/12/2019
BA	7	0	0	0	0
CE	4	0	1	1	1
DF	2	0	0	0	0
GO	2	0	1	1	1
MG	3	0	0	0	0
MS	9	0	0	0	0
PA	5	1	1	1	1
PE	11	2	4	4	2
PI	4	0	0	0	0
PR	2	0	1	0	0
RS	4	0	0	0	0
SC	2	0	0	0	0
Total	55	3	8	7	5

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b, p. 1)

Conforme a tabela acima, na época da auditoria, o Estado de Pernambuco possuía 11 obras previstas, porém apenas 2 (duas) estavam licitadas, 4 (quatro) contratadas e 4 (quatro) foram iniciadas. Todavia, o problema maior era a previsão de obras a serem entregues até o final de 2019, que correspondia a apenas 2 (duas) obras com estimativa de conclusão, ou seja, apenas 18% das do total de obras previstas.

Dentre os entraves para avanço das obras, destaca-se o fato de que ocorreu o incremento de recursos financeiros do Funpen, mas não houve suficiente suporte operacional nas unidades federativas para dar andamento efetivo às contratações de obras, o que ficou caracterizado pelo grande número de contratações previstas por servidor e pelas contratações que sequer foram iniciadas.

Foi identificado que, entre as unidades fiscalizadas, sete das doze, o que corresponde a 58,3%, tem mais de uma contratação por servidor da área técnica responsável por obras e serviços de engenharia. Além disso, dessas sete unidades, foi constatado que cinco também são gestoras encarregadas por construções não relacionadas aos repasses do Funpen, evidenciando insuficiência de mão de obra para suporte, como pode ser verificado a seguir:

Tabela 10 – Quantidades de servidores lotados, contratações de obras com recursos do Funpen e das UFs e relação do número de contratações por servidor nas unidades responsáveis pelas obras nas UFs fiscalizadas

UF	Quantidade de servidores (A)	Contratações Funpen (B)	Total de obras previstas – recursos do Funpen e das UFs (C)	Contratações /Servidores (C/A)
BA	17	7	7	0,41
CE	2	4	4	2,00
DF	6	2	20	3,33
GO	9	2	2	0,22
MG	8	3	13	1,63
MS	Não informado	9	9 ¹	-
PA	8	5	5	0,63
PE	6	11	11	1,83
PI	11	4	13	1,18
PR	Não informado	2	2 ¹	-
RS	21	4	30	1,43
SC	3	2	12	4,00
Total	91	55	128	1,67 (média)

Fonte: Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 2019b, p. 1)

No caso do Estado de Pernambuco, a média do quantitativo de servidores por contratações é de 1,83, o que está um pouco acima da média nacional de 1,67. O problema é que a média da tabela acima levou em conta apenas contratos referentes ao Funpen, sendo que na maioria das vezes, os mesmos servidores também são responsáveis por contratos com

outros recursos sem ser Funpen, a exemplo de contratos com recursos do Governo do Estado ou do Governo Federal.

O incremento significativo no volume de recursos para investimentos no sistema penitenciário por meio do Funpen demanda o reforço do quadro de pessoal especializado responsável pelas contratações. Isso porque fora os entraves licitatórios que demandam uma série de etapas antes da licitação propriamente dita, como os planos de necessidade e o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), existe todo um trabalho de acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados, além da devida responsabilidade pelo andamento das obras.

Não bastasse isso, foi identificado pelo TCU que os controles prévios do Depen tem sido inadequados, o que tem ocasionado um estoque elevado de projetos dos Estados pendentes de aprovação desse órgão federal, prejudicando a celeridade do andamento das contratações. Embora os problemas não se restrinjam ao Departamento Penitenciário Nacional, das doze unidades federativas fiscalizadas, oito atribuíram a esse órgão a responsabilidade pelos atrasos do cronograma de execução dos recursos, por conta da demora na análise dos projetos de arquitetura e engenharia.

De um total de 63 projetos submetidos pelas unidades federativas para o Depen, 32 projetos de arquitetura e engenharia estavam em análise desse órgão e 29 em diligências para sanear falhas, conforme tabela abaixo:

Tabela 11 – Estágio dos projetos das UFs enviados ao Depen (posição em 5/11/2018)

	Projetos enviados pelas UFs	Projetos aprovados pelo Depen	Projetos em análise	Em diligência
2016	53	2	23	28
2017	10	0	9	1
Total	63	2	32	29

Fonte: Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 2019b, p. 1)

O Tribunal de Contas da União, por meio da auditoria, aponta que o grande número de projetos em análise se deve a “notória insuficiência do quadro técnico do Depen, bem como da adoção, também por parte do Depen, de procedimentos de controle prévios que represam o andamento dos processos administrativos nas UFs.” O grande número de projetos

em análise no Depen compromete a celeridade da execução dos recursos do Funpen, uma vez que, em se tratando de obras, os Estados precisam aguardar a aprovação dos projetos submetidos a esse órgão para que possam dar andamento ao processo administrativo interno.

No caso da modalidade de transferências voluntárias (contratos de repasse), a Caixa Econômica Federal atua como mandatária da União e se responsabiliza pela análise técnica dos projetos básico e executivo do orçamento e do cronograma físico-financeiro, não sendo essa uma atribuição do Departamento Penitenciário Nacional como ocorre nos casos das transferências obrigatórias do Funpen, as quais dependem das submissões de projetos dos Estados a esse órgão. Em breve síntese, a análise dos projetos submetidos pelas unidades federativas para os repasses obrigatórios do Funpen deve seguir as seguintes etapas: a) análise prévia ao repasse da compatibilidade do plano de aplicação à LC 79/1994; b) análise posterior ao repasse do ‘plano de utilização’ com base em critérios estabelecidos em nota técnica da unidade; c) análise de documentação para avaliar viabilidade técnica, econômica e ambiental, bem como dos planos orçamentário e financeiro; e d) análise dos relatórios de prestação de contas. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Diante dos principais pontos ressaltados pela auditoria do TCU que avaliou em que medida os repasses obrigatórios do Funpen têm atendido às necessidades estruturais do sistema carcerário nacional, assim como as principais barreiras para o sucesso da política pública, ficou evidenciado que são muitos os desafios para que o Brasil possa prover uma estrutura mínima no sistema de modo a cumprir os objetivos e princípios expressos na Constituição Federal de 1988, na Lei de Execução Penal e na Lei Complementar 79/1994. Nesse contexto, o Relatório da Auditoria foi aprovado pelo TCU com várias determinações de encaminhamentos e recomendações para ciência do Ministério da Justiça e da Segurança Pública e do Departamento Penitenciário Nacional, bem como dos diversos atores envolvidos, a exemplo dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, onde houver.

Em síntese, a auditoria identificou que o crescente aumento da população carcerária não é acompanhado dos investimentos necessários, o que leva a piora do cenário de superlotação dos estabelecimentos penais de todo o Brasil. Nesse sentido, foi destacado que o Poder Público Federal, nas três esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário), têm adotado uma série de medidas para diminuir o déficit de vagas nos estabelecimentos penais, tais como a decisão do STF em estudo nesta pesquisa.

Foi constatado que há uma maior execução orçamentária do Funpen de 2016 em diante, após a implantação das transferências obrigatórias desse fundo, porém isso não

implica em investimentos na prática, uma vez que se não cumpridas todos os requisitos necessários para utilização do fundo, esse acaba sendo devolvido para os cofres públicos por meio de Guia de Recolhimento da União. Ademais, foi frisado pelos auditores que os recursos do Funpen, embora importantes, por si só não serão capazes de alterar significativamente a realidade do sistema penitenciário nacional, tendo em vista as carências do setor, além dos baixos repasses do fundo.

Os estudos realizados pelos auditores do TCU indicaram que até 2037, para que seja equilibrada a equação vagas x n.º de presos, seria necessária a criação de 393.462 vagas (sendo 21.859 vagas por ano). Com um custo unitário estimado de R\$ 49.350,00, para criação de cada vaga, mais o custeio parcial da estrutura ampliada e a reforma de 443 unidades em más condições, os investimentos necessários totalizariam mais de R\$ 2,7 bilhões anuais ou R\$ 49 bilhões ao longo de dezoito anos (até o ano de 2037), apenas de recursos do Funpen. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Com efeito, o estudo demonstrou que o sistema carcerário nacional “demandaria valor estimado de R\$ 97,84 bilhões para, no prazo de dezoito anos (R\$ 5,44 bilhões anuais), extinguir o déficit de vagas prisionais, reformar unidades prisionais precárias e viabilizar seu pleno funcionamento.” (BRASIL, 2019b, p.1) Desse modo, excluídos os valores Funpen obrigatórios mencionados no parágrafo anterior, a diferença de valores necessários, de acordo com sugestão dos auditores, deveriam ser concedidos mediante financiamento integral pela União.

De um modo geral, a auditoria demonstrou que o fundo está se acumulando nos Estados, vez que, após 21 meses da primeira transferência obrigatória (dez/2016 a set/2018) somente 6,7% das vagas previstas foram criadas (996 vagas de um total previsto de 14.893) e apenas 5,3% dos recursos executados. No caso específico de Pernambuco, o Estado está entre as unidades federativas que mais executou recursos obrigatórios Funpen repassados no ano de 2016, sendo prevista a criação de 2.964 vagas com esses recursos, tendo 996 sido entregues e mais 996 estavam com entrega prevista para 31/12/2019, o que corresponde a 67,2% das vagas inicialmente previstas para serem criadas. (BRASIL, 2019b, p.1) Além disso, consoante as informações obtidas junto à Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco tratadas no tópico anterior, o Estado destinou para obras, nos anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente, 71,32%, 63,38%, e 42,19% dos valores Funpen transferidos obrigatoriamente para Estado

Dentre os problemas identificados, uma preocupação é o ritmo lento de conclusão das obras. Outrossim, vale salientar que até a obra chegar a ser finalizada são inúmeros os

entraves não só licitatórios, mas também de mão de obra especializada suficiente para o devido acompanhamento dos contratos. Além disso tudo, segundo a maioria das unidades fiscalizadas, o atraso do cronograma de execução dos recursos obrigatórios do Funpen se deve, em parte, pela demora na análise dos projetos de arquitetura e engenharia pelo Depen.

Diante dos principais pontos do Relatório de Auditoria do TCU aqui aventados, verifica-se que a decisão do STF vem sendo cumprida, portanto, o repasse do Funpen está sendo direcionado aos Estados e os recursos não estão sendo contingenciados pela União. De um modo geral, em todo o Brasil, a execução dos recursos do Funpen está baixa, fazendo com que sejam acumulados valores do Funpen e em alguns casos até mesmo a devolução da quantia. No caso de Pernambuco, como demonstrado, o Estado vem destinando boa parte do fundo para obras, porém não foi informado pela Secretaria Executiva de Ressocialização, nem pela equipe de auditoria do TCU no relatório, em que têm sido aplicados os valores Funpen remanescentes (isto é, a parte da quantia do fundo não direcionada para obras), bem como não foi informado, se alguma parcela dos recursos repassados em 2016, 2017 ou 2018 foi devolvida por meio de GRU pelo Estado.

5.2.1.3 Da análise das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco

Diante da liberação dos recursos do Funpen determinadas pela decisão do STF em estudo nesta pesquisa, parte-se da premissa de que, após a liberação de tais recursos, os investimentos na construção, na reforma e na ampliação de novos estabelecimentos penais no Estado de Pernambuco provavelmente aumentariam e, conseqüentemente, ocorreria a criação de novas vagas para o sistema carcerário desta unidade da federação.

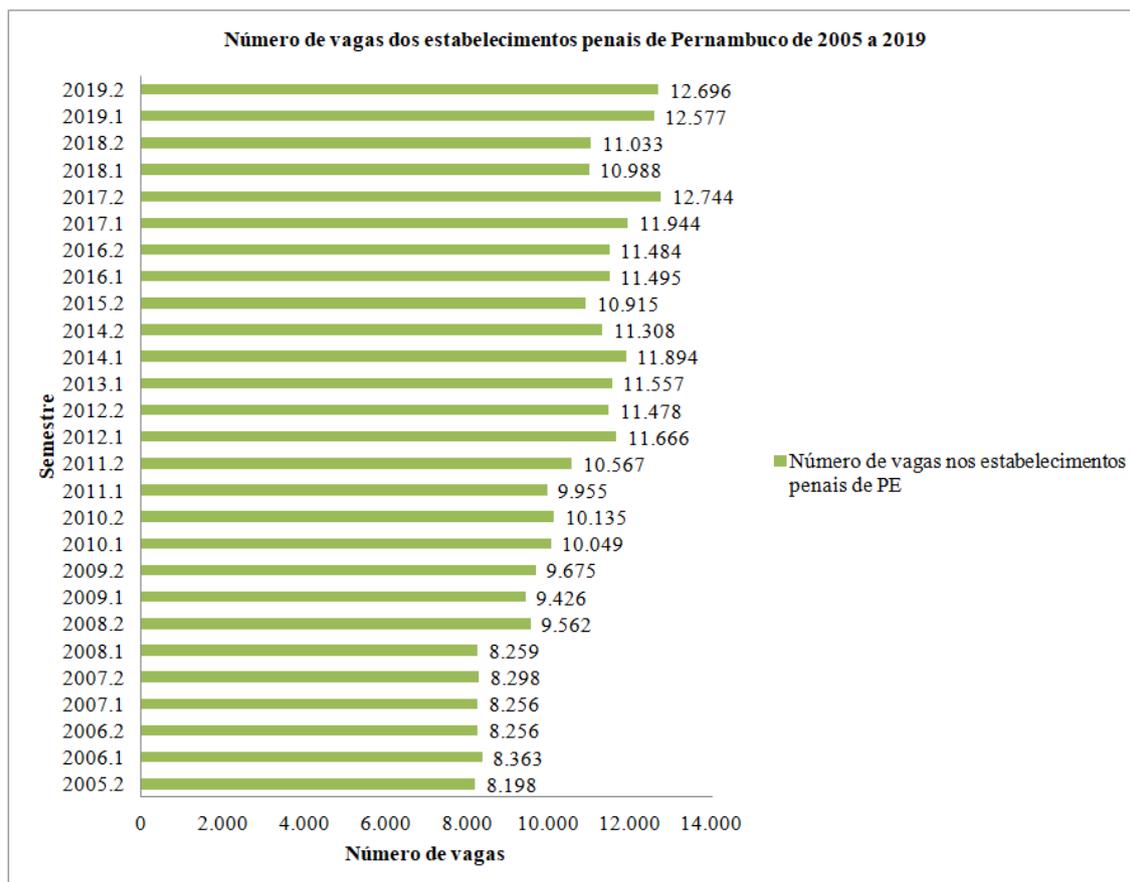
As considerações sobre os reflexos da liberação do Funpen realizadas nesta pesquisa até o presente momento demonstraram, a partir da análise dos dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização, que, de fato, o Estado de Pernambuco tem destinado valores do Funpen para obras, sendo previstas a criação de 2.524 (duas mil quinhentas e vinte e quatro) vagas com os recursos repassados em 2016 e 352 (trezentas e cinquenta e duas) novas vagas com os recursos repassados em 2017, conforme dados disponíveis na página do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020e, p.1)

De igual modo, o processo do TCU referente à auditoria realizada em doze Estados da Federação, dentre eles o Estado de Pernambuco, apresentou uma série de problemas que demonstraram a insuficiência dos recursos do Funpen para o atendimento das demandas por vagas no sistema penitenciário nacional. Embora seja um importante recurso, nos moldes

atuais, por si só, não será capaz de aliviar a superlotação existente nos estabelecimentos penais nas unidades da federação nos próximos anos.

De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias³⁰, realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional de 2005 a 2019, o sistema carcerário de Pernambuco contou durante esse período com as seguintes vagas:³¹

Gráfico 7 – Número de vagas dos estabelecimentos penais de PE no período de 2005 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora³²

Diante desse cenário, esta pesquisa passa a analisar a evolução das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco, uma vez que, com a decisão do STF, havia

³⁰ Cabe esclarecer que no período de 2005 a 2019 o Depen vem disponibilizando semestralmente o Levantamento Penitenciário de Informações Penitenciárias, porém não existe levantamento dos seguintes semestres: 2005.1 (Junho de 2005, pois o levantamento iniciou em 2005.2 – em Dezembro de 2005), 2013.2 (Dezembro de 2013) e 2015.1 (Junho de 2015). (BRASIL, 2020c, p. 1)

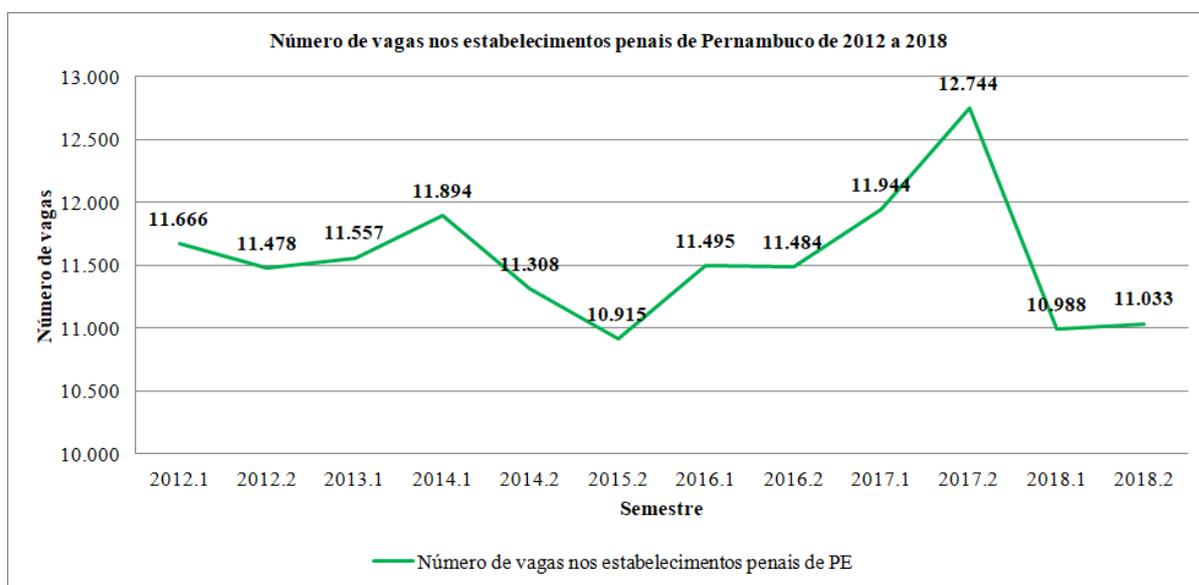
³¹ Os dados de 2005 a 2019 foram extraídos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de cada semestre disponível na página do Depen para o período citado. As informações levam em conta as vagas disponíveis para presos provisórios e definitivos, inclusive aqueles sujeitos à medida de segurança de internação, exatamente como disponibilizadas pelo levantamento citado. (BRASIL, 2020c, p. 1)

³² A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

expectativa no aumento de vagas diante dos investimentos com os recursos liberados do Funpen. Assim, foram calculadas as médias das vagas do sistema carcerário de Pernambuco antes e depois da decisão do STF.

Considerando o lapso temporal de três anos antes (2012, 2013 e 2014) e de três anos depois (2016, 2017 e 2018) da decisão do STF, a qual foi proferida no ano de 2015, o gráfico abaixo destaca as vagas do sistema carcerário de Pernambuco de 2012 a 2018.³³

Gráfico 8 – Número de vagas dos estabelecimentos penais de PE no período de 2012 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora³⁴

No lapso temporal de 2012 a 2018, há variação na capacidade dos estabelecimentos penais, o que pode ocorrer em razão de interdições temporárias de locais para reforma ou adaptações, fechamento de estabelecimentos ou de alas desses locais, além de outras situações de força maior.³⁵ O fato é que a capacidade do sistema carcerário pernambucano vem oscilando entre onze e doze mil vagas no período acima, sendo 11.542 a média de vagas de todo o período 2012 a 2015.

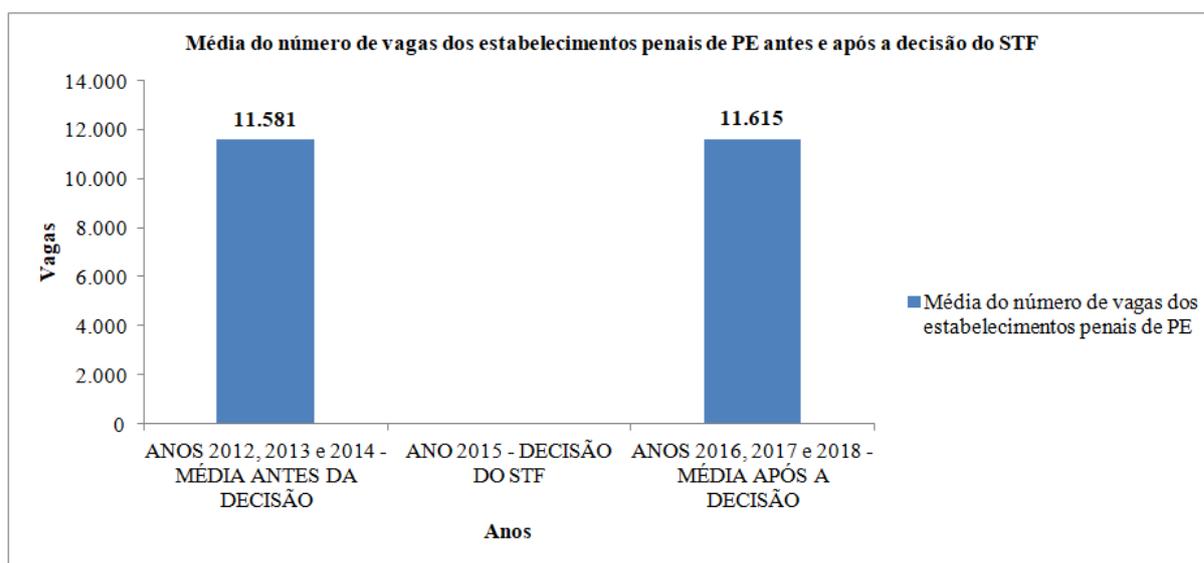
³³ Os dados de 2012 a 2018 foram extraídos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de cada semestre disponível na página do Depen para o período citado. As informações levam em conta as vagas disponíveis para presos provisórios e definitivos, inclusive aqueles sujeitos à medida de segurança de internação, exatamente como disponibilizadas pelo levantamento citado. (BRASIL, 2020c, p. 1)

³⁴ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

³⁵ Um exemplo de redução temporária no número de vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco foi a desativação de duas cadeias públicas no sertão do Estado em outubro de 2019 para que esses estabelecimentos passassem por reformas, sendo 65 presos transferidos para outras unidades. Maiores informações estão disponíveis em: <https://g1.globo.com/pe/petrolina-regiao/noticia/2019/10/10/duas-cadeias-publicas-do-sertao-sao-desativadas-e-65-presos-sao-transferidos-para-outras-unidades.ghtml>. (DUAS..., 2019, p.1)

Utilizando-se como ponto referência o ano de 2015, que foi o ano da decisão do STF em estudo, o próximo gráfico exibe as médias das vagas obtidas no período de 2012 a 2014 (três anos antes da decisão) e de 2016 a 2018 (três anos após a decisão). O objetivo é verificar se, diante do não contingenciamento dos valores do Funpen e, conseqüentemente, da liberação dos referidos recursos orçamentários, houve um aumento significativo no quantitativo de vagas do Estado de Pernambuco.

Gráfico 9 – Média do número de vagas dos estabelecimentos penais de PE de 2012-2018



Fonte: Elaborado pela autora³⁶

O gráfico acima, com as médias das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco três anos antes e três após a decisão do STF, evidencia que não ocorreram expressivos aumentos no quantitativo de vagas ao comparar as duas médias. A diferença entre as médias é de apenas 34 (trinta e quatro) vagas, o que é incapaz de produzir qualquer modificação da realidade carcerária do Estado.

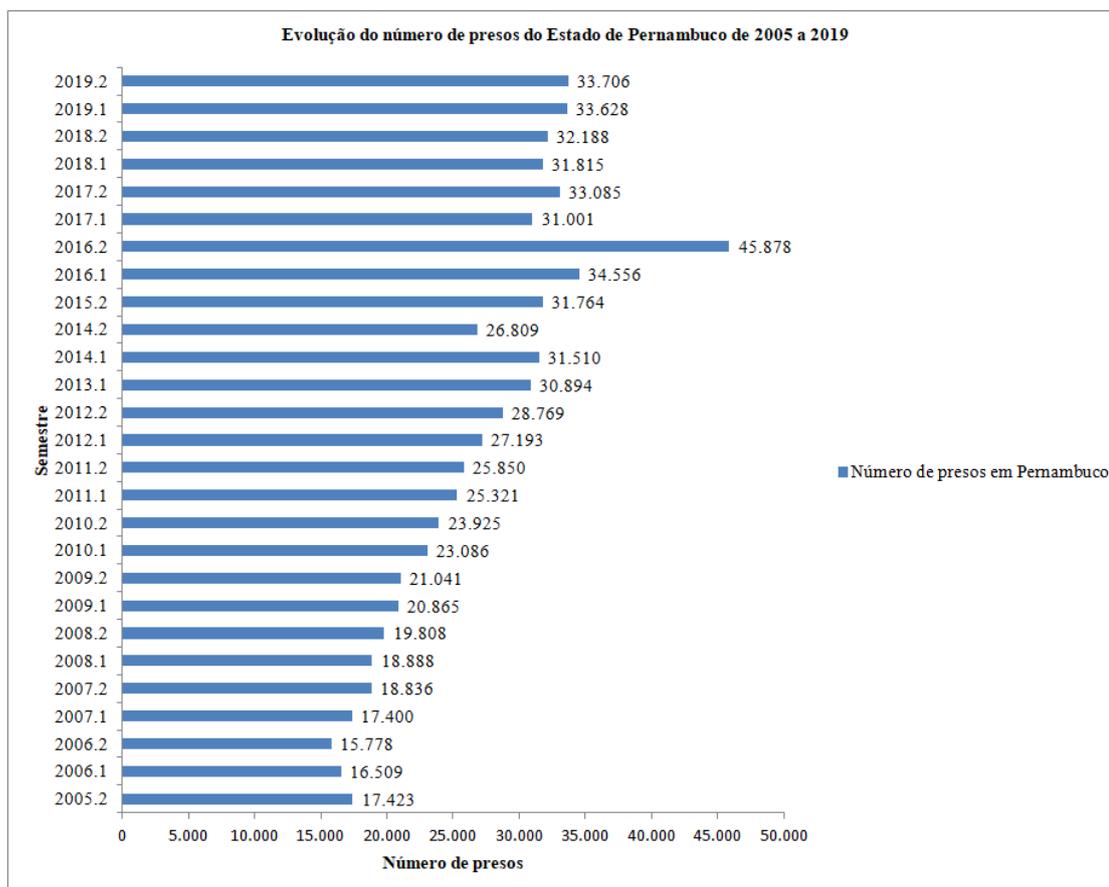
Importante ressaltar que, no período de 2012 a 2015, não houve repasse obrigatório do Funpen para Pernambuco, sendo o primeiro repasse apenas no ano de 2016. Isso demonstra que a média sem qualquer recurso do Funpen (de 2012 a 2014) foi praticamente a mesma do período posterior (de 2016 a 2018), em que ocorreram repasses obrigatórios do Funpen para o Estado de Pernambuco.

O sistema carcerário é dinâmico, na medida em que, ao longo dos anos, os presos progredem para o regime semiaberto ou aberto com monitoramento eletrônico, o que, em tese,

³⁶ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

faria com que fossem disponibilizadas vagas. No entanto, a superlotação é tamanha que as supostas vagas disponibilizadas são irrelevantes, visto que já existia excesso de pessoas e, por força do elevado número de novos presos que ingressam no sistema, a população carcerária, apesar das saídas dos que foram liberados, ainda aumenta. O gráfico seguinte aponta a evolução da população carcerária de Pernambuco de 2005 a 2019:³⁷

Gráfico 10 – Evolução do número de presos do Estado de Pernambuco de 2005 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora³⁸

Como se denota, a tendência no decorrer dos anos é de crescimento da população carcerária estadual. De 2005 a 2019, o número de presos no Estado de Pernambuco quase

³⁷ Os dados de 2005 a 2019 foram extraídos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de cada semestre disponível na página do Depen para o período citado. As informações levam em conta o total da população carcerária exatamente como mencionado no documento do Depen. Isso inclui os presos que estejam no regime fechado, aberto ou semi aberto e, ainda, aqueles submetidos a medida de segurança de internação ou tratamento ambulatorial. Ademais, também estão inclusos neste total, os que estão presos em locais de polícia ou de segurança pública, pois quando existente, o número é irrelevante em relação ao total, geralmente em torno de setenta presos. (BRASIL, 2020c, p. 1)

³⁸ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

dobrou, passando de 17.423 (dezesete mil, quatrocentos e vinte e três) para 33.706 (trinta e três mil e setecentos e seis) detentos.

Diante disso, observa-se que a política de liberação dos recursos do Funpen está funcionando, com os devidos repasses após a decisão do STF, mas, à luz do quantitativo de presos do sistema carcerário estadual, os valores recebidos desse fundo são absolutamente insuficientes. Isso se verifica, inclusive, pela insignificância na diferença entre as médias do número de vagas antes e após a política, consoante ilustra o Gráfico 9.

Embora diante da criação de novas vagas para o Estado com recursos do Funpen, há o progressivo crescimento da população carcerária ao longo dos anos, conforme Gráfico 10, de modo que as vagas adicionadas sequer atendem a contento à nova população carcerária incrementada ao sistema a cada semestre, permanecendo o cenário de superlotação. Além disso, o aumento no número de presos não é acompanhado pela criação concomitante das novas vagas, já que as obras demandam tempo para serem finalizadas.

Foi realizada uma estimativa do crescimento do número de presos do Estado de Pernambuco em 20 (vinte) anos, de modo a efetuar uma previsão do quanto de investimento seria necessário, no período de 2020 a 2039, para alcançar o equilíbrio entre as vagas e o quantitativo de presos no sistema carcerário. Para o referido cálculo, foi adotada a média das diferenças entre os números de presos em dois semestres consecutivos, considerando-se o período que vai do primeiro semestre de 2016 ao segundo semestre de 2019 (intervalo no qual já aplicada a política das audiências de custódia no Estado), conforme dados sobre o quantitativo de presos no Estado de Pernambuco fornecidos pelo Infopen (BRASIL, 2020c, p.1), e dispostos no Gráfico 10, supra. Nos 8 (oito) semestres do período mencionado, foi calculada a média dos ingressantes, tendo-se alcançado o número de 243 (duzentos e quarenta e três) novos presos por semestre.

Uma vez que a atual população carcerária do Estado é de 33.706 (trinta e três mil, setecentos e seis) presos para as 12.696 (doze mil, seiscentas e noventa e seis) vagas nos estabelecimentos penais, conforme último informativo do Infopen, de dezembro de 2019³⁹, uma previsão do quantitativo de presos para os próximos 20 anos (2020 a 2039), levando-se em conta a média de 243 (duzentos e quarenta e três) novos presos por semestre, e considerando a continuidade da política das audiências de custódia, conduz à estimativa de 43.426 (quarenta e três mil, quatrocentas e vinte e seis) pessoas presas no Estado de Pernambuco no segundo semestre de 2039.

³⁹ Para maiores informações, vide Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) de dezembro de 2019. (BRASIL, 2019c, p. 1)

Em decorrência, para que o sistema seja equilibrado ao final do ano de 2039, seria necessária a criação de 30.730 (trinta mil, setecentas e trinta) novas vagas no sistema carcerário pernambucano ao longo do período de 20 anos (ou seja, aproximadamente 1.538 novas vagas por ano), de 2020 a 2039, consoante Quadro 13 e Gráfico 11.

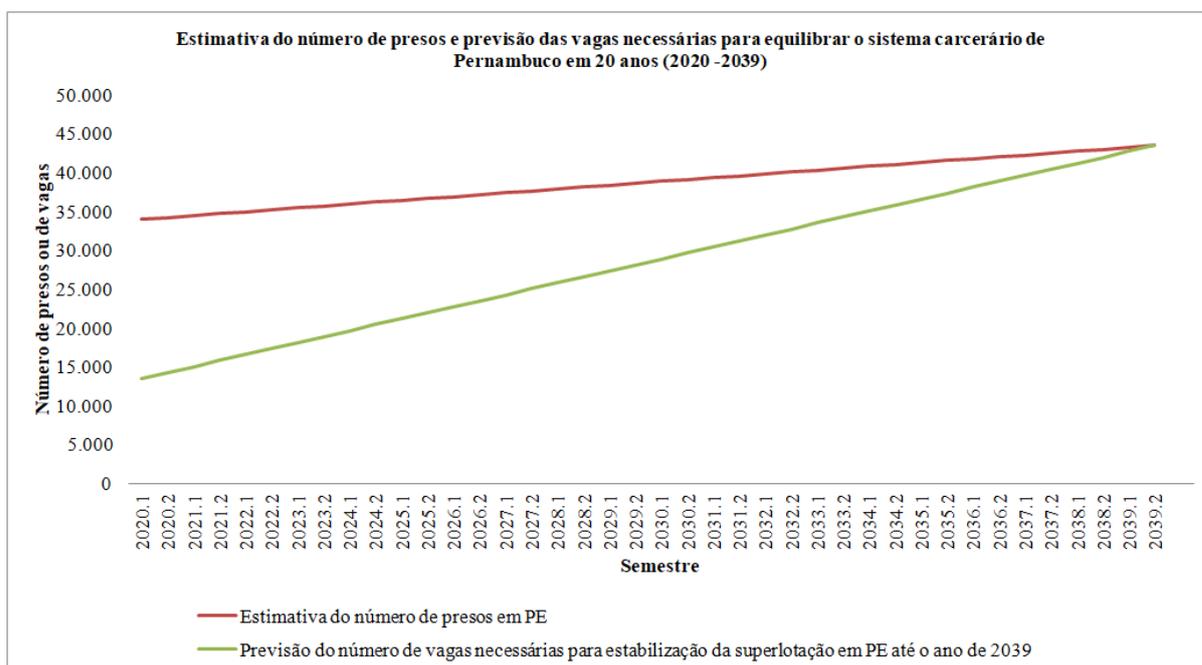
Quadro 13 – Estimativa de presos e previsão de vagas necessárias de 2020 a 2039

Semestre	Estimativa do nº de presos	Previsão do nº de vagas necessárias	Semestre	Estimativa do nº de presos	Previsão do nº de vagas necessárias
2020.1	33.949	13.465	2030.1	38.809	28.845
2020.2	34.192	14.234	2030.2	39.052	29.614
2021.1	34.435	15.003	2031.1	39.295	30.383
2021.2	34.678	15.772	2031.2	39.538	31.152
2022.1	34.921	16.541	2032.1	39.781	31.921
2022.2	35.164	17.310	2032.2	40.024	32.690
2023.1	35.407	18.079	2033.1	40.267	33.459
2023.2	35.650	18.848	2033.2	40.510	34.228
2024.1	35.893	19.617	2034.1	40.753	34.997
2024.2	36.136	20.386	2034.2	40.996	35.766
2025.1	36.379	21.155	2035.1	41.239	36.535
2025.2	36.622	21.924	2035.2	41.482	37.304
2026.1	36.865	22.693	2036.1	41.725	38.073
2026.2	37.108	23.462	2036.2	41.968	38.842
2027.1	37.351	24.231	2037.1	42.211	39.611
2027.2	37.594	25.000	2037.2	42.454	40.380
2028.1	37.837	25.769	2038.1	42.697	41.149
2028.2	38.080	26.538	2038.2	42.940	41.918
2029.1	38.323	27.307	2039.1	43.183	42.687
2029.2	38.566	28.076	2039.2	43.426	43.456

Fonte: Elaborado pela autora⁴⁰

⁴⁰ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

Gráfico 11 – Estimativa do número de presos e previsão do número de vagas necessárias para equilibrar o sistema carcerário de Pernambuco em 20 anos (2020-2039)



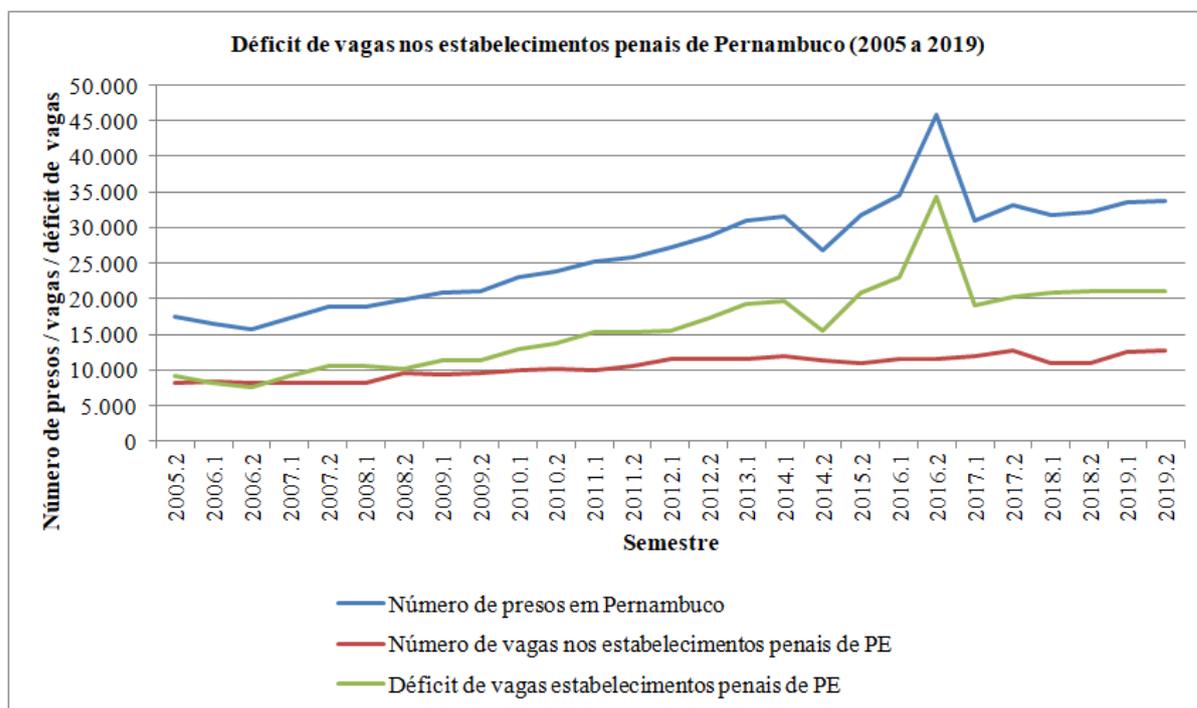
Fonte: Elaborado pela autora⁴¹

Considerando o custo unitário de R\$ 49.350,00 (quarenta e nove mil, trezentos e cinquenta reais) para a criação de cada nova vaga em estabelecimento penal,⁴² o investimento **anual** ao longo dos 20 anos (2020 a 2039) teria de ser no valor de R\$ 75.900.300,00 (setenta e cinco milhões, novecentos mil e trezentos reais). Esse montante anual possibilitaria a criação das vagas necessárias para o Estado Pernambuco até o ano de 2039, de modo a equilibrar a relação entre as vagas e o número de presos do Estado.⁴³ Atualmente, o déficit no número de vagas é significativo, como mostra o gráfico a seguir:

⁴¹ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

⁴² O custo adotado refere-se à despesa média dos projetos de referência que cumprem os requisitos das normas técnicas. Trata-se de estudo realizado por Augusto Esteca, o qual comparou, em aspectos qualitativos e quantitativos, diferentes projetos básicos de estabelecimentos penais do Brasil, tendo o custo acima citado sido o menor das previsões apresentadas pelo autor. (ESTECA, 2017, p. 183)

⁴³ O valor não contempla eventuais despesas permanentes com o pessoal encarregado da gestão e do policiamento de novos presídios.

Gráfico 12 – Déficit de vagas nos estabelecimentos penais de Pernambuco (2005 a 2019)

Fonte: Elaborado pela autora⁴⁴

Vale lembrar que, diante desse cenário evolutivo de déficit de vagas nos estabelecimentos penais de Pernambuco, toda a quantia obrigatória liberada pelo Funpen para o Estado após a decisão do STF, isto é, nos anos de 2016, 2017 e 2018, foi de R\$ 76.381.395,51 (setenta e seis milhões, trezentos e oitenta e um mil, trezentos e noventa e cinco reais e cinquenta e um centavos) – repise-se, ao longo de um período de 3 (três) anos.

Tabela 12 – Valores do repasse obrigatório do Funpen, recebidos por PE de 2016 a 2018

Funpen obrigatório – PE	2016	2017	2018
Valor (R\$)	R\$	R\$	R\$
	44.784.444,44	28.516.684,32	3.080.266,87

Fonte: Elaborado pela autora⁴⁵

⁴⁴ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

⁴⁵ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020b, p.1)

Uma vez que são necessários, pelo menos, R\$ 75.900.300,00 (setenta e cinco milhões, novecentos mil e trezentos reais) **por ano** para equilibrar as vagas do sistema até o ano de 2039, os recursos Funpen obrigatórios repassados, embora de extrema importância, evidentemente, são extremamente escassos para mudar a realidade dos estabelecimentos penais de Pernambuco.

Nota-se que o maior repasse recebido pelo Estado foi em 2016, no valor de pouco mais de R\$ 44 milhões, o que ocorreu logo após a decisão do STF que determinou descontigenciamento desses recursos pela União, de sorte que os valores estavam acumulados no Fundo. Ademais, pelos parâmetros legais da LC n.º 79/1994, nos anos de 2017 e 2018, os repasses já seriam menores por conta de critérios estabelecidos. Nesse contexto, o TCU estimou a previsão de repasses, do ano de 2020 em diante, para todos os Estados da federação, em valores da ordem de R\$ 17,94 milhões anuais, quantia que não atenderia ao Estado de Pernambuco adequadamente. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Diante do exposto, bem como considerando a hipótese desta pesquisa referente ao Funpen, verifica-se que o número de vagas em Pernambuco tem aumentado, ainda que minimamente. É possível concluir que a decisão do STF que liberou os recursos do Funpen está sendo atendida, pois os repasses têm chegado às unidades da federação e o Estado de Pernambuco tem recebido os recursos, como foi demonstrado a partir de dados da Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco, do Departamento Penitenciário Nacional e do Tribunal de Contas da União.

A trajetória da política pública do Funpen foi modificada após a decisão, uma vez que o cenário com os repasses obrigatórios tem sido positivo, embora não sejam visualizados de imediato os frutos desse investimento. Nesse sentido, o Estado de Pernambuco tem executado os valores do Funpen, de modo que, com os recursos do fundo de 2016 a 2018, estão previstas mais de 2.800 novas vagas, por meio da reforma, adaptação e ampliação de estabelecimentos penais já existentes.

Em nível nacional, nota-se que há um acúmulo dos recursos do Funpen. Como concluiu o Tribunal de Contas da União, os repasses do fundo penitenciário são utilizados de forma ineficiente pelo sistema prisional:

Os repasses obrigatórios do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) às unidades federativas são utilizados de forma ineficiente pelo sistema prisional. Esse é apenas um dos muitos problemas constatados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por auditoria em doze unidades federativas (UFs). A ineficiência do setor foi constatada principalmente a partir do baixo volume de execução das despesas. Em relação aos doze estados analisados na auditoria, verificou-se, em setembro de 2018, que havia

expectativa de conclusão de apenas cinco obras custeadas com recursos repassados em 2016 e 2017, enquanto que a previsão inicial era de cinquenta e cinco empreendimentos. Em termos financeiros, as doze unidades fiscalizadas receberam, em dezembro de 2016, R\$ 383 milhões para criação de vagas, mas executaram apenas 7,2% desse valor até setembro de 2018. As principais causas para a baixa utilização dos recursos disponíveis foram atrasos nos cronogramas dos empreendimentos, carência de planejamento do setor, deficiências administrativas das UFs e lentidão na análise de processos por parte do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Essa baixa execução orçamentário-financeira, aliada ao reduzido nível de investimentos das unidades federativas, resultou em baixo volume de investimentos no setor em geral. Em 2017, por exemplo, os investimentos alcançaram apenas 3% do total de despesas, o que contribuiu para a falta de crescimento do número de vagas no sistema. Em setembro de 2018, somente 6,7% das vagas previstas com recursos relativos àquele exercício foram criadas. Embora estima-se que até final de 2019 sejam criadas 2.854 vagas, tal número não é sequer suficiente para suplantiar o possível crescimento da população prisional no período entre 2016 e 2018. (...) A relatora do processo, ministra Ana Arraes comentou que “o Brasil ainda não alcançou o devido grau de profissionalismo e eficiência que a população tanto espera em se tratando de política criminal e outras políticas públicas afetas ao sistema prisional.” Como consequência dos trabalhos, o TCU fez determinações e recomendações ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio do Depen, para a melhoria dos processos no setor prisional. (BRASIL, 2019d, p.1)

Considerando somente os recursos destinados para a criação de vagas, em 2016 e em 2017, ocorreu o repasse de R\$ 517,2 milhões nos 12 estados. Dessa quantia, foram executados apenas R\$ 27,6 milhões até setembro de 2018, fim do período analisado pela auditoria. Isso significa que quase dois anos após o primeiro repasse obrigatório do Funpen, “apenas 5,3% dos recursos voltados para a criação de vagas nas prisões foram executados em 12 estados do País.” (VELASCO, 2019, p. 1) Lembrando que a não execução do fundo gera seu acúmulo e, conseqüentemente, sua devolução por meio de GRU, se não ocorrer prorrogação de utilização pelo Ministério da Justiça.

No caso de Pernambuco, os valores do fundo estão sendo executados, embora em ritmo lento, o que pode ter por causa entraves como pouca mão de obra, demora na aprovação de projetos, burocracia licitatória, dentre outros. Cabe destacar que, dentre as unidades federadas fiscalizadas pelo TCU, Pernambuco foi um dos poucos Estados que chegou a entregar novas vagas com recursos do Funpen repassados a partir de 2016, como disposto neste trabalho, o que, contudo, não se refletiu em um aumento real, por força da concomitante redução no número de vagas, decorrente de interdições ou inativações de estabelecimentos prisionais, no período.

5.2.2 Reflexos da implantação das audiências de custódia no Estado de Pernambuco

A segunda política pública cujos reflexos no Estado de Pernambuco se pretende verificar é a política das audiências de custódia. Com a decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347, foi determinada a implantação dessas audiências em todos os Estados da Federação, com a apresentação do preso à autoridade judicial no prazo de até 24h (vinte e quatro horas) contados da ocorrência da prisão, para que seja verificado pelo juiz se deve o custodiado ser mantido preso, sendo, portanto, decretada sua prisão preventiva, ou se deve o preso ser posto em liberdade provisória, continuando a responder pelo delito em liberdade, deixando de ser enviado para o estabelecimento penal antes do final do processo. (BRASIL, 2015a, p.1)

Conforme explicado em tópico próprio na seção 3 desta pesquisa, a implantação das audiências de custódia está em consonância com compromissos internacionais, como o Pacto de São José da Costa Rica e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, dos quais o Brasil é signatário, tendo, inclusive, recepcionado tais mandamentos legais em seu ordenamento jurídico por meio do Decreto n.º 678/1992 e do Decreto n.º 592/1992, respectivamente.

Desse modo, com a implantação das audiências de custódia a partir da decisão citada, a hipótese a ser testada referente a esse assunto é a seguinte: com a implantação das audiências de custódia no Estado de Pernambuco, teria havido redução na taxa de ocupação dos estabelecimentos penais desse Estado, uma vez que a política permite que os magistrados avaliem de imediato a necessidade da manutenção ou não da prisão.

Com a finalidade de confirmar ou não a hipótese mencionada, o estudo dos reflexos da implantação das audiências de custódia abrangerá a análise dos seguintes aspectos: 1) cálculo da taxa de aprisionamento e percentual de liberdade provisória após implantação das audiências de custódia, com utilização de dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco; e 2) cálculos das médias da taxa de ocupação de 3 (três) anos antes e 3 (três) anos depois da decisão do STF, valendo-se dos dados sobre as vagas e a lotação do Estado de Pernambuco divulgados pelo Depen por meio do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), de modo a verificar se foi significativa a alteração da taxa de ocupação no período.

5.2.2.1 Taxas de aprisionamento em Pernambuco após a decisão cautelar do STF

De acordo com a Coordenação das Audiências de Custódia do Tribunal de Justiça de Pernambuco, as audiências de custódia foram implantadas formalmente no Estado no ano de 2015, porém, apenas ganharam força na capital, Recife, no início de 2016, sendo posteriormente expandidas para o interior de Pernambuco, diante da determinação do STF, que resultou na edição de Resolução pelo Conselho Nacional de Justiça, disciplinando a obrigatoriedade de sua realização, conforme disposto na seção 3 deste trabalho.⁴⁶ Os dados fornecidos pelo referido órgão foram tratados e sistematizados, possibilitando o cálculo da taxa de aprisionamento e a realização de um comparativo entre as liberdades provisórias concedidas e as prisões preventivas decretadas, tendo sido possível calcular, ademais, os percentuais de prisões em que houve alegação de violência.

O gráfico a seguir, construído a partir desses dados, apresenta um comparativo dos resultados das audiências de custódia realizadas pela Justiça Estadual de Pernambuco,⁴⁷ demonstrando os percentuais de prisões preventivas decretadas⁴⁸ (com conseqüente recolhimento do preso a estabelecimentos penais do Estado) e liberdades provisórias concedidas⁴⁹ (casos em que o preso responde pelo crime em liberdade):

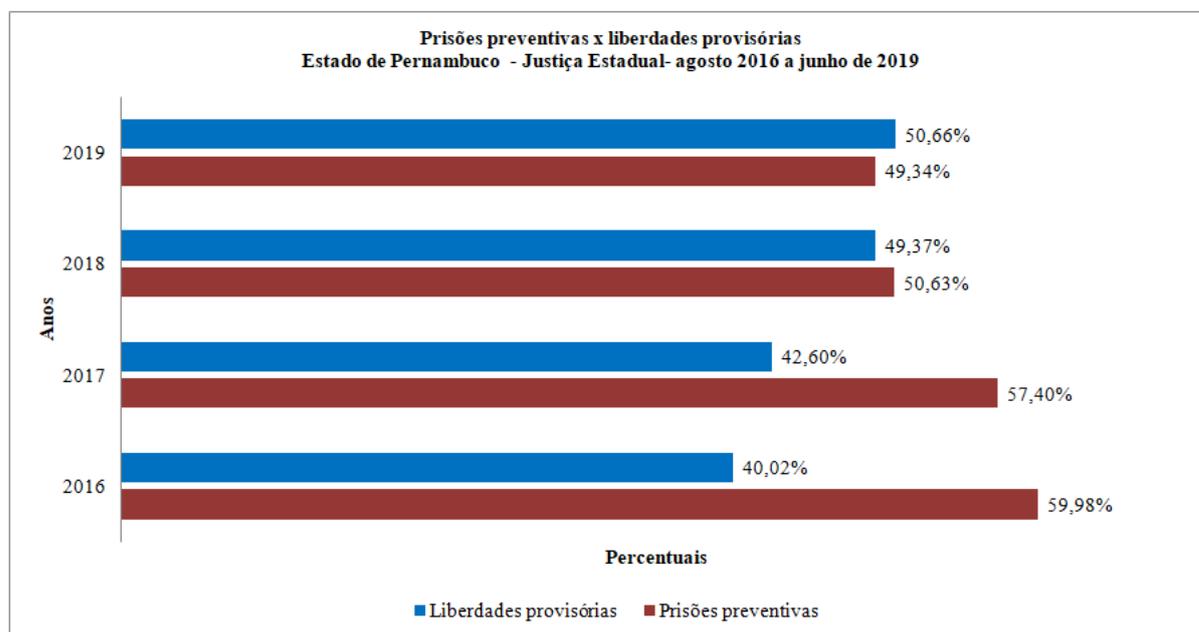
⁴⁶ As audiências foram ampliadas “para 18 polos com abrangência em todas as comarcas situadas na Região Metropolitana do Recife e no Interior do Estado no dia 1º de agosto de 2016. O serviço funcionava até então apenas na Central de Flagrantes do Recife, no Fórum Rodolfo Aureliano desde o dia 21 de agosto de 2015.” (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020b, p. 1)

⁴⁷ Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de agosto de 2016 a junho de 2019, em todo o Estado de Pernambuco, considerando as seguintes cidades: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019g, p. 1)

⁴⁸ O cálculo do percentual de prisões preventivas de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma das prisões decretadas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração, envolvendo todas as cidades do Estado (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina). Multiplicou-se cada total anual de prisões preventivas por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

⁴⁹ O cálculo do percentual de liberdades provisórias de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma de liberdades concedidas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração, envolvendo todas as cidades do Estado (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina). Multiplicou-se cada total anual de liberdades por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

Gráfico 13 – Prisões preventivas e liberdades provisórias da justiça Estadual de Pernambuco de agosto de 2016 a junho de 2019



Fonte: Elaborado pela autora⁵⁰

Observa-se que, no ano de 2016, havia uma grande diferença entre o percentual de prisões e o percentual de liberdades, de aproximadamente 20%. Com o decorrer dos anos, essa diferença tem diminuído, sendo postos mais presos para responder em liberdade, o que, de certo modo, contribui para a não piora da lotação carcerária por esse motivo.

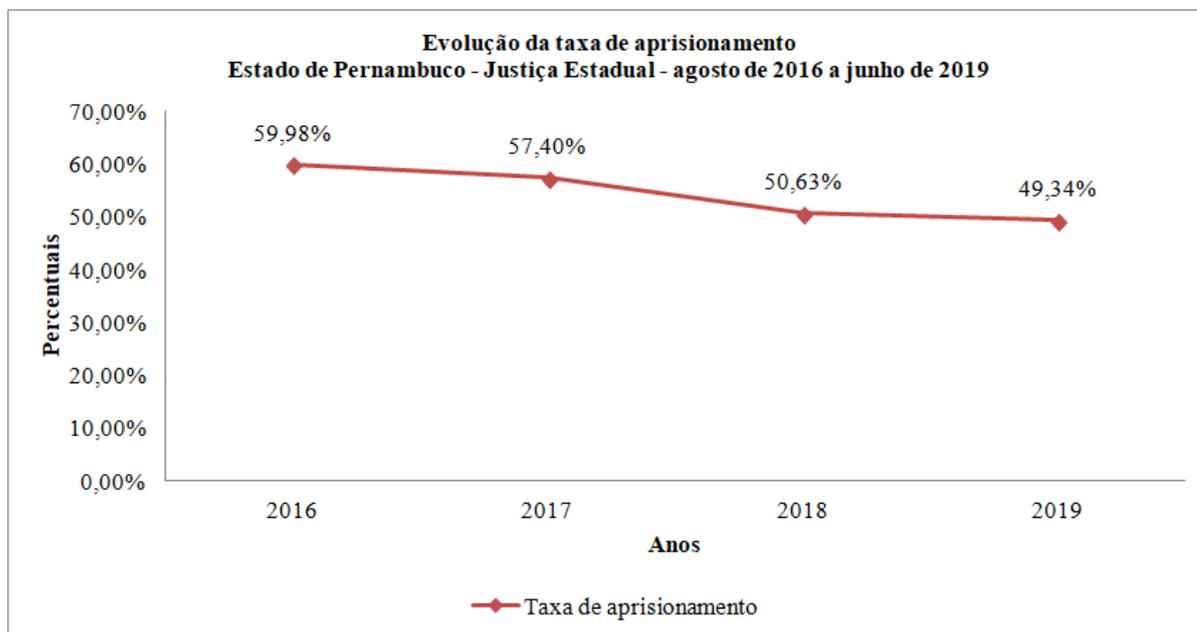
O próximo gráfico apresenta a evolução da taxa de aprisionamento⁵¹ considerando as prisões realizadas em todo o Estado de Pernambuco:⁵²

⁵⁰ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019g, p. 1)

⁵¹ O cálculo do percentual da taxa de aprisionamento, isto é, das prisões preventivas de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma das prisões decretadas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração, envolvendo todas as cidades do Estado (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina). Multiplicou-se cada total anual de prisões preventivas por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

⁵² Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de agosto de 2016 a junho de 2019, em todo o Estado de Pernambuco, considerando as seguintes cidades: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019g, p. 1)

Gráfico 14 – Evolução da taxa de aprisionamento da Justiça Estadual de Pernambuco de agosto de 2016 a junho de 2019



Fonte: Elaborado pela autora⁵³

É possível verificar uma tendência de redução da taxa de aprisionamento no decorrer dos anos. Inicialmente, no ano de 2016, por ocasião das audiências de custódia, as prisões representavam 59,98% das decisões judiciais, ao passo que, no ano de 2019, caiu para o patamar dos 49,34%. Desse modo, atualmente, 50,66% (cerca de metade) das prisões efetuadas pela polícia são imediatamente convertidas, durante a audiência de custódia, em liberdade provisória com ou sem fiança, o que indica a importância da política de apresentação imediata ao magistrado para a redução da taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais, na medida em que, não fossem essas audiências, o sistema prisional estaria ocupado com o **dobro** da população carcerária atualmente existente.

Considerando apenas os dados das audiências de custódia da Justiça Estadual sobre o município do Recife/PE⁵⁴, o gráfico a seguir aponta os percentuais de liberdades provisórias⁵⁵ e prisões⁵⁶ concedidas apenas na capital do Estado:

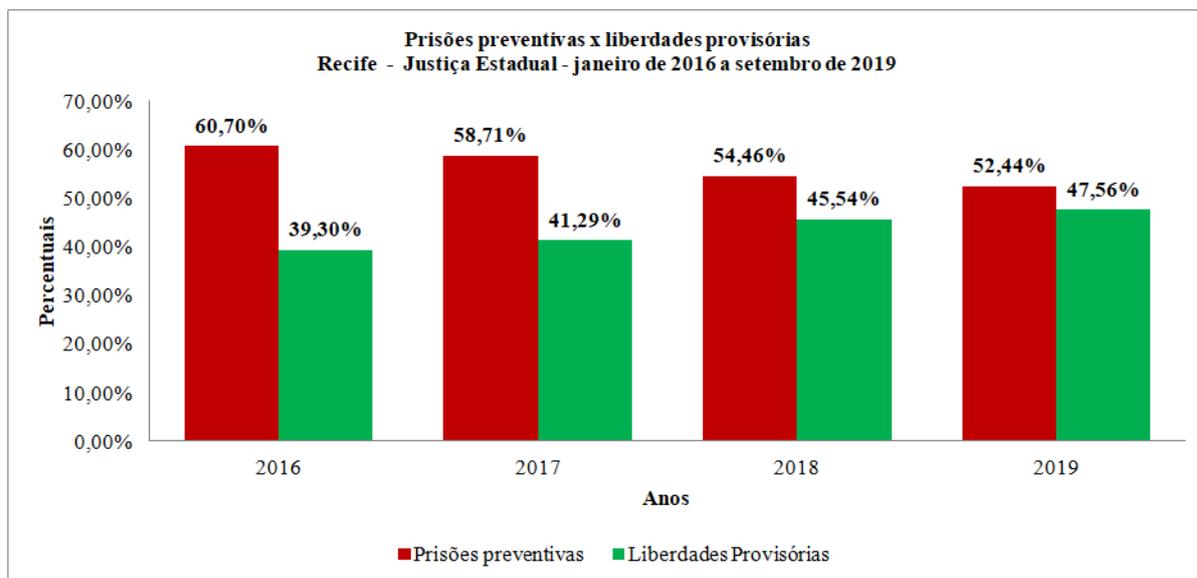
⁵³ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019g, p. 1)

⁵⁴ Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de janeiro de 2016 a setembro de 2019, apenas no Município de Recife/PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019h, p. 1)

⁵⁵ O cálculo do percentual de liberdades provisórias de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma de liberdades concedidas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração. Multiplicou-se cada total anual de liberdades por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

⁵⁶ O cálculo do percentual de prisões de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma de prisões preventivas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em

Gráfico 15 – Prisões preventivas e liberdades provisórias do Município de Recife/PE, Justiça Estadual, no período de janeiro de 2016 a setembro de 2019



Fonte: Elaborado pela autora⁵⁷

No caso somente do Recife, conforme o gráfico acima, também há uma tendência de aumento na concessão de liberdades provisórias, porém, bem mais tímida do que ocorre quando se considera todo o Estado de Pernambuco, consoante Gráfico 13.

Se comparado com a média nacional da esfera estadual calculada a partir de dados do CNJ,⁵⁸ em que 40,30%⁵⁹ das audiências de custódia resultaram em liberdades provisórias e 59,70%⁶⁰ em prisões preventivas, nota-se que, tanto o Recife quanto o Estado de Pernambuco estão com inclinação de queda no percentual de prisões preventivas decretadas, figurando ambos, atualmente, abaixo da média nacional de 59,70%, conforme Gráficos 13 e 15.

consideração. Multiplicou-se cada total anual de prisões por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

⁵⁷ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019h, p. 1)

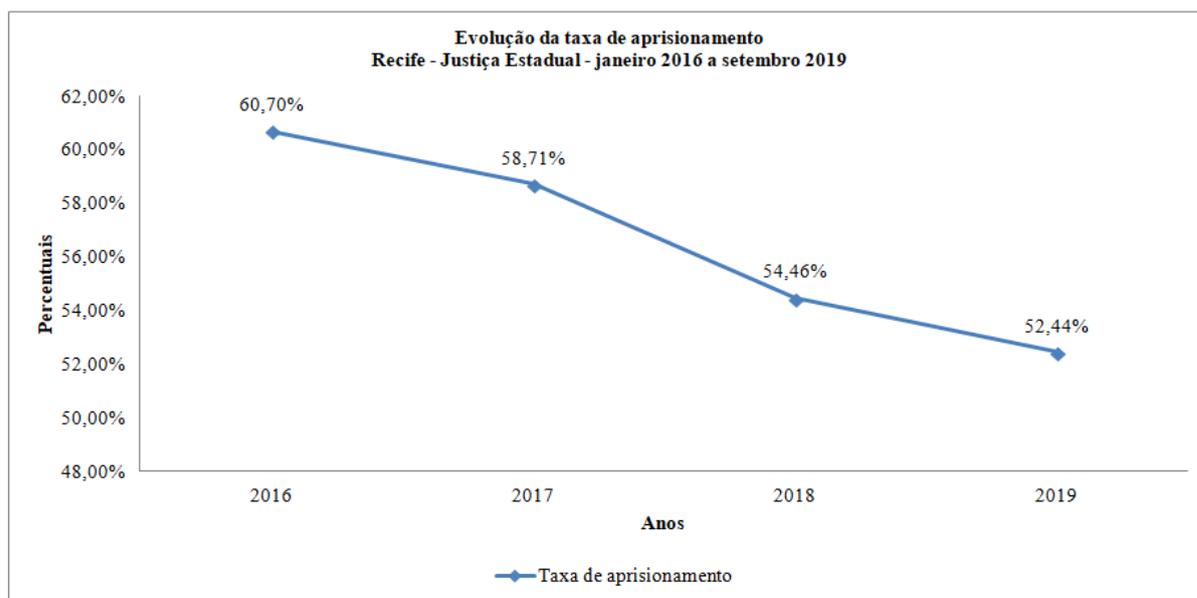
⁵⁸ Os dados se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

⁵⁹ O percentual de liberdades provisórias foi calculado multiplicando-se o total de liberdades por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

⁶⁰ O percentual de prisões preventivas foi calculado multiplicando-se o total de prisões preventivas por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

A taxa de aprisionamento⁶¹ da capital Recife⁶² é maior que a taxa de aprisionamento referente a todo o Estado de Pernambuco, embora ambas venham apresentando redução no decorrer dos anos:

Gráfico 16 – Evolução da taxa de aprisionamento no Município de Recife/PE, Justiça Estadual, período de janeiro de 2016 a setembro de 2019



Fonte: Elaborado pela autora⁶³

De acordo com dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça,⁶⁴ de 2015 até o presente momento, foram realizadas 711.227 audiências de custódia no Brasil no âmbito da Justiça Estadual. Do total acima, foram concedidas 286.313 liberdades provisórias, decretadas 424.139 prisões preventivas, além de 772 prisões domiciliares concedidas. Isso significa que 40,30%⁶⁵ dos presos foram soltos para responder em liberdade e 59,70%⁶⁶ mantidos presos,

⁶¹ O cálculo do percentual da taxa de aprisionamento, isto é, das prisões preventivas de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma de prisões preventivas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração. Multiplicou-se cada total anual de prisões por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

⁶² Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de janeiro de 2016 a setembro de 2019, apenas no Município de Recife/PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019h, p. 1)

⁶³ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019h, p. 1)

⁶⁴ Os dados se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

⁶⁵ O percentual de liberdades provisórias foi calculado multiplicando-se o total de liberdades por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

sendo recolhidos em estabelecimentos penais. No caso de Pernambuco, consta o total de 29.212 audiências de custódia realizadas na esfera estadual,⁶⁷ tendo sido concedidas 14.017 liberdades provisórias (que corresponde ao percentual de liberdades de 48,05%)⁶⁸ e 15.156 prisões preventivas decretadas (que significa um percentual de aprisionamento de 51,95%),⁶⁹ além de 39 prisões domiciliares concedidas, dados esses desde a implantação da política de audiências de custódia no Estado. (BRASIL, 2020d, p. 1)

Os dados totais disponibilizados pelo CNJ,⁷⁰ além de permitirem os cálculos dos percentuais de liberdades provisórias e prisões preventivas do Brasil e de Pernambuco, reforçam a tendência de queda no número de aprisionamentos realizados pelo Estado de Pernambuco. Atualmente, Pernambuco está prendendo menos do que a média nacional, pois, enquanto o Estado aprisiona 51,95% dos presos apresentados, a média nacional é de 59,70% de prisões. (BRASIL, 2020d, p. 1)

Conforme notícia veiculada pelo próprio Tribunal de Justiça de Pernambuco, em um balanço sobre as audiências de custódia em Pernambuco até setembro de 2016, foram realizadas aproximadamente 5 mil audiências de custódia e “do total de presos apresentados, cerca de 40% receberam alvarás de liberdade provisória, desde o início do programa.” (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020a, p. 1) Como se denota, antes, o percentual de prisões chegava a 60%, ao passo que, hoje, esse percentual é de 51,95%, de acordo com o CNJ, e, consoante dados fornecidos pelo TJPE levantados por ocasião da presente pesquisa, a taxa de aprisionamento atual estaria em 49,34% (Gráfico 14), o que evidencia a tendência de soltura,

⁶⁶ O percentual de prisões preventivas foi calculado multiplicando-se o total de prisões preventivas por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

⁶⁷ Os dados se referem às audiências de custódia do Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

⁶⁸ O percentual de liberdades provisórias foi calculado multiplicando-se o total de liberdades por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia do Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

⁶⁹ O percentual de prisões preventivas foi calculado multiplicando-se o total de prisões preventivas por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia do Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

⁷⁰ Os dados se referem às audiências de custódia de todo o Brasil e de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

e tem auxiliado para o não agravamento da superlotação carcerária do Estado, por esse motivo.

A esse respeito, importantes são as considerações apontadas no relatório da GESTOS, divulgado em 2019, que destaca a essencialidade das audiências de custódia para que o sistema carcerário não seja ainda mais sobrecarregado:

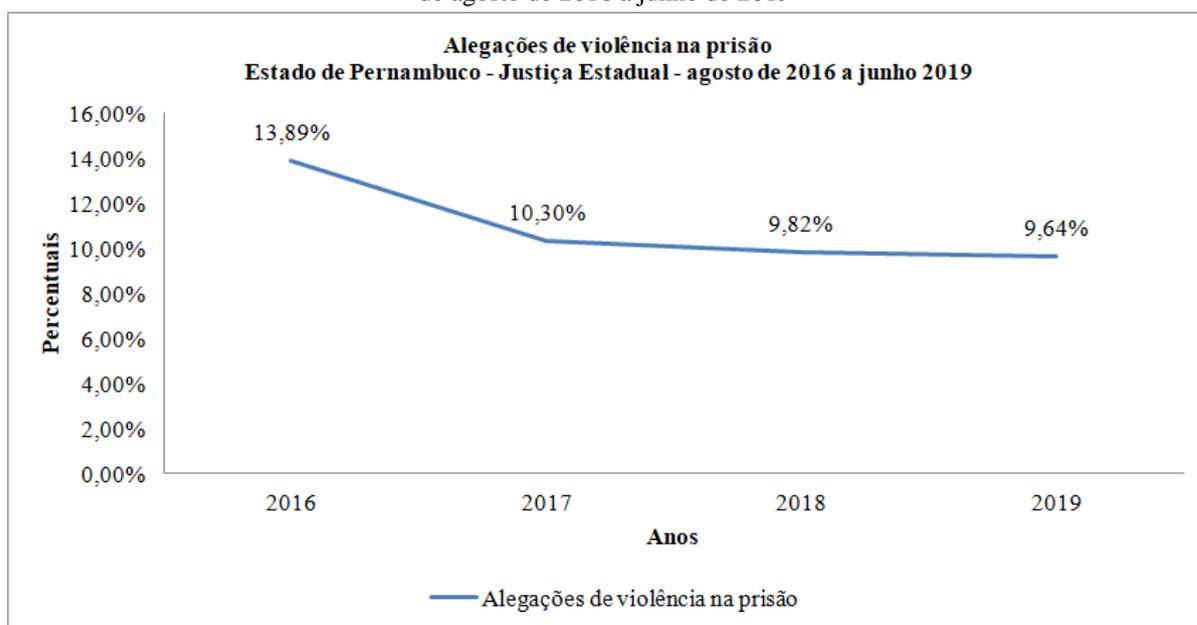
[...] as audiências de custódia são o instrumento que impediu que o sistema penitenciário fosse “implodido” pela superlotação. Um dos Desembargadores entrevistados destacou que a rotatividade é muito alta entre as pessoas que são presas e as que são liberadas pelas audiências, garantindo assim que a média do número total de pessoas presas, anualmente, se mantenha relativamente estável. Isso significa que as pessoas presas em 2017 não são, necessariamente, as mesmas de 2018, apesar de os números serem similares. Segundo ele, em 2016, por exemplo, 17.500 pessoas entraram no sistema e 17.700 foram liberadas, indicando que as pessoas privadas de liberdade em um determinado ano não são necessariamente as mesmas pessoas que estão no sistema penitenciário no ano seguinte, embora os números sejam semelhantes. (GESTOS – SOROPOSITIVIDADE, COMUNICAÇÃO E GÊNERO, 2019, p. 22)

Nesse sentido, observa-se que as audiências de custódia promoveram drástica queda na média de crescimento semestral da população carcerária pernambucana. A partir de dados sobre o quantitativo de presos no Estado de Pernambuco fornecidos pelo Infopen (BRASIL, 2020c, p.1), já apresentados no Gráfico 10, supra, no item 4.2.1.3 deste trabalho, foi possível calcular a média das diferenças entre os números de presos em dois semestres consecutivos, considerando-se dois períodos de 4 (quatro) anos cada, respectivamente, antes e depois do início da política pública das audiências de custódia determinada pelo STF. No período que vai do primeiro semestre de 2011 ao segundo semestre de 2014 (quatro anos antes da decisão do STF, que foi proferida em 2015), a média do aumento do número de presos por semestre no Estado de Pernambuco encontrada foi de **412 (quatrocentos e doze)** novos detentos, sendo esse o aumento “líquido” semestral do sistema carcerário pernambucano no período, aí já consideradas as deduções relativas às saídas dos presos que deixaram o sistema, por terem sido postos em liberdade. Nos quatro anos seguintes à implantação da política das audiências de custódia, isto é, no período que vai do primeiro semestre de 2016 ao segundo semestre de 2019, a mesma média caiu para **243 (duzentos e quarenta e três)** novos presos por semestre, o que evidencia a drástica redução no número de presos que passaram a ingressar no sistema carcerário pernambucano após a implantação das audiências de custódia, e se coaduna com a taxa de aprisionamento de 49,34% (conforme Gráfico 14), que indica um percentual de 50,66% de concessão de liberdades provisórias durante as referidas audiências.

5.2.2.1.1 Prisões com alegações de violência

Diante dos dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco,⁷¹ também foi possível analisar o percentual de prisões em que houve alegação de violência policial. O próximo gráfico sintetiza as informações em relação a todo o Estado de Pernambuco:⁷²

Gráfico 17 – Alegações de violência na prisão, Justiça Estadual de Pernambuco, de agosto de 2016 a junho de 2019



Fonte: Elaborado pela autora⁷³

Verifica-se uma redução gradativa no percentual de prisões com alegações de violência. Durante as prisões, a regra é que as autoridades devem fazer o máximo para manter a integridade física do preso. Nessa seara, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, inclusive, é no sentido de que, até mesmo o uso de algemas é medida excepcional, somente permitida nas situações em que houver resistência, fundado receio de fuga, ou, ainda, para

⁷¹ Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de agosto de 2016 a junho de 2019, em todo o Estado de Pernambuco, considerando as seguintes cidades: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019g, p. 1)

⁷² O cálculo do percentual de alegações de violência na prisão de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma das prisões com alegações de violência de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração, envolvendo todas as cidades do Estado (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina). Multiplicou-se cada total anual de alegações de prisões com violência por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

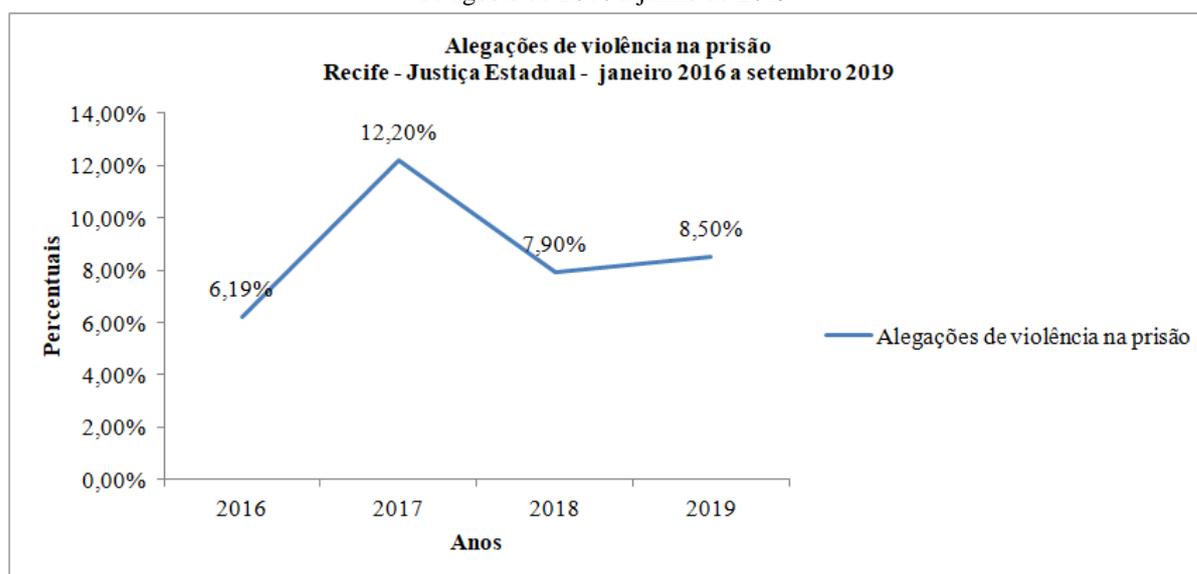
⁷³ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019g, p. 1)

proteção da integridade física do próprio preso ou de terceiros, conforme enunciado de Súmula Vinculante do STF n.º 11, *in verbis*:

Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado. (BRASIL, 2008, p. 1)

No caso do Recife/PE, os dados⁷⁴ apontam que os percentuais de alegações de violência durante a prisão na capital⁷⁵ são menores em comparação com todo o Estado:

Gráfico 18 – Alegações de violência na prisão no Município de Recife/PE, Justiça Estadual, de agosto de 2016 a junho de 2019



Fonte: Elaborado pela autora⁷⁶

No âmbito nacional, de acordo com o CNJ⁷⁷, o percentual de prisões com alegações de violência chega a 5,67%.⁷⁸ Como se denota dos dados mencionados, em cada ano, tanto o

⁷⁴ Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de janeiro de 2016 a setembro de 2019, apenas no Município de Recife/PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019h, p. 1)

⁷⁵ O cálculo do percentual de alegações de violência na prisão de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma das prisões com alegações de violência de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração. Multiplicou-se cada total anual de alegações de prisões com violência por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

⁷⁶ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019h, p. 1)

⁷⁷ Os dados se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

Estado de Pernambuco, quanto a capital Recife/PE, estão acima da média do percentual nacional sobre prisões com alegações de violência, tortura ou maus tratos. Se considerados os dados gerais do CNJ sobre Pernambuco,⁷⁹ o percentual de relato de maus tratos ou violência é de 5,17%⁸⁰ na esfera estadual desde a implantação das audiências de custódia no Estado, o que coloca Pernambuco um pouco abaixo da média nacional.

5.2.2.1.2 Efeitos financeiros das audiências de custódia

Sobre a economia gerada à manutenção do sistema carcerário em razão da redução do incremento da população carcerária por força da política das audiências de custódia, cabe destacar que o CNJ, em estudo realizado em 2016, depois de poucos meses da implantação das audiências, constatou que:

Com 600 mil presos, o Brasil é o quarto país do mundo que mais encarcera pessoas. Nesse universo, 40% dos detentos (240 mil) são presos provisórios, ou seja, aqueles que ainda não receberam condenação definitiva. Considerando que cada preso custa, por ano, 36 mil reais ao Estado, o sistema penitenciário brasileiro consome 21,6 bilhões de reais todos os anos. Os estados que já implementaram a audiência de custódia verificaram que 50% das prisões preventivas são desnecessárias. O Conselho Nacional de Justiça estima que a redução pela metade do número de pessoas presas antes de terem sido condenadas gerará uma economia anual de 4,3 bilhões de reais. Além disso, ao deixar de prender 120 mil dessas pessoas, evita-se a construção de 240 presídios, o que representa uma economia de 9,6 bilhões de reais. (BRASIL, 2016a, p. 15-17)

Como se vê, além de as audiências de custódia contribuírem para a melhoria das condições do sistema carcerário, por coibirem o envio desnecessário de presos aos estabelecimentos penais, em decorrência, promovem gigantesca economia de gastos públicos, já que a despesa com a manutenção desse vultoso número de presos deixa de ser realizada. Conforme levantamento do CNJ, a política tem gerado uma economia anual de R\$ 4,3 bilhões (quatro vírgula três bilhões de reais) somente com a manutenção de presos, acrescida de uma

⁷⁸ O percentual de alegações de violência na prisão foi calculado multiplicando-se o total de alegações de violência por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

⁷⁹ Os dados se referem às audiências de custódia do Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

⁸⁰ O percentual de alegações de violência na prisão foi calculado multiplicando-se o total de alegações de violência por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

economia de R\$ 9,6 bilhões (nove vírgula seis bilhões de reais) por ano resultante da desnecessidade de construção de novos presídios para abrigar os cerca de 120 mil presos que deixam de ser enviados ao sistema carcerário todos os anos. Trata-se, por conseguinte, de uma **economia total de R\$ 13,9 bilhões (treze vírgula nove bilhões de reais), todos os anos**, no orçamento do Estado brasileiro, em decorrência de uma política que, ao mesmo tempo, reconhece direitos individuais, previne contra a violação a direitos humanos, confere celeridade ao processo judicial, conduz à melhoria das condições do sistema carcerário e promove ganho social decorrente da inibição do contato deletério.⁸¹

Na época em que veio ao Estado de Pernambuco para assinatura do Termo de Implantação das audiências de custódia, no ano de 2015, o então Presidente do STF, Min. Ricardo Lewandowski, reforçou a importância da política que, segundo ele, está “[...] ao mesmo tempo, garantindo direitos, verificando se ocorreu tortura policial e promovendo economia aos cofres públicos, uma vez que cada preso custa cerca de R\$ 3 mil [por mês] ao Estado.” (BRASIL, 2016a, p. 92)

Por todo o exposto, conclui-se que a política pública das audiências de custódia está sendo executada no Estado de Pernambuco, após a determinação do STF por meio da decisão cautelar na ADPF n.º 347. As audiências de custódia foram implantadas formalmente em 2015, tendo ganhado força, na prática, no ano de 2016, diante de sua expansão para o interior do Estado de Pernambuco,⁸² sendo essa uma importante ferramenta que possibilita ao juiz filtrar a necessidade de manutenção da segregação, evitando prisões desnecessárias.

A trajetória da política pública foi alterada, na medida em que, após a decisão do Supremo Tribunal Federal, saiu do plano objetivo, de tratados e leis internacionais, passando a fazer parte da dinâmica diária do sistema de segurança pública e de justiça criminal em todo o Estado de Pernambuco. Ademais, no âmbito do Estado de Pernambuco, as audiências de custódia realizadas pela Justiça Estadual, na prática, têm ocorrido, em sua maioria, em até 24 (vinte e quatro) horas da ocorrência da prisão, vindo a ocorrer em até 48 (quarenta e oito)

⁸¹ É certo que, para a implantação e continuidade de execução da política das audiências de custódia, houve, em certa medida, novos custos orçamentários, incluindo despesas com infraestrutura e gastos permanentes com a remuneração de juízes, defensores públicos, membros do Ministério Público e servidores de carreiras de apoio deslocados exclusivamente para o atendimento da nova demanda. Ainda assim, as despesas decorrentes da execução da política são bastante inferiores à economia gerada, ocasionando ganho real no orçamento público.

⁸² As audiências foram ampliadas “para 18 polos com abrangência em todas as comarcas situadas na Região Metropolitana do Recife e no Interior do Estado no dia 1º de agosto de 2016. O serviço funcionava até então apenas na Central de Flagrantes do Recife, no Fórum Rodolfo Aureliano desde o dia 21 de agosto de 2015.” (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020b, p. 1)

horas, tão somente, em casos excepcionais, por conta de eventual sobrecarga ou imprevisto (informação verbal).⁸³

5.2.2.2 Da análise das taxas de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco

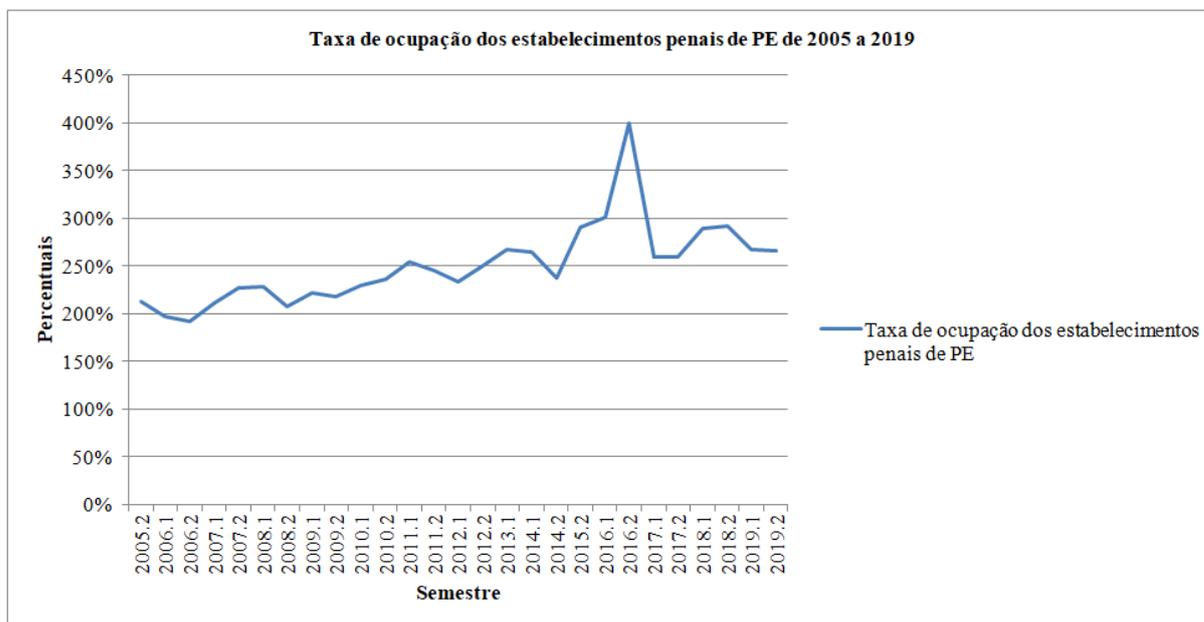
Diferentemente da taxa de aprisionamento, que mede o número de prisões preventivas decretadas por ocasião das audiências de custódia em contraposição ao número de liberdades provisórias concedidas (objeto do subtópico anterior), a taxa de ocupação refere-se à relação entre o número absoluto de presos efetivamente recolhidos no sistema carcerário e o número de vagas existentes.

Ao longo desta seção, foram apresentados dados do Estado de Pernambuco, do período de 2005 a 2019, referentes ao número de presos, número de vagas e déficit de vagas, conforme dados do Infopen.⁸⁴ Diante desses dados, foi possível calcular a taxa de ocupação⁸⁵ dos estabelecimentos penais no período supracitado, conforme gráfico a seguir:

⁸³ Informação prestada no dia 19 de setembro de 2019 pelo Desembargador Mauro Alencar, responsável perante o Conselho Nacional de Justiça pela consolidação de dados relativos às audiências de custódia realizadas pela Justiça Estadual de Pernambuco. Os dados estão em consonância com o relatório da GESTOS, de 2019, segundo o qual: “No ano de 2017, 23 comarcas /seções judiciárias realizaram audiências de custódia em até 48 horas, embora o prazo determinado por lei seja 24 horas a partir do fato ocorrido. A média de dias entre ocorrência flagrada e audiência é muito variável: o menor intervalo de tempo encontrado no ano passado foi de um dia; o máximo foi de 122 dias, em Ouricuri, no Sertão de Pernambuco.” (GESTOS – SOROPOSITIVIDADE, COMUNICAÇÃO E GÊNERO, 2019, p. 22)

⁸⁴ Cabe esclarecer que no período de 2005 a 2019 o Depen vem disponibilizando semestralmente o Levantamento Penitenciário de Informações Penitenciárias, porém não existe levantamento dos seguintes semestres: 2005.1 (Junho de 2005, pois o levantamento iniciou em 2005.2 – em Dezembro de 2005), 2013.2 (Dezembro de 2013) e 2015.1 (Junho de 2015). (BRASIL, 2020c, p. 1)

⁸⁵ A taxa de ocupação foi calculada tendo como base o número de presos dividido pelo número de vagas, sendo o resultado multiplicado por 100 (cem).

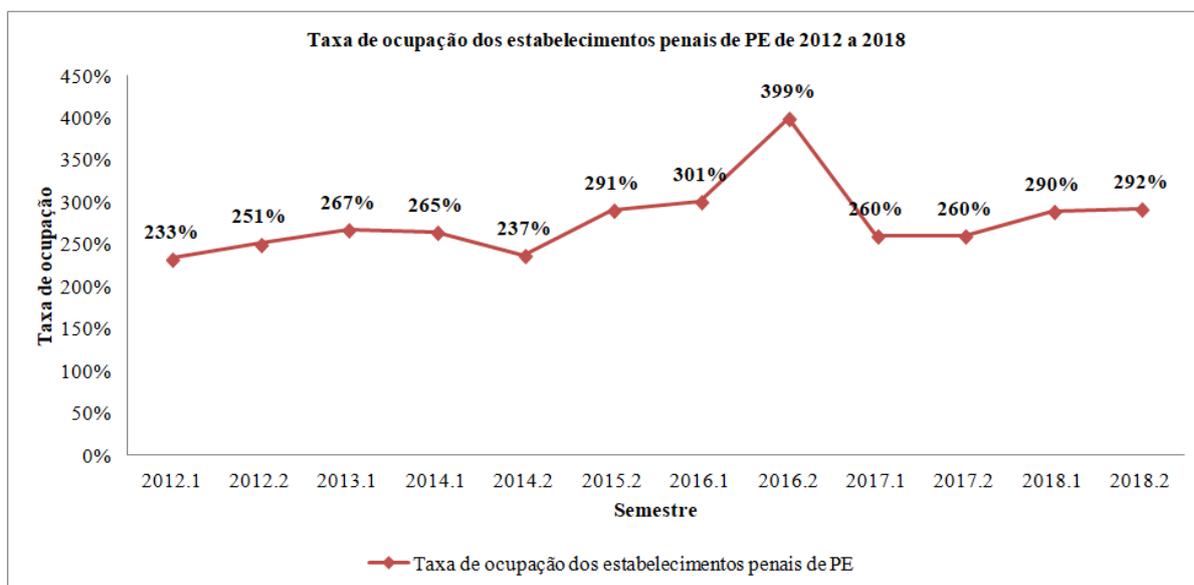
Gráfico 19 – Taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco de 2005 a 2019

Fonte: Elaborado pela autora⁸⁶

De acordo com o gráfico supra, no lapso temporal de 2005 a 2019, os estabelecimentos penais de Pernambuco tiveram, geralmente, mais de 200% de taxa de ocupação, sendo evidente a superlotação em todo o período. Nessa seara, esta pesquisa passa a analisar a evolução da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco, pois, com a decisão cautelar do STF, existia a expectativa da redução da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco, já que a política das audiências de custódia permite que os juízes avaliem de imediato a necessidade de manutenção ou não da prisão. Para tanto, foram calculadas as médias das taxas de ocupação do sistema carcerário de Pernambuco antes e depois da decisão do STF, que determinou a implantação da política pública das audiências.

Considerando o período de 3 (três) anos antes (2012, 2013 e 2014) e de 3 (três) anos depois (2016, 2017 e 2018) da decisão do STF, que foi prolatada no ano de 2015, o gráfico abaixo apresenta as taxas de ocupação do sistema carcerário de Pernambuco de 2012 a 2018:

⁸⁶ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

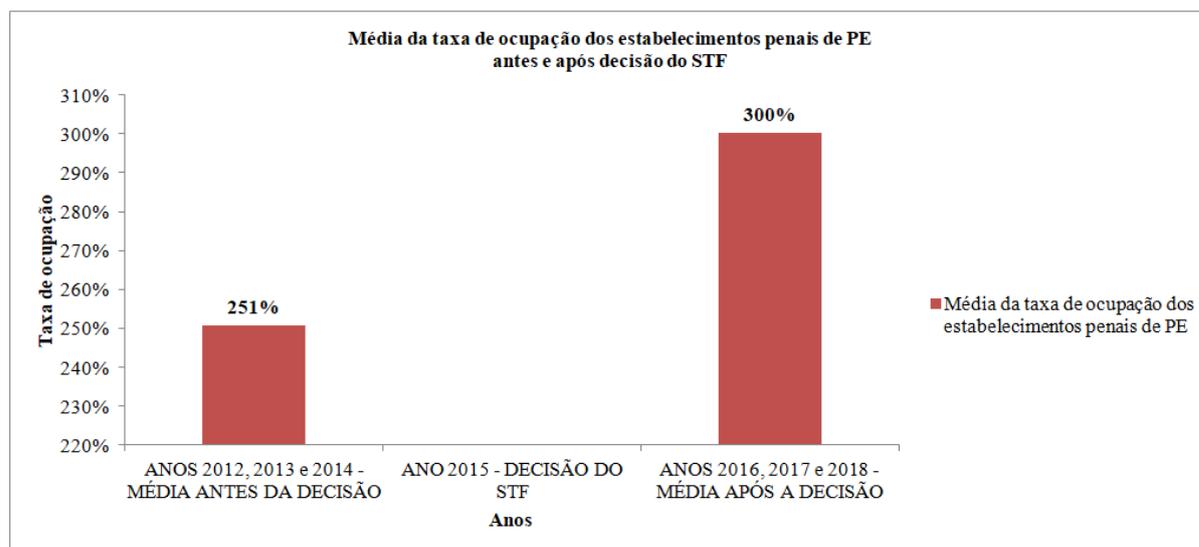
Gráfico 20 – Taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco de 2012 a 2018

Fonte: Elaborado pela autora⁸⁷

Como pode ser verificado, o ápice da taxa de ocupação no Estado de Pernambuco ocorreu no semestre 2016.2 (referente ao Infopen divulgado em dezembro de 2016) chegando a 399%. Isto é, nessa época, existiam quase quatro vezes mais presos do que comportava o número de vagas disponíveis nos estabelecimentos penais. No período de 2012 a 2018, verifica-se que a taxa de ocupação tem oscilado, sendo a média de 279%.

Tendo vista que o ano de 2015 foi o ano da decisão do STF objeto de estudo desta pesquisa, a partir das taxas de ocupação do Gráfico 20, foram calculadas as médias das vagas obtidas no período de 2012 a 2014 (três anos antes da decisão) e de 2016 a 2018 (três anos após a decisão). A finalidade é analisar se, com a implantação da política pública das audiências de custódia no Estado de Pernambuco, houve redução significativa da taxa de ocupação, isto é, uma redução do número de presos efetivamente recolhidos no sistema prisional, em números absolutos, em comparação com o número de vagas do sistema.

⁸⁷ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

Gráfico 21 – Média da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de PE antes e após a decisão do STF

Fonte: Elaborado pela autora⁸⁸

O gráfico acima, com as médias das taxas de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco 3 (três) anos antes e 3 (três) anos após a decisão do STF, evidencia que não ocorreu redução da taxa de ocupação ao comparar as duas médias. Pelo contrário, verifica-se que há aumento da referida taxa, o que significa que as audiências de custódia, embora, conforme demonstrado no item 4.2.2.1, tenham propiciado a redução de 50% da população carcerária, ainda assim, não foram capazes de, em um espaço de 3 (três) anos, conduzir à redução da média de presos em números absolutos, em relação ao número de vagas no sistema, no Estado de Pernambuco.

As audiências de custódia são indispensáveis no atual contexto do sistema carcerário brasileiro e pernambucano, pois, com a política de avaliação imediata do magistrado sobre a manutenção ou não da prisão, havendo, conforme demonstram os dados, elevado índice de relaxamento de prisões ilegais e de concessão de liberdades provisórias por ocasião das audiências de custódia, deixa-se de enviar presos para o sistema carcerário nos casos em que é possível ao acusado responder ao processo em liberdade, de modo que há uma redução efetiva do número de presos enviados ao sistema. Isso não significa, contudo, que, apenas por essa razão, ter-se-á uma redução da taxa de ocupação, pois diversos outros fatores podem continuar a pressionar o sistema no sentido do aumento desse indicador.

⁸⁸ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

Isto é: o fato de, em razão das audiências de custódia, grande parte dos presos obterem de imediato o direito de responderem à acusação em liberdade contribui, por óbvio, para a redução da taxa de ocupação carcerária. No entanto, muitos outros fatores podem contribuir simultaneamente para o crescimento da referida taxa, como, por exemplo: 1) o aumento no número de crimes praticados no espaço territorial em apreço; 2) o aumento no número de prisões pela polícia, em decorrência da contratação de novos policiais ou da realização de ações especiais de combate à criminalidade, independentemente do aumento no número de crimes; 3) o aumento no número de condenações, independentemente do aumento do número de crimes ou de prisões; 4) o aumento no índice de manutenção de presos além do tempo fixado na sentença condenatória; 5) a redução de vagas no sistema carcerário, em decorrência da interdição de estabelecimento penal; dentre outros.

No caso do Estado de Pernambuco, no período analisado, conforme atesta o Gráfico 21, acima, apesar da implantação da política das audiências de custódia, houve aumento da ordem de 19,5% na taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais, o que sugere a presença de um ou mais dos fatores intervenientes supracitados, na medida em que, por força da adoção das audiências de custódia, conforme demonstrado no item 4.2.2.1, deveria ter ocorrido uma redução na taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais, já que, para cerca de 50% dos presos examinados nas referidas audiências, é concedida de imediato a liberdade provisória. Ainda assim, o resultado encontrado no levantamento de dados efetuado na presente pesquisa, surpreendentemente, aponta no sentido contrário, isto é, no do aumento da taxa de ocupação de 251% para 300%, nos 3 (três) anos seguintes à implantação da política das audiências de custódia no Estado de Pernambuco.

As audiências de custódia funcionam como um filtro, sendo verificada a legalidade das prisões efetuadas pela polícia e mantidas apenas as estritamente necessárias. Os presos postos em liberdade provisória não estão livres de responder perante a Justiça pelo ilícito que cometeram, podendo, inclusive, posteriormente, ter a sua prisão decretada, tanto por sentença definitiva quanto no curso do processo. A política apenas permite que, naquele momento, determinado preso não seja enviado para o sistema carcerário quando houver a possibilidade legal de que responda ao processo em liberdade, o que contribui significativamente para o desafogamento do sistema carcerário, pois, do contrário, a situação se agravaria ainda mais. Apesar disso, por si só, a política é incapaz de assegurar a redução da taxa de ocupação do sistema, pois diversos outros fatores podem ocasionar o aumento número de aprisionamentos ou a redução do número de vagas no sistema, tais como o aumento dos índices de

criminalidade, inclusive por força do crescimento populacional ou do insucesso de políticas públicas nas áreas educacional, econômica e social.

Portanto, a conclusão a que se pode chegar é a de que, apesar de as audiências de custódia terem propiciado a redução de 50% do número de presos enviados ao sistema carcerário, no Estado de Pernambuco, no período de 2016 a 2018, a execução da referida política não foi suficiente para propiciar uma redução efetiva da taxa de ocupação do sistema prisional em números absolutos, o que aponta para a necessidade de estudos suplementares acerca dos fatores que ocasionaram o aumento no número de aprisionamentos.

Assim, considerando a hipótese suscitada no desenho da pesquisa relativamente à política em apreço, pode-se afirmar que, à luz dos dados levantados, a realização de audiências de custódia alterou drasticamente o sistema carcerário pernambucano, na medida em que, não fosse a execução da referida política, ter-se-ia o **dobro** do número de presos atualmente existente no sistema prisional de Pernambuco. Apesar disso, em números absolutos, a despeito da execução da política das audiências de custódia, nos 3 (três) anos que sucederam à decisão do STF, a taxa de ocupação dos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco ainda aumentou, saindo de 251% a para 300%, de sorte que permanece o estado de superlotação do sistema carcerário pernambucano. Tendo em vista o déficit de vagas atualmente existente e a média de ingressantes no sistema prisional a cada semestre, e considerando a continuidade da política das audiências de custódia, é necessário que sejam realizados investimentos adicionais da ordem de R\$ 75.900.300,00 (setenta e cinco milhões, novecentos mil e trezentos reais) anuais, em construção e ampliação de presídios, até o ano de 2039, para que se possa, ao final do período de 20 (vinte) anos, estabilizar o sistema carcerário pernambucano.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa estudou os reflexos, no Estado de Pernambuco, da decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 347, prolatada no ano de 2015, a qual reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema carcerário brasileiro. Nessa decisão histórica, a corte constitucional brasileira determinou duas medidas emergenciais, a saber: 1) a proibição de contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, com a conseqüente liberação dos valores para os Estados; e 2) a implantação das audiências de custódia em todos os Estados do Brasil, com a obrigatoriedade de apresentação do preso perante a autoridade judicial em até 24 (vinte e quatro) horas após a prisão. Com a decisão, o STF interferiu no ciclo da política pública carcerária, objetivando declaradamente retirar da inércia os demais Poderes do Estado, diante do quadro de falência de políticas públicas voltadas para o sistema carcerário nacional. A decisão trouxe à tona, dentre outras questões, a postura ativista da corte e a temática da judicialização de políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais, em virtude de sua constitucionalização.

Após uma consideração teórica acerca das políticas públicas, da política de segurança pública no Brasil e dos órgãos encarregados da segurança pública no Estado de Pernambuco, foi efetuado levantamento bibliográfico e documental acerca das condições do sistema carcerário brasileiro, tendo restado evidenciado que há um contraste significativo entre o previsto na Lei de Execuções Penais e nos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil faz parte e a realidade vivenciada nos estabelecimentos prisionais brasileiros, incluindo os do Estado de Pernambuco.

A crise do sistema prisional nacional, decorrente, sobretudo, da superlotação, da deficiência das condições de salubridade, da falta de oferta de trabalho para o preso, da ausência de separação adequada de presos pela natureza do delito ou pelo estado do processo e da falta de estabelecimentos adequados para os diferentes regimes de cumprimento da pena restou evidenciada por estudos de diferentes autores e documentos oficiais, como relatórios de auditoria de órgãos de fiscalização da execução financeira e orçamentária no Brasil, e pela própria decisão do STF, que aplicou ao cenário do sistema carcerário brasileiro a teoria colombiana do “estado de coisas inconstitucional” (reconhecimento da ocorrência de violação reiterada e generalizada de disposições constitucionais pelo Poder Público em relação a uma determinada política pública).

A pesquisa demonstrou que a decisão do STF alcançou o objetivo almejado de retirar os demais Poderes do Estado da inércia, na medida em que disposições legislativas

posteriores à decisão corroboraram o quanto preconizado pela suprema corte e posturas administrativas vieram a dar concretude à disposição judicial. Com efeito, após a decisão do STF, que foi proferida no ano de 2015, a Lei Complementar n.º 79/1994, que estabeleceu o Funpen, foi alterada pela Lei n.º 13.500/2017, a qual estabeleceu a transferência obrigatória do Funpen independentemente de convênio ou de instrumento congêneres, tal como determinado pelo Supremo Tribunal Federal. No que se refere às audiências de custódia, igualmente, a Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (“Pacote Anticrime”) absorveu a concepção da referida política, a qual já vinha sendo cumprida por juízes e tribunais de todo o Brasil, desde 2015, por força de Resolução n.º 213, do Conselho Nacional de Justiça.

Nesse contexto, a pesquisa, que se limitou à investigação dos efeitos da decisão do STF no Estado de Pernambuco, partiu das seguintes hipóteses: a) com a liberação dos recursos obrigatórios do Funpen, houve aumento nos investimentos relativos à construção e reforma dos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco, ampliando-se, portanto, o número de vagas no sistema carcerário pernambucano; b) com a implantação das audiências de custódia no Estado de Pernambuco, houve redução na taxa de ocupação dos estabelecimentos penais desse Estado, uma vez que a política permite que os magistrados avaliem de imediato a necessidade da manutenção ou revogação da prisão.

No que se refere à primeira hipótese, verificou-se que, em 2016, o Estado de Pernambuco recebeu o valor total de R\$ 44.784.444,00 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais) de repasse do Funpen, sendo R\$ 31.944.444,44 (trinta e um milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) destinados a ações de obras (ampliação de estabelecimentos penais já existentes ou da conclusão de estabelecimentos penais em construção). Já em 2017, o montante total de recursos recebidos foi de R\$ 28.516.684,32 (vinte e oito milhões, quinhentos e dezesseis mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e trinta e dois centavos), sendo direcionados R\$ 18.076.726,19 (dezoito milhões, setenta e seis mil, setecentos e vinte e seis reais e dezenove centavos) para investimentos em obras (construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais). Por fim, em 2018, da quantia de R\$ 3.080.266,87 (três milhões, oitenta mil, duzentos e sessenta e seis reais e oitenta e sete centavos) de repasses do Funpen, foram reservados R\$ 1.299.704,37 (um milhão, duzentos e noventa e nove mil, setecentos e quatro reais e trinta e sete centavos) para a realização de reformas em cadeias públicas do interior do Estado.

Ficou evidenciado que, nos três anos em que houve repasses obrigatórios de valores do Funpen para o Estado de Pernambuco, isto é, 2016, 2017 e 2018, embora não tenham sido

construídos novos estabelecimentos penais, os recursos foram destinados a obras de ampliação ou reestruturação de presídios, que ocasionaram incremento de vagas no sistema. Consoante o Departamento Penitenciário Nacional, os valores repassados tornaram possível a criação de 2.524 vagas com os recursos de 2016 e 352 vagas com recursos do ano de 2017, todas para o sistema carcerário pernambucano. Os investimentos do ano de 2018, por sua vez, foram substancialmente destinados ao aprimoramento de cadeias públicas do interior do Estado, e, em princípio, não geraram vaga adicional.

Em comparação com as demais unidades federativas, constatou-se que o Estado de Pernambuco foi um dos que mais entregou vagas com recursos obrigatórios do Funpen repassados em 2016 para esse fim. A previsão era de que, até 31 de dezembro de 2019, fossem criadas 2.964 vagas com esses recursos, tendo 996 vagas sido efetivamente entregues e mais 996 sido inseridas em obras em andamento, com entrega prevista até o final do período estimado, o que corresponde a 67,2% das vagas inicialmente previstas para serem criadas. Encontrou-se que o Estado de Pernambuco destinou para obras, nos anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente, 71,32%, 63,38%, e 42,19% dos valores do Funpen transferidos obrigatoriamente para o Estado.

Ocorre que, conforme verificado na pesquisa, o incremento decorrente da criação de novas vagas em virtude da realização de obras não necessariamente ocasiona um ganho real no número de vagas do sistema carcerário, pois o número de vagas nos estabelecimentos prisionais do Estado não é fixo ou estanque, mas variável, em função de desativações de estabelecimentos ou interdições temporárias para a realização de obras. Por exemplo, no segundo semestre de 2017, havia 12.744 vagas no sistema carcerário pernambucano, mas, apenas 6 (seis) meses depois, o número de vagas caiu drasticamente para apenas 10.988.

Nesse contexto, visando a identificar o real impacto da decisão do STF no número de vagas no sistema carcerário pernambucano, foram calculadas as médias das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco nos 3 (três) anos antes (2012, 2013 e 2014) e nos 3 (três) anos depois (2016, 2017 e 2018) da decisão do STF, que foi proferida no ano de 2015, de modo a verificar se, com a liberação dos recursos do Funpen, foram ampliadas significativamente as vagas do sistema carcerário do Estado no referido intervalo. O cálculo demonstrou que não ocorreram expressivos aumentos no quantitativo de vagas ao serem comparadas as duas médias. A diferença entre as médias é de apenas 34 (trinta e quatro) vagas, o que é irrelevante para a alteração da realidade carcerária do Estado.

Logo, no que tange à primeira hipótese, foi possível concluir que: a) os recursos do Funpen têm sido obrigatoriamente repassados para o Estado de Pernambuco desde o ano de

2016, isto é, um ano após a decisão do STF que determinou a liberação dos referidos recursos para todos os Estados da federação, proibindo o contingenciamento de tais recursos pela União; b) a deliberação da suprema corte brasileira vem sendo respeitada; c) o Estado de Pernambuco tem se esforçado em destinar, em média, 58,96% dos recursos recebidos do Funpen para obras nos estabelecimentos penais do Estado; d) de um modo geral, no Brasil, a execução dos recursos do fundo está baixa, fazendo com que sejam acumulados valores do Funpen, havendo, em alguns casos, até mesmo, a devolução da quantia; e) o Estado de Pernambuco foi um dos Estados brasileiros que mais criou vagas com os recursos recebidos do Funpen no exercício de 2016; f) apesar de haver a execução dos recursos orçamentários e a criação de novas vagas, por conta da inativação ou da interdição temporária de estabelecimentos, a média do número de vagas nos três anos antes e nos três anos depois da decisão do STF mostrou-se praticamente idêntica, com incremento de apenas 34 (trinta e quatro) vagas quando comparadas as médias, o que é absolutamente irrelevante para a alteração efetiva da taxa de ocupação dos presídios pernambucanos.

Relativamente à segunda hipótese, constatou-se que a política das audiências de custódia permite que, com a verificação imediata da necessidade ou não de manutenção da prisão por um magistrado, o preso não seja enviado para o sistema carcerário desnecessariamente, o que, de fato, contribui significativamente para a redução da taxa de ocupação do sistema carcerário. Nesse sentido, encontrou-se que, no ano de 2016, no Estado de Pernambuco, tendo em conta apenas a Justiça Estadual, 40,02% das prisões efetuadas pela polícia foram consideradas desnecessárias pelo Poder Judiciário, que durante a audiência de custódia, concedeu ao preso a liberdade provisória. Considerando apenas os recolhimentos chancelados pelos magistrados nas audiências de custódia (prisões efetuadas pela polícia que foram convertidas em prisões preventivas, decretadas pelo Poder Judiciário), a taxa de aprisionamento, em Pernambuco, que iniciou em 59,98% dos casos apresentados, revelou tendência de queda, tendo alcançado, no ano de 2019, 49,34%.

Portanto, atualmente, no Estado de Pernambuco, 50,66%, (mais da metade) das prisões efetuadas pela polícia são convertidas em liberdade provisória pelos magistrados na audiência de custódia, realizada no prazo de 24 horas a contar da prisão, conduzindo à conclusão de que, não fosse a execução dessa política pública, a população carcerária, ao menos até o momento da apreciação do auto de prisão em flagrante pelo juiz criminal competente, seria o **dobro** da atualmente existente.

Nesse sentido, verificou-se que, consoante levantamento do Conselho Nacional de Justiça, a política das audiências de custódia promoveu gigantesca economia de recursos aos

cofres públicos, na medida em que, como cada preso custa ao sistema carcerário o valor de R\$ 3 mil (três mil reais) por mês, totalizando R\$ 36 mil (trinta e seis mil reais) por ano, permitindo a política deixar de enviar ao sistema carcerário 120 mil (cento e vinte mil) presos por ano, alcançou-se, com a medida, a economia de R\$ 4,3 bilhões (quatro vírgula três bilhões de reais), todos os anos, apenas com a redução de custos de manutenção de custodiados no sistema. Se considerada, também, a economia gerada pela desnecessidade de criação de novas vagas em estabelecimentos prisionais para receber os 120 mil presos anuais cuja liberdade provisória tem sido concedida, da ordem de R\$ 9,6 bilhões (nove vírgula seis bilhões de reais), a economia total gerada pela política alcança o montante de R\$ 13,9 bilhões (treze vírgula nove bilhões de reais) todos os anos.

Apesar disso, surpreendentemente, a pesquisa revelou que, em números absolutos, não houve redução da taxa de ocupação dos presídios pernambucanos nos três anos seguintes à implantação das audiências de custódia. Foram calculadas as médias das taxas de ocupação do sistema carcerário de Pernambuco dos três anos anteriores (2012, 2013 e 2014) e dos três anos posteriores (2016, 2017 e 2018) à decisão do STF que determinou a realização das audiências de custódia, que foi proferida em 2015, tendo-se encontrado que a média das taxas de ocupação nos três anos anteriores à decisão foi de 251%, ao passo que a média nos três anos seguintes à decisão foi de 300%, evidenciando um aumento de 19,5% na média das taxas de ocupação. Considerando que, com a política das audiências de custódia, no período, cerca de 50% dos presos pela polícia obtiveram a liberdade provisória, tendo deixado de ser enviados ao sistema carcerário, e, ainda assim, houve aumento significativo na taxa de ocupação, resta evidente que outros fatores intervenientes ocasionaram aumento no número de aprisionamentos ou redução no número de vagas no sistema carcerário.

Assim, acerca da segunda hipótese, pode-se concluir que: a) a política pública das audiências de custódia está sendo executada no Estado de Pernambuco, após a determinação do STF por meio da decisão cautelar na ADPF n.º 347; b) as audiências de custódia foram implantadas formalmente em 2015, ganhando força, na prática, no ano de 2016, diante de sua expansão para o interior do Estado de Pernambuco, sendo essa uma importante ferramenta que possibilita ao juiz filtrar a necessidade de manutenção da segregação, evitando prisões desnecessárias; c) houve economia significativa de recursos públicos em decorrência da redução do número de presos encaminhados ao sistema carcerário, além de ganho social decorrente da fiscalização de prisões arbitrárias ou equivocadas, de atos de violência policial por ocasião das prisões e da prevenção ao contato deletério que decorre do envio do custodiado ao sistema carcerário; d) apesar de as audiências de custódia terem propiciado a

redução de 50% do número de presos enviados ao sistema carcerário, no Estado de Pernambuco, no período de 2016 a 2018, a execução da referida política não foi suficiente para propiciar uma redução efetiva da taxa de ocupação do sistema prisional em números absolutos, o que aponta para a necessidade de estudos suplementares acerca dos fatores que ocasionaram o aumento no número de aprisionamentos.

No curso da pesquisa, realizou-se estimativa do crescimento do número de presos do Estado de Pernambuco nos próximos 20 (vinte) anos, de modo a se efetuar uma previsão do quanto de investimento seria necessário, no período de 2020 a 2039, para alcançar o equilíbrio entre as vagas ofertadas pelo sistema prisional e o número de presos. Nesse sentido, identificou-se, após a implantação da política das audiências de custódia, uma média semestral de novos ingressantes no sistema carcerário pernambucano de 243 (duzentos e quarenta e três) detentos, sendo esse o incremento semestral médio da população carcerária, isto é, a média do aumento “líquido” do número de presos por semestre, já consideradas as deduções referentes às liberdades concedidas aos que saíram do sistema no mesmo período.

Uma vez que a atual população carcerária do Estado é de 33.706 (trinta e três mil, setecentos e seis) presos, comprimidos em um sistema que contempla apenas 12.696 (doze mil, seiscentas e noventa e seis) vagas, levando-se em conta a média semestral de ingresso de novos presos, acima referida, uma previsão do quantitativo de presos para os próximos 20 (vinte) anos (2020 a 2039) conduz a uma estimativa de 43.426 (quarenta e três mil, quatrocentos e vinte e seis) pessoas presas no Estado de Pernambuco no ano de 2039. Esse quantitativo, considerado o número de vagas atualmente existente, e levando-se em consideração a manutenção da política das audiências de custódia, aponta para a necessidade de criação de 30.730 (trinta mil, setecentos e trinta) novas vagas ao longo dos próximos 20 (vinte) anos, isto é, 1.538 novas vagas anuais, para que o sistema esteja equilibrado ao final do ano de 2039. Considerando que a criação de cada nova vaga no sistema prisional custa R\$ 49.350,00 (quarenta e nove mil, trezentos e cinquenta reais), é necessário um investimento de R\$ 75.900.300,00 (setenta e cinco milhões, novecentos mil e trezentos reais) por ano, até o ano de 2039, apenas para assegurar número de vagas suficiente ao quantitativo de presos, além de despesas adicionais com pessoal para a gestão e policiamento dos novos presídios.

Espera-se, com presente estudo, ter contribuído para uma melhor compreensão do papel do Poder Judiciário na concepção e execução da política carcerária vigente no Brasil e de seus desdobramentos no Estado de Pernambuco, de modo a auxiliar gestores e formuladores de políticas públicas na busca pela solução dos problemas do setor.

REFERÊNCIAS

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Estado de coisas inconstitucional no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

APÓS senador ser baleado, Moro autoriza envio da força nacional ao Ceará. **Folha de São Paulo**, 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/02/apos-senador-ser-baleado-moro-autoriza-envio-da-forca-nacional-ao-ceara.shtml>. Acesso em 17 abr. 2020.

AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Execução penal: esquematizado**. 1. ed. São Paulo: Forense, 2014.

BARBOSA, Luís Felipe Andrade; CARVALHO, Ernani Rodrigues de; GOMES NETO, José Mário Wanderley. OAB e as prerrogativas atípicas na arena política da revisão judicial. **Revista Direito GV**, v. 10, n. 1, p. 69-98, 2014.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Kátya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 1, p. 59-86, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Anuário Iberoamericano de Justiça Constitucional**, n. 13, p. 17-32, 2009.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Promulgada emenda constitucional que cria polícia penal, para atuar no sistema prisional**. Brasília, DF, 04 dez. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/621785-promulgada-emenda-constitucional-que-cria-policia-penal-para-atuar-no-sistema-prisional/>. Acesso em 27 abr. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de custódia**, 2020d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/>. Acesso em: 01 jul. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha audiência de custódia**, 2016a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/09/0a99a0ab0eb26b96fdeaf529f0dec09b.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil**, 2014a. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 213, 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, DF, 15 dez. 2015c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/04/resolucao-n213-15-12-2015-presidencia.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 set. 2019.

_____. **Decreto n.º 592, de 06 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Brasília, DF, 06 jul. 1992c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em 15 jun. 2020.

_____. **Decreto n.º 678, de 06 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF, 06 nov. 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em 01 mai. 2020.

_____. **Decreto-Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940.** Código Penal. Rio de Janeiro, RJ, 07 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 27 abr. 2020.

_____. **Decreto-Lei n.º 3.689, de 03 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ, 03 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em 27 abr. 2020.

_____. **Decreto n.º 5.289, de 29 de novembro de 2004.** Brasília, DF, 29 nov. 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm. Acesso em 05 nov. 2019.

_____. **Decreto n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009.** Brasília, DF, 21 dez. 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em 18 jul. 2020.

_____. **Lei complementar n.º 79, de 07 de janeiro de 1994.** Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Brasília, DF, 07 jan. 1994a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp79.htm. Acesso em 25 mai. 2020.

_____. **Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 01 set. 2019.

_____. **Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF, 11 jul. 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em 27 abr. 2020.

_____. **Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 26 set. 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em 19 mai. 2020.

_____. **Lei n.º 9.882, de 03 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF, 03 dez. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em 15 jun. 2020.

_____. **Lei n.º 11.340, de 07 de agosto de 2006.** Lei Maria da Penha. Brasília, DF, 07 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em 01 set. 2019.

_____. **Lei n.º 11.942, de 28 de maio de 2009.** Brasília, DF, 28 mai. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111942.htm. Acesso em 27 abr. 2020.

_____. **Lei n.º 12.403, de 04 de maio de 2011.** Brasília, DF, 04 mai. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12403.htm. Acesso em 27 abr. 2020.

_____. **Lei n.º 13.500, de 26 de outubro de 2017.** Brasília, DF, 26 out. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13500.htm. Acesso em 25 mai. 2020.

_____. **Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018.** Brasília, DF, 11 jun. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm. Acesso em 19 mai. 2020.

_____. **Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF, 24 dez. 2019e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em 26 jun. 2020.

_____. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano nacional de política criminal e penitenciária**, 2015b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/imagens-cnpcp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução n.º 14**, de 11 de novembro de 1994b. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/resolucoes/1994/resolucao14de11denovembrede1994.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Implementação das audiências de custódia no Brasil: análise de experiências e recomendações de aprimoramento**, 2016c. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgap/fortalecimento-da-politica/implementacaodasaudienciasdecustodianobrasilanalisedeexperienciaserecomendacoesdeaprimoramentorevisado.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias – Infopen – 2005 a 2019 - todos os semestres**, 2020c. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-os-analiticos/relatorios-analiticos>. Acesso em 29 mai. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias - Infopen - dezembro - 2019c**. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/relatorios-analiticos>. Acesso em 29 mai. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias - Infopen - junho - 2014b**.

Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen- nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em 21 abr. 2018.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Novo fundo a fundo**, 2020b. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/instrumentos- de-repasse-1>. Acesso em: 23 mai. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Obras por estados**, 2020e. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgmor/obras_es tados/obras/obras_bandeiras_estados. Acesso em: 30 mai. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Saiba mais sobre a atuação da força nacional de segurança pública**, 2020a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/coll ective-nitf-content-1546630482.88>. Acesso em 16 mai. 2020.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo n.º 67**, Brasília fev. 2017b. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9687.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Relatório de execução orçamentária do Funpen**. Brasília, 14 nov. 2019f. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/RelatriodeExecuoOramentriaFUNPEN.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. Ministério de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Cidadania. **Mecanismo nacional de prevenção e combate à tortura**, 2017c. Relatório Temático: FUNPEN e Prevenção à Tortura - As ameaças e potenciais de um fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao- cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/rel atorios-1/Funpen.pdf>. Acesso em 14 set. 2019.

_____. Senado Federal. **Situação prisional do Brasil**. Brasília, nov. 2015d. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/d573a747-f871-4c3c-ab5c-d0fbda aac5a4>. Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Quinta Turma. **Habeas Corpus n.º 31446/MG**. Rel. Min. Jorge Scartezzini. Data do julgamento: 10 mai. 2004b. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 01 mai. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. **Habeas Corpus n.º 3848/ES**. Rel. Min. Vicente Leal. Data do julgamento: 31 out. 1995b. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus n.º 2028/MS**. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Data do julgamento: 23 jun. 1992b. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 01 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n.º 1.182 DF**. Rel. Eros Grau. Data do julgamento: 09 nov. 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 9032241 DF**. Rel. Min. Edson Fachin. Data do julgamento: 22 jun. 2018b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 jul. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ministro sugere medidas preventivas contra expansão da Covid-19 no sistema carcerário**. Brasília, DF, 18 mar. 2020f. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439614>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 MC/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Data do julgamento: 09 set. 2015a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 641.320/RS**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Data do julgamento: 11 mai. 2016b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 01 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. **Habeas Corpus n.º 87985/SP**. Rel. Min. Celso de Mello. Data do julgamento: 20 mar. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n.º 717**. Data do julgamento: 13 out. 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 01 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante n.º 11**. Data do julgamento: 22 ago. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 jun. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1542/2019**. Rel. Min. Ana Arraes. Sessão Plenária em: 03 jul. 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em: 25 mai. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Repases do fundo penitenciário são utilizados de forma ineficiente pelo sistema prisional**. Brasília, DF, 05 jul. 2019d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/repases-do-fundo-penitenciario-sao-utilizados-de-forma-ineficiente-pelo-sistema-prisional.htm>. Acesso em 18 jun. 2020.

BLUME, Bruno André. **Força nacional de segurança: o que é?** Disponível em: <https://www.politize.com.br/forca-nacional-o-que-e/>. Acesso em 05 nov. 2019.

BRUNI, Adriano Leal. **SPSS: guia prático para pesquisadores**. São Paulo: Atlas, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “estado de coisas inconstitucional”**. 2015. Tese (Pós Graduação em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27359>. Acesso em: 21 ago. 2019.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPEZ, Fernando. **Execução Penal**. 6. ed. São Paulo: Paloma, 2000.

CARMONA, Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli. **Fundo penitenciário nacional: da promessa à realidade do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 23, p. 115-126, 2004.

CARVALHO, Ernani. Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p.161-179, 2007.

CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz Barbosa. Ativismo judicial: entre o mito e a juristocracia velada. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 2, p.7-20, 2016.

CASARIN, Helen de Castro Silva. **Pesquisa científica: da teoria à prática**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. Tese (Pós Graduação em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/252127>. Acesso em: 04 set. 2019.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-559-1997**. Sala Plena. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Data do julgamento 06 nov. 1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acesso em 14 set. 2020.

_____. Corte Constitucional. **Sentença T-153-1998**. Tercera Sala de Revisión. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Data do julgamento 28 abr. 1998. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acesso em 14 set. 2020.

_____. Corte Constitucional. **Sentença T-525-1999**. Cuarta Sala de Revisión. Magistrado Ponente Carlos Garviria Díaz. Data do julgamento 23 jul. 1999. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acesso em 14 set. 2020.

_____. Corte Constitucional. **Sentença T-025-2004**. Tercera Sala de Revisión. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda-Espinoza. Data do julgamento 22 jan. 2004. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acesso em 14 set. 2020.

COMPARATO, Flávio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador**. Data do julgamento: 24 jun. 2005. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_129_esp1.pdf. Acesso em 09 jul. 2020.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p.41-63, 2006.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CURSINO, Bruno Barca. O transplante do estado de coisas inconstitucional para o sistema jurídico brasileiro via ADPF. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 16, n. 50, p. 89-121, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público**. Curitiba: Juruá, 2019.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2017.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DUAS cadeias públicas do sertão são desativadas e 65 presos são transferidos para outras unidades. **Globo**, 10 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/petrolina-regiao/noticia/2019/10/10/duas-cadeias-publicas-do-sertao-sao-desativadas-e-65-presos-sao-transferidos-para-outras-unidades.ghtml>. Acesso em 05 jun. 2020.

ESTADO DE ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. **Habeas Corpus n.º 97.000094/4**. Rel. Des. Oduvaldo Persiano. Data do julgamento: 04 mar. 1997. Disponível em: <http://www.tjal.jus.br>. Acesso em: 01 mai. 2020.

ESTADO DE PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. **Lei n.º 15.689, de 18 de dezembro de 2015**. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/>. Acesso em 17 jul. 2020.

_____. Governo do Estado de Pernambuco. **Secretarias do Estado de Pernambuco**, 2019a. Disponível em: <http://www.pe.gov.br/secretarias/>. Acesso em 21 out. 2019.

_____. Secretaria de Defesa Social. **Histórico**, 2019b. Disponível em: <http://www.sds.pe.gov.br/institucional>. Acesso em 21 out. 2019.

_____. Secretaria Executiva de Ressocialização. **Missão**, 2019d. Disponível em: <http://www.seres.pe.gov.br/page/8/missao/>. Acesso em 21 out. 2019.

_____. Secretaria Executiva de Ressocialização. **Resposta ao pedido de acesso à informação registrado sob o n.º 201977135**, [mensagem pessoal] 2019e. Mensagem recebida por erikacsa@hotmail.com em 24 out. 2019.

_____. Secretaria Executiva de Ressocialização. **Resposta ao pedido de acesso à informação registrado sob o n.º 201991656**, [mensagem pessoal] 2019f. Mensagem recebida por erikacsa@hotmail.com em 02 dez. 2019.

_____. Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. **Secretaria**, 2019c. Disponível em: <http://www.sjdh.pe.gov.br/secretaria>. Acesso em 21 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Relatório de gestão 2016/2017, audiências de custódia**, 2020b. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/web/relatorio-de-gestao-2016-2017/acesso-ao-judiciario/audiencias-de-custodia>. Acesso em 30 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Relatórios quantitativos de audiências de custódia do Estado de Pernambuco**, agosto de 2016 a junho 2019g. Dados recebidos em papel impresso, em mãos, em 17 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Relatórios quantitativos de audiências de custódia do município de Recife/PE**, janeiro de 2016 a setembro 2019h. Dados recebidos em papel impresso, em mãos, em 17 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **TJPE apresenta balanço sobre custódia em Pernambuco**, 2020a. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/-/tjpe-apresenta-balanco-sobre-custodia-em-pernambuco>. Acesso em 30 jun. 2020.

ESTECA, Augusto Cristiano Prata. **Edificação penal: um estudo da tecnologia do projeto arquitetônico de estabelecimentos de segurança máxima no Brasil**. 2017. Tese (Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília/DF. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23939>. Acesso em: 08 jun. 2020.

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; ABRANTES, Luiz Antônio (Orgs.). **Políticas públicas, gestão e sociedade**. Assis; Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora, 2013.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas**. Coimbra: Almedina, 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, 2000.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GESTOS – SOROPOSITIVIDADE, COMUNICAÇÃO E GÊNERO. **A agenda 2030 e o acesso à justiça**. Relatório sobre audiências de custódia em Pernambuco, Brasil, 2019. Disponível em: https://gestos.org.br/wp-content/uploads/2019/05/gestos_relatorio_justi%C3%A7a_2019.pdf. Acesso em 09 jul. 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Reginaldo Gonçalves. Intervenção do judiciário nas políticas públicas. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14015. Acesso em 10 jul 2020.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; FERNANDEZ, Michelle. Judicialização, *policy* e modelos formais explicativos: uma proposta para compreender as decisões judiciais em matéria de políticas públicas. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 23, n. 45, p.39-57, 2018.

GRUBER, Jonathan. **Finanças públicas e políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2009.

GUEDES DE SOUZA, Laura. Análise jurídica do sistema penitenciário brasileiro à luz dos tratados internacionais em direitos humanos. **Revista Direito em Ação**. Brasília, v. 14, n. 1, p. 1-21, jan/jun, 2015.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

HENRIQUE JÚNIOR, Moacir (Org.). **Tópicos especiais sobre políticas públicas para a segurança pública e direitos humanos**. Uberlândia: Edição Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparado, 2015.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, p.139-178, 2009.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOFFMANN, Henrique; ROQUE, Fábio. Polícia penal é novidade no sistema de segurança pública. **Conjur**, dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-12/opiniao-policia-penal-novidade-sistema-seguranca-publica>. Acesso em 27 abr. 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH (WRH). **O direito à “audiência de custódia” de acordo com o direito internacional**. 03 fev. 2014. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2014/02/03/252627>. Acesso em 03 jul. 2020.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA (IDDD). O fim da liberdade. 29 ago. 2019. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/pesquisa-revela-o-fim-da-liberdade-nas-audiencias-de-custodia/>. Acesso em 22 ago. 2019.

JONES, Bryan; TRUE, James; BAUMGARTNER, Frank. Does incrementalism stem from political consensus or from institutional gridlock? *American Journal of Political Science*. Virgínia, v. 41, n. 4, pp. 1319-1339, 1997.

LIBERAL, José Roberto Bernardi. **Intervenção jurisdicional nas políticas públicas**. Salvador: JusPodivm, 2018.

LIMA, E. C. A. S. S. Instituições e mudança institucional: o Poder Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Espaço Público**, ISSN 2595-5535, v. 2, p. 26-36, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspUBLICAS/article/view/238594>. Acesso em 09 set. 2019.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único**. 8. ed. Salvador: Ed. JusPodivum, 2020.

LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1 (93), 2004.

MACIEL, Larissa Barreto. A judicialização da política e o papel do STF no estado democrático de direito. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 39, n. 126, p. 113-132, 2012.

MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARQUES DA SILVA, Airton. **Metodologia da pesquisa**. 2. ed. Fortaleza: Editora da Universidade Estadual do Ceará, 2015.

MATOS, José Walter da Mota. **Segurança pública e jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução penal**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MORO autoriza atuação da força nacional no Ceará. **Globo**, 04 jan. 2019a. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/01/04/sergio-moro-autoriza-atuacao-da-forca-nacional-no-ceara.ghtml>. Acesso em 06 nov. 2019a.

MORO autoriza uso da força nacional para combater queimadas na Amazônia. **Globo**, 24 ago. 2019b. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/24/moro-autoriza-uso-da-forca-nacional-de-seguranca-publica-no-combate-as-queimadas-na-amazonia.ghtml>. Acesso em 05 nov. 2019.

MORO autoriza uso da força nacional pelo Ministério da Saúde por Covid-19. **Universo Online**, São Paulo, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/31/moro-autoriza-uso-da-forca-nacional-pelo-ministerio-da-saude-coronavirus.htm>. Acesso em 17 abr. 2020.

NATALINO, Enrique Carlos. O papel das instituições e das ideias nas escolhas de políticas públicas. **Estudos Legislativos**, Porto Alegre, ano 10, n. 10, p. 88-115, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de execução penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NUNES, Adeildo. **Da execução penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Francisco Estevam Martins. **SPSS básico para análise de dados**. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Report of the Working Group on Arbitrary Detention - Mission to Brazil*. 30 jun. 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/issues/detention/pages/wgadindex.aspx>. Acesso em 03 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Carta democrática interamericana**, de 11 set. 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>. Acesso em 03 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas**. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 dez. 2013. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>. Acesso em 01 jul. 2020.

PASCHOAL, Janaína Conceição. **Constituição, criminalização e direito penal mínimo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

PEREIRA JÚNIOR, Marcos Vinícius. **Orçamento e políticas públicas infantojuvenis**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. **Políticas públicas nas leis orçamentárias**. São Paulo: Saraiva, 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

PROPOSTAS para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário. **Instituto de defesa do direito de defesa**, jan. 2017. Disponível em: <http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Encarceramento-2.pdf>. Acesso em 29 jun. 2020.

PROTÁSIO, Gilberto. **Políticas de estado na segurança pública: metodologia para gestão de longo prazo no Brasil**. São Paulo: Sicurezza, 2014.

RAEDER, Sávio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.

REGIME semiaberto praticamente não existe no Brasil. **Migalhas**, 29 jan. 2014. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI194415,101048-Regime+semiaberto+praticamente+nao+existe+no+Brasil>. Acesso em: 01 mai. 2020.

REZENDE, Fernando. **A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

RIBAS, Giovanna Paola Primor; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A Judicialização das Políticas Públicas e o Supremo Tribunal Federal. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 36-50, 2014.

RODRIGUES, João Pedro Pinheiro. A implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/49547/a-implementacao-de-politicas-publicas-pelo-poder-judiciario>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal: teoria crítica**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, Allan Gustavo Freire da; MOTA, Leonardo de Araújo e; DORNELAS, Carina Seixas Maia; LACERDA, Alecksandra Vieira de. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.11, n. 1, p.25-42, 2006.

SILVA, Emílio Borges e. Poder judiciário e controle de políticas públicas de efetivação de direitos humanos. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 3, p. 53-76, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, 2006.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil?** Belo Horizonte: Editora Letramento, 2015.

SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. **Segurança pública para virar o jogo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 9. ed. Salvador: JusPodium, 2014.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VALOIS, Luís Carlos. **Processo de execução penal e o estado de coisas inconstitucional**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

VARGAS, Joana Domingues. **Fluxo do sistema de justiça criminal para crimes sexuais: a organização policial**. 1997. Dissertação (Pós Graduação em Antropologia Social) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/279909/1/Vargas_JoanaDomingos_M.pdf. Acesso em: 21 mai. 2020.

VELASCO, Clara. Apenas 5% dos recursos de fundo penitenciário para criação de vagas foram executados em 12 estados, aponta auditoria do TCU. **Globo**, 08 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/08/apenas-5percent-dos-recursos-de-fundo-penitenciario-para-criacao-de-vagas-foram-executados-em-12-estados-aponta-auditoria-do-tcu.ghtml>. Acesso em 18 jun. 2020.

VIERA, Sônia. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1970.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2013.

APÊNDICE A – ARTIGO CIENTÍFICO PRODUTO DA PESQUISA

REFLEXOS NO ESTADO DE PERNAMBUCO DA DECISÃO CAUTELAR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N.º 347

REFLECTIONS IN THE STATE OF PERNAMBUCO FROM THE PRECAUTIONARY DECISION OF THE SUPREME FEDERAL COURT IN THE ARGUMENT OF BREACH OF FUNDAMENTAL PRECEPT N.º 347

Erika Cordeiro de Albuquerque dos Santos Silva Lima⁸⁹

RESUMO: O presente artigo investigou os reflexos, no Estado de Pernambuco, da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF n.º 347, que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro e interferiu no ciclo da política pública carcerária por determinar medidas urgentes a serem cumpridas pela União e por todos os Estados e o Distrito Federal, a saber: a) a proibição do contingenciamento dos recursos do Funpen; b) a realização imediata, em todo o território nacional, de audiências de custódia, em até 24 horas da ocorrência de qualquer prisão. Nesse sentido, o estudo se propôs a verificar se os objetivos declarados pela corte constitucional estão sendo cumpridos, isto é, se, na prática, após a decisão, houve a ampliação no número de vagas dos estabelecimentos penais e a redução da taxa de ocupação no sistema prisional.

Palavras-chave: Políticas públicas. Sistema carcerário. Estado de Pernambuco. Fundo Penitenciário Nacional. Audiências de custódia.

ABSTRACT: This article investigated the reflexes, in the State of Pernambuco, of the decision of the Supreme Federal Court (STF) in ADPF n.º 347, which recognized the “unconstitutional state of affairs” of the Brazilian prison system and interfered in the cycle of prison public policy for determine urgent measures to be taken by the Union and by all States and the Federal District, namely: a) the prohibition on the contingency of Funpen resources; b) the immediate holding of custody hearings throughout the national territory within 24 hours of the occurrence of any arrest. In this sense, the study aimed to verify whether the objectives declared by the constitutional court are being fulfilled, that is, if, in practice, after the decision, there was an increase in the number of places in penal establishments and a reduction in the occupancy rate in the country prison system.

Keywords: Public policies. Prison system. State of Pernambuco. National Penitentiary Fund. Custody hearings.

1. Introdução

O presente artigo estuda os reflexos, no Estado de Pernambuco, da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF n.º 347, em sede cautelar, proferida no ano de 2015. Nesta decisão histórica, o STF reconheceu o sistema penitenciário nacional como vivenciando um “estado de coisas inconstitucional”, caracterizado pela violação massiva e

⁸⁹ Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Advogada e servidora pública federal. E-mail: erikacsa@hotmail.com

persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas.

Na decisão, a corte constitucional brasileira determinou medidas urgentes a serem cumpridas por todos os Estados da Federação, a saber: a) a proibição de qualquer contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que devem ser efetivamente utilizados na construção, ampliação e reforma de estabelecimentos prisionais brasileiros; b) a realização imediata, em todo o território nacional, de audiências de custódia, no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas da efetivação de qualquer prisão, em cumprimento de obrigações assumidas pelo Brasil em tratados internacionais.

Nesse sentido, o presente estudo se propôs a verificar se os objetivos declarados pela corte constitucional quando da interferência no ciclo da política pública carcerária estão sendo cumpridos, isto é, se, na prática, após a decisão, houve a ampliação no número de vagas dos estabelecimentos penais e a redução da taxa de ocupação no sistema prisional.

Desse modo, inicialmente, serão apresentados os resultados referentes às transferências obrigatórias do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para Pernambuco, verificando se tais valores foram capazes de impactar significativamente na criação de vagas após a decisão. Posteriormente, considerando os dados sobre as audiências de custódia, será verificado se, depois da decisão, com a implantação dessas audiências e a imediata análise do juiz sobre a necessidade ou não de manutenção da prisão (isto é, análise em até 24 horas após a prisão), houve modificação substancial na taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais no Estado.

2. Reflexos da liberação dos recursos do Funpen para o Estado de Pernambuco

A primeira política pública cujos reflexos no Estado de Pernambuco se pretende analisar é a relativa à liberação e execução de recursos do Funpen. Esse fundo foi criado pela Lei Complementar n.º 79/1994 e, inicialmente, o acesso a seus recursos somente se dava por meio de transferências voluntárias e aplicações diretas da União. (BRASIL, 2019b, p. 1)

No entanto, com o advento da decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347 no ano de 2015, que determinou a liberação dos recursos do Funpen e o não contingenciamento desse fundo pela União, o legislador viu a necessidade de alterar a LC n.º 79/1994 por meio da Lei n.º 13.500/2017, adicionando dispositivo específico estabelecendo as transferências obrigatórias do Funpen para os Estados, os chamados repasses ‘Fundo a Fundo’, *in verbis*: “Art. 3º-A A União deverá repassar aos fundos dos Estados, do Distrito Federal e dos

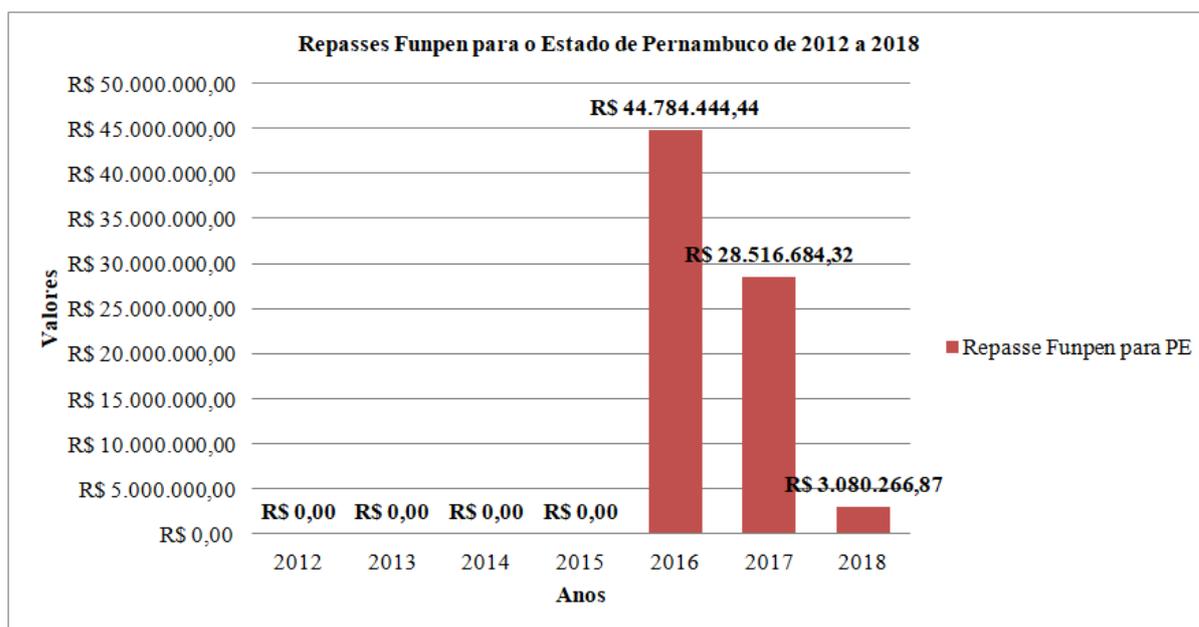
Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, os seguintes percentuais da dotação orçamentária do Funpen (...).” (BRASIL, 1994, p. 1)

Nesse contexto, diante das transferências obrigatórias de recursos do Funpen ocorridas em 2016, 2017 e 2018, decorrentes da decisão e, posteriormente, da alteração legislativa, o presente estudo visa verificar se com a liberação dos recursos obrigatórios do Funpen houve aumento nos investimentos relativos à construção e reforma dos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco, ampliando, portanto, o número de vagas no sistema carcerário pernambucano. Desse modo, o estudo dos reflexos da liberação dos recursos obrigatórios do Funpen para o Estado de Pernambuco foi realizado sob dois ângulos: 1) análise dos dados do Funpen fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco em conjunto com informações disponíveis do Departamento Penitenciário Nacional; e 2) cálculo das médias das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco 3 (três) anos antes e 3 (três) anos depois da decisão do STF.

2.1 Os valores repassados do Funpen para o Estado de Pernambuco e destinados a obras de acordo com a Secretaria Executiva de Ressocialização e o Depen

De acordo com as informações fornecidas pela Secretaria Executiva de Ressocialização do Estado de Pernambuco – SERES, no período de 2012 a 2015, não houve repasses de recursos do Funpen para o Estado de Pernambuco, tendo o primeiro repasse obrigatório ocorrido apenas no ano de 2016. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019a, p. 1)

A SERES informou que, em 2016, o Estado de Pernambuco recebeu o valor total de R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) de repasses do Funpen. Já em 2017, o montante total de recursos recebidos foi de R\$ 28.516.684,32 (vinte e oito milhões, quinhentos e dezesseis mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e trinta e dois centavos) e em 2018, apenas a quantia de R\$ 3.080.266,87 (três milhões, oitenta mil, duzentos e sessenta e seis reais e oitenta e sete centavos) de repasses do Funpen. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019a, p. 1) O gráfico a seguir sintetiza os valores dos recursos do Funpen repassados a título obrigatório para o Estado de Pernambuco:

Gráfico 1 – Valores do Funpen repassados para o Estado de PE nos anos de 2012 a 2018

Fonte: Elaborado pela autora⁹⁰

Mediante requerimento protocolado perante a Ouvidoria do Estado de Pernambuco, a SERES informou que dos R\$ 44.784.444,44 (quarenta e quatro milhões, setecentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) recebidos do Funpen no ano de 2016, R\$ 31.944.444,44 (trinta e um milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) foram destinados a ações de obras (ampliação de estabelecimentos penais já existentes ou da conclusão de estabelecimentos penais em construção).

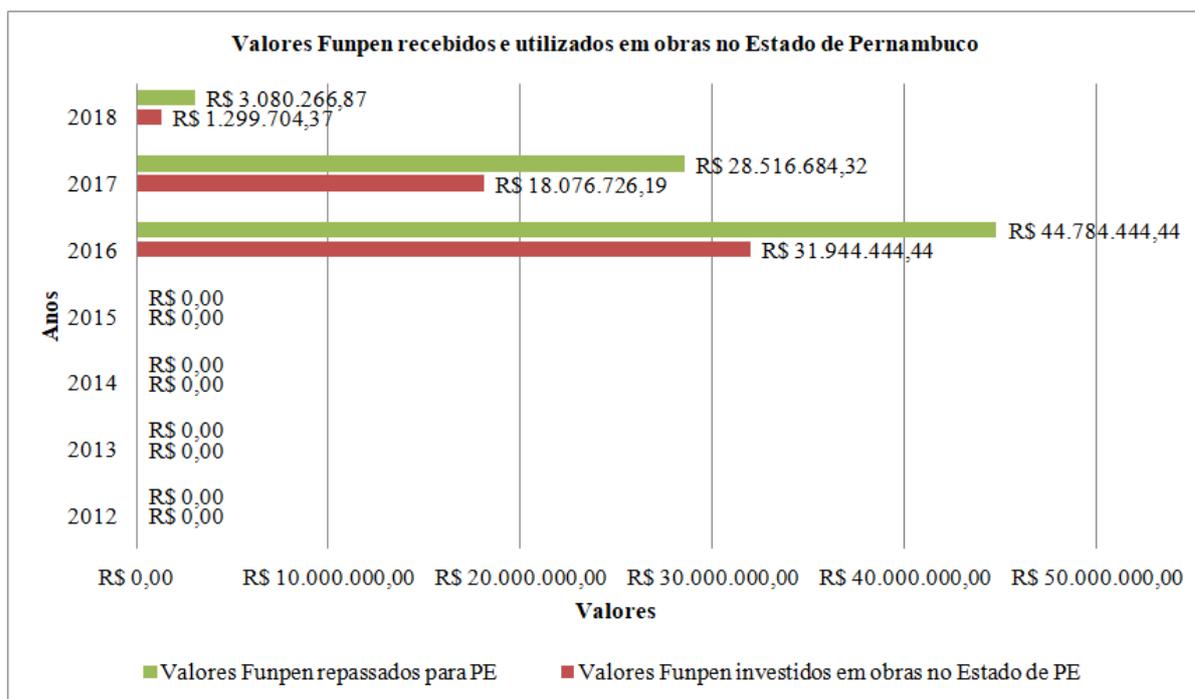
Já no ano de 2017, do total recebido do Funpen, que foi de R\$ 28.516.684,32 (vinte e oito milhões, quinhentos e dezesseis mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e trinta e dois centavos), o Estado de Pernambuco destinou R\$ 18.076.726,19 (dezoito milhões, setenta e seis mil, setecentos e vinte e seis reais e dezenove centavos) para investimentos em obras (construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais).

Por fim, em 2018, consoante as informações prestadas pela SERES, o Estado de Pernambuco recebeu o valor total de R\$ 3.080.266,87 (três milhões, oitenta mil, duzentos e sessenta e seis reais e oitenta e sete centavos), sendo destinados R\$ 1.299.704,37 (um milhão, duzentos e noventa e nove mil, setecentos e quatro reais e trinta e sete centavos) para a

⁹⁰ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019a, p. 1)

realização de reformas em cadeias públicas do interior do Estado. O gráfico abaixo resume os valores Funpen recebidos pelo Estado de Pernambuco e os valores destinados para obras:

Gráfico 2 – Valores do Funpen repassados e destinados a obras no Estado de PE nos anos de 2012 a 2018



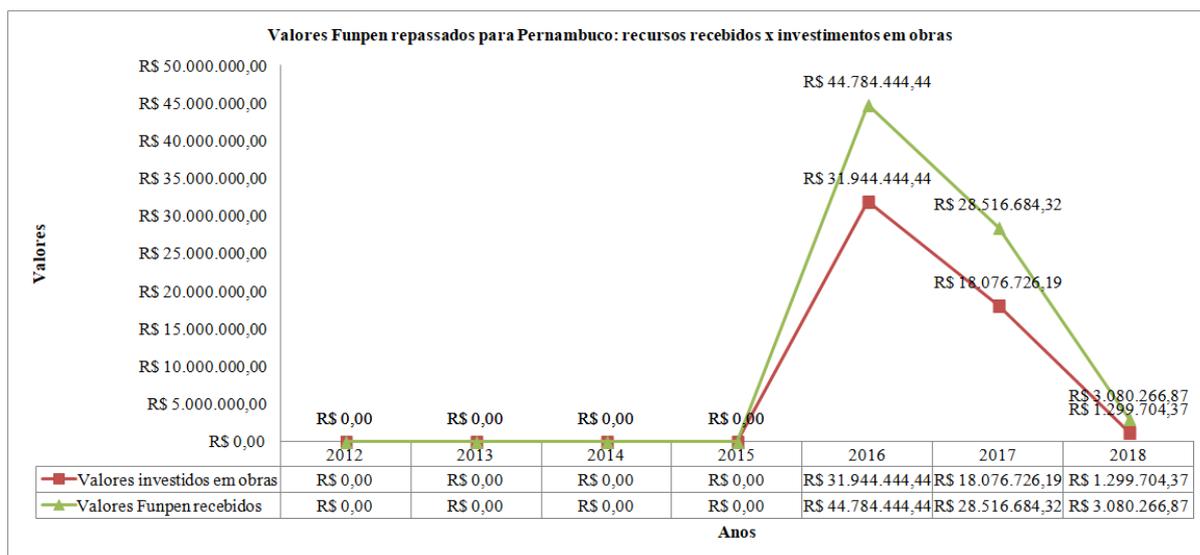
Fonte: Elaborado pela autora⁹¹

Verifica-se ao longo dos anos redução significativa nos valores recebidos pelo Estado de Pernambuco a título de repasses obrigatórios do Funpen, decorrentes do que já previa a legislação. Nesse sentido, a quantia recebida em 2017 foi 36,33% menor se comparada com o recebido em 2016. Já o montante recebido em 2018 foi 89,20% menor se confrontado com o repassado em 2017.

Mais alarmante ainda são os números decorrentes de uma comparação entre o recebido no primeiro repasse no ano de 2016 e o recebido em 2018. A redução entre os valores recebidos do Funpen por Pernambuco nesses anos chega a 93,13%, no curto espaço de tempo de apenas 2 (dois) anos.

O gráfico a seguir permite uma melhor visualização comparativa das quantias recebidas pelo Estado de Pernambuco por meio de repasse Funpen e os montantes desses valores direcionados para investimentos em obras, seja na construção, adequação ou ampliação dos estabelecimentos penais do Estado, no período de 2012 a 2018:

⁹¹ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019a, p. 1)

Gráfico 3 – Valores Funpen repassados para Pernambuco: recursos recebidos x investimentos em obras

Fonte: Elaborado pela autora⁹²

Dos recursos Funpen recebidos pelo Estado de Pernambuco em 2016, 71,32% foi direcionado para ações de obras (ampliação de estabelecimentos penais já existentes ou da conclusão de estabelecimentos penais em construção). Já em 2017, 63,38% dos recursos recebidos via Funpen foram destinados a obras (construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais) no Estado. E, no ano de 2018, apenas 42,19% foi reservado para realização de reformas em cadeias públicas do interior do Estado. Nota-se uma gradual redução ao longo dos anos nos valores especificados para obras, que é o que permite a criação de vagas no sistema carcerário, pela construção de novas unidades ou ampliação dos estabelecimentos existentes.

Em relação aos estabelecimentos penais do Estado que foram construídos, reformados ou ampliados com recursos do Funpen em cada ano, no período de 2012 a 2018, os quadros a seguir apresentam as obras dos estabelecimentos nos anos de 2016, 2017 e 2018, uma vez que não houve repasses do Funpen para PE de 2012 a 2015, como informado pela Secretaria Executiva de Ressocialização.

⁹² A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019a, p. 1)

Quadro 1 – Investimentos Funpen nos Estabelecimentos Penais de PE no ano de 2016

Conclusão de Obras	Elaboração de Projeto de Arquitetura e Engenharia	Ampliação e Reestruturação
Unidade 1 do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquiung/PE (CIR)	Unidade 2 do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquiung/PE (CIR)	Presídio Rorinildo da Rocha Leão - Palmares/PE
	Presídio Rorinildo da Rocha Leão - Palmares/PE	Penitenciária de Tacaimbó/PE
		Penitenciária Juiz Plácido de Souza - Caruaru/PE
Unidade 2 do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquiung/PE (CIR)	Presídio de Salgueiro/PE	Cadeia Pública de Garanhuns/PE
		Penitenciária Agro-industrial São João - Ilha de Itamaracá/PE

Fonte: Elaborado pela autora⁹³

Quadro 2 – Investimentos Funpen nos Estabelecimentos Penais de PE no ano de 2017

Estação de Tratamento de Esgoto	Elaboração de Projeto de Arquitetura e Engenharia	Ampliação e Reestruturação
Penitenciária Dr. Edvaldo Gomes - Petrolina/PE	Penitenciária Juiz Plácido de Souza - Caruaru/PE	Presídio de Igarassu/PE
		Colônia Penal Feminina de Buíque/PE
Penitenciária de Tacaimbó/PE		Penitenciária Juiz Plácido de Souza - Caruaru/PE

Fonte: Elaborado pela autora⁹⁴

⁹³ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019b, p. 1)

⁹⁴ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019b, p. 1)

Quadro 3 – Investimentos Funpen nos Estabelecimentos Penais de PE no ano de 2018

Reforma e Adequação
Cadeia Pública de Belém de São Francisco/PE
Cadeia Pública de Carpina/PE
Cadeia Pública de Gravatá/PE
Cadeia Pública de Floresta/PE
Cadeia Pública de Itambé/PE
Cadeia Pública de Lagoa do Carro/PE

Fonte: Elaborado pela autora⁹⁵

É possível observar que em nenhum dos três anos em que houve repasses obrigatórios de valores do Funpen para o Estado de Pernambuco, isto é, 2016, 2017 e 2018, foram aplicados recursos na construção de novos estabelecimentos penais, quer presídios ou cadeias públicas. Além disso, a SERES não informou quantas vagas serão criadas por cada empreendimento em ampliação ou reestruturação.

Cabe destacar que, recentemente, foi disponibilizada na página da Internet do Departamento Penitenciário Nacional, uma plataforma que permite o acompanhamento das obras por Estados. Os próximos quadros apresentam a programação da execução da transferência obrigatória de recursos Funpen (Fundo a Fundo), no Estado de Pernambuco, com recursos do ano de 2016, 2017 e 2018, informando os valores destinados a investimento em obras nos estabelecimentos penais, bem como o número de vagas novas previstas.⁹⁶

⁹⁵ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019b, p. 1)

⁹⁶ Os valores da transferência obrigatória Funpen de 2016 utilizados em obras, informados em 02/12/2019 pela Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco mediante requerimento, podem diferir dos montantes informados pelo Departamento Penitenciário Nacional em sua página na Internet (acesso em 30/05/2020), pois os dados na página do Depen podem estar desatualizados ou não contemplar alguma obra mencionada pela SERES, que ainda não foi informada ao Depen ou simplesmente ainda não consta na página desse órgão. (BRASIL, 2020a, p. 1)

Quadro 4 – Obras em Pernambuco com recursos de transferências obrigatórias (Fundo a Fundo) de 2016

Estabelecimento Penal de Pernambuco	Tipo do Recurso	Ano do repasse	Tipo de obra	Situação	Vigência	Recurso / Valor da obra	Vagas criadas
Ampliação do Presídio Rorinildo da Rocha Leão (PRRL) masculino em Palmares	Fundo a Fundo	2016	ampliação	obra até 30%	31/12/2019	R\$ 10.509.188,97	532
Elaboração de projetos de arquitetura e engenharia URSA 2, Palmares	Fundo a Fundo	2016	aprimoramento	obra concluída	31/12/2019	R\$ 348.153,80	0
Elaboração de projetos de arquitetura e engenharia Salgueiro	Fundo a Fundo	2016	aprimoramento	não informada	31/12/2019	R\$ 88.601,52	0
Conclusão da Penitenciária masculina URSA I do Complexo em Itaquitanga	Fundo a Fundo	2016	conclusão	obra concluída	31/12/2019	R\$ 2.291.143,62	996
Penitenciária masculina URSA II do Complexo Penitenciário em Itaquitanga	Fundo a Fundo	2016	conclusão	obra concluída	31/12/2019	R\$ 14.946.733,80	996
Ampliação e Reestruturação da Unidade Prisional de Tacaimbó	Fundo a Fundo	2016	ampliação	em execução	31/12/2019	R\$ 253.000,00	0
Ampliação e Reestruturação de Estabelecimentos Prisionais - Penitenciária Agroindustrial São João (PAISJ)	Fundo a Fundo	2016	ampliação	não iniciada	31/12/2019	R\$ 1.260.267,19	0
Ampliação e Reestruturação da Unidade Prisional de Garanhuns	Fundo a Fundo	2016	ampliação	em execução	31/12/2019	R\$ 210.238,67	0
Ampliação e reestruturação do Estabelecimento Prisional de Caruaru	Fundo a Fundo	2016	ampliação	não iniciada	31/12/2019	R\$ 2.037.116,87	0
TOTAL INVESTIDO EM OBRA E TOTAL DE NOVAS VAGAS PREVISTAS						R\$ 31.944.444,44	2524

Fonte: Elaborado pela autora⁹⁷**Quadro 5** – Obras em Pernambuco com recursos de transferências obrigatórias (Fundo a Fundo) de 2017

Estabelecimento Penal de Pernambuco	Tipo do Recurso	Ano do repasse	Tipo de obra	Situação	Vigência	Recurso / Valor da obra	Vagas criadas
Ampliação e reestruturação do Estabelecimento Prisional de Igarassu	Fundo a Fundo	2017	ampliação	obra até 30%	não informada	R\$ 7.499.926,75	352
Ampliação e reestruturação do Estabelecimento Prisional de Buíque	Fundo a Fundo	2017	ampliação	não informada	não informada	R\$ 100.000,00	0
Estação de Tratamento de Esgoto (ETE)	Fundo a Fundo	2017	aprimoramento	em execução	não informada	R\$ 1.849.807,10	0
Estação de Tratamento de Esgoto (ETE)	Fundo a Fundo	2017	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 1.750.000,00	0
Elaboração de projetos de arquitetura da unidade prisional de Caruaru	Fundo a Fundo	2017	aprimoramento	em execução	não informada	R\$ 201.335,61	0
TOTAL INVESTIDO EM OBRA E TOTAL DE NOVAS VAGAS PREVISTAS						R\$ 11.401.069,46	352

Fonte: Elaborado pela autora⁹⁸⁹⁷ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020a, p. 1).⁹⁸ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020a, p. 1).

Quadro 6 – Obras em Pernambuco com recursos de transferências obrigatórias (Fundo a Fundo) de 2018

Estabelecimento Penal de Pernambuco	Tipo do Recurso	Ano do repasse	Tipo de obra	Situação	Vigência	Recurso / Valor da obra	Vagas criadas
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 183.806,53	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 60.316,64	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 173.250,22	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 136.694,37	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 344.692,87	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 162.503,67	0
Reforma e adequações das Cadeias Públicas	Fundo a Fundo	2018	aprimoramento	não iniciada	não informada	R\$ 231.912,62	0
TOTAL INVESTIDO EM OBRA E TOTAL DE NOVAS VAGAS PREVISTAS						R\$ 1.293.176,92	0

Fonte: Elaborado pela autora⁹⁹

Como pode ser verificado, com os recursos obrigatórios do Funpen de 2016, tornou-se possível a criação de 2.524 (duas mil, quinhentas e vinte e quatro vagas) em estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco. Já os recursos obrigatórios repassados para Pernambuco em 2017 oriundos do Funpen permitiram a ampliação e o aprimoramento de alguns estabelecimentos penais do Estado, sendo prevista a criação de 352 novas vagas no sistema carcerário pernambucano. Os investimentos em obras no Estado de Pernambuco com recursos obrigatórios repassados do Funpen em 2018 foram substancialmente destinados ao aprimoramento de cadeias públicas do Estado, que, em princípio, não gerariam qualquer vaga adicional.

Por fim, cabe mencionar que foi questionado à SERES se, nos anos de 2012 a 2018, outros estabelecimentos haviam passado por obras com utilização de outras verbas, que não sejam de transferências obrigatórias do Funpen. A resposta da Secretaria foi resumida no quadro a seguir, em que constam outras obras realizadas em Pernambuco no período supramencionado, porém com recursos do Governo de Pernambuco e/ou do Governo Federal:

⁹⁹ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional (BRASIL, 2020a, p. 1).

Quadro 7 – Outros Investimentos em Obras nos Estabelecimentos Penais de PE sem ser Recursos Funpen

Estabelecimento Penal	Tipo de Obra	Recursos	Início	Situação
Presídio de Araçoiaba/PE	Construção	Governo do Estado de Pernambuco e Governo Federal	2014	Em andamento
Cadeia Pública de Garanhuns/PE	Reforma	Governo Federal	2018	Concluída
Presídio Itaquianga/PE - Unidade I	Reforma	Governo Federal	2016	Concluída
Presídio Itaquianga/PE - Unidade II	Reforma	Governo Federal	2017	Concluída
Presídio Rorinildo da Rocha Leão - Palmares/PE	Ampliação	Governo Federal	2018	Em andamento

Fonte: Elaborado pela autora¹⁰⁰

Diante da análise dos dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco em conjunto com aqueles disponíveis no site do Departamento Penitenciário Nacional, é possível concluir que: 1) Os recursos do Funpen têm sido repassados para o Estado de Pernambuco desde o ano de 2016, isto é, 1 (um) ano após a decisão do STF que determinou a liberação dos recursos Funpen para todos os Estados da federação, estatuinto a vedação ao contingenciamento de tais recursos pela União; 2) A deliberação da suprema corte brasileira vem sendo respeitada; 3) O Estado de Pernambuco tem se esforçado em destinar, em média, 58,96% dos recursos recebidos do Funpen para obras nos estabelecimentos penais do Estado.

Todavia, sobre o último aspecto acima mencionado, é preciso destacar que, embora o Estado de Pernambuco, diante dos investimentos em obras com recursos do Funpen de 2016, 2017 e 2018, tenha uma previsão importante de novas vagas no sistema carcerário, principalmente como demonstrado nos Quadros 4 e 5, isso não significa que essas vagas serão disponibilizadas de imediato, nem que sejam suficientes para minimizar a crise existente no setor, pois outros entraves, tais como a burocracia licitatória, mão de obra reduzida para gerir os contratos de obras nas Secretarias, bem como gargalos nos controles prévios de projetos no

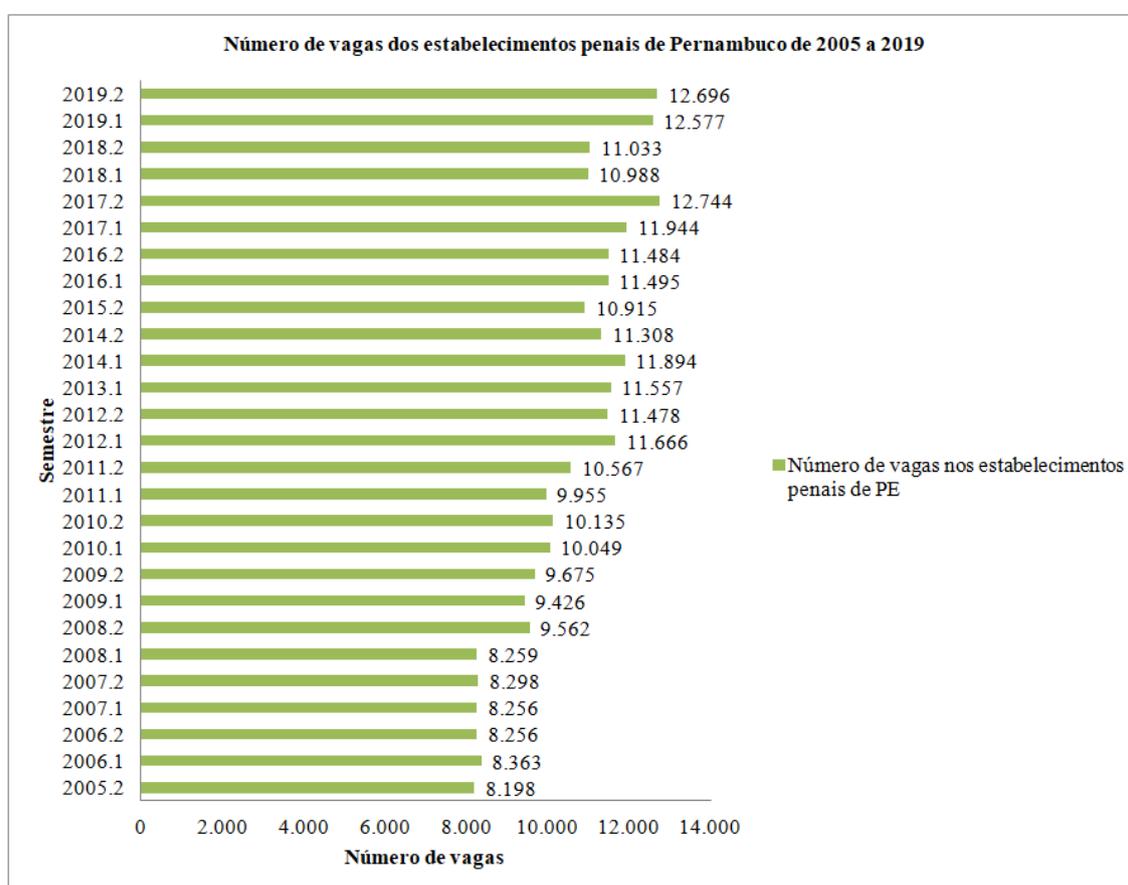
¹⁰⁰ A partir de dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização de PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019b, p. 1)

Depen têm prejudicado a celeridade do andamento das contratações e, conseqüentemente, a execução das obras como planejado. (BRASIL, 2019b, p. 1)

2.2 Da análise das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco

De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias¹⁰¹, realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional de 2005 a 2019, o sistema carcerário de Pernambuco contou durante esse período com as seguintes vagas:¹⁰²

Gráfico 4 – Número de vagas dos estabelecimentos penais de PE no período de 2005 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora¹⁰³

¹⁰¹ Cabe esclarecer que no período de 2005 a 2019 o Depen vem disponibilizando semestralmente o Levantamento Penitenciário de Informações Penitenciárias, porém não existe levantamento dos seguintes semestres: 2005.1 (Junho de 2005, pois o levantamento iniciou em 2005.2 – em Dezembro de 2005), 2013.2 (Dezembro de 2013) e 2015.1 (Junho de 2015). (BRASIL, 2020c, p. 1)

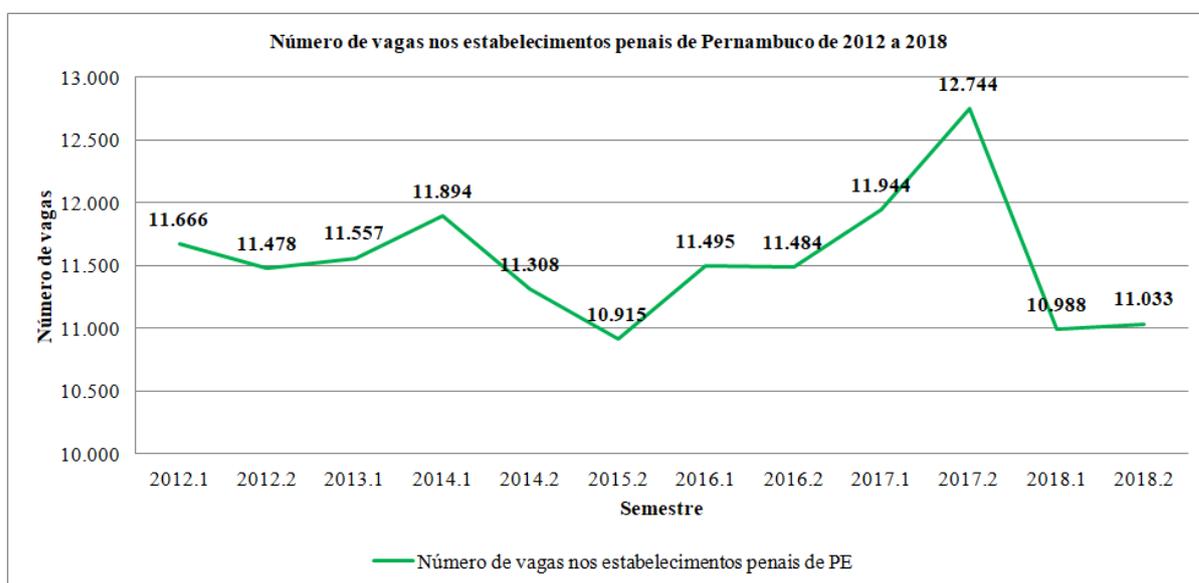
¹⁰² Os dados de 2005 a 2019 foram extraídos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de cada semestre disponível na página do Depen para o período citado. As informações levam em conta as vagas disponíveis para presos provisórios e definitivos, inclusive aqueles sujeitos à medida de segurança de internação, exatamente como disponibilizadas pelo levantamento citado. (BRASIL, 2020c, p. 1)

¹⁰³ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

Diante desse cenário, este artigo passa a analisar a evolução das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco, uma vez que, com a decisão do STF, havia expectativa no aumento de vagas diante dos investimentos com os recursos liberados do Funpen. Assim, foram calculadas as médias das vagas do sistema carcerário de Pernambuco antes e depois da decisão do STF.

Considerando o lapso temporal de três anos antes (2012, 2013 e 2014) e de três anos depois (2016, 2017 e 2018) da decisão do STF, a qual foi proferida no ano de 2015, o gráfico abaixo destaca as vagas do sistema carcerário de Pernambuco de 2012 a 2018:¹⁰⁴

Gráfico 5 – Número de vagas dos estabelecimentos penais de PE no período de 2012 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora¹⁰⁵

No lapso temporal de 2012 a 2018, há variação na capacidade dos estabelecimentos penais, o que pode ocorrer em razão de interdições temporárias de locais para reforma ou adaptações, fechamento de estabelecimentos ou de alas desses locais, além de outras situações de força maior.¹⁰⁶ O fato é que a capacidade do sistema carcerário pernambucano vem

¹⁰⁴ Os dados de 2012 a 2018 foram extraídos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de cada semestre disponível na página do Depen para o período citado. As informações levam em conta as vagas disponíveis para presos provisórios e definitivos, inclusive aqueles sujeitos à medida de segurança de internação, exatamente como disponibilizadas pelo levantamento citado. (BRASIL, 2020c, p. 1)

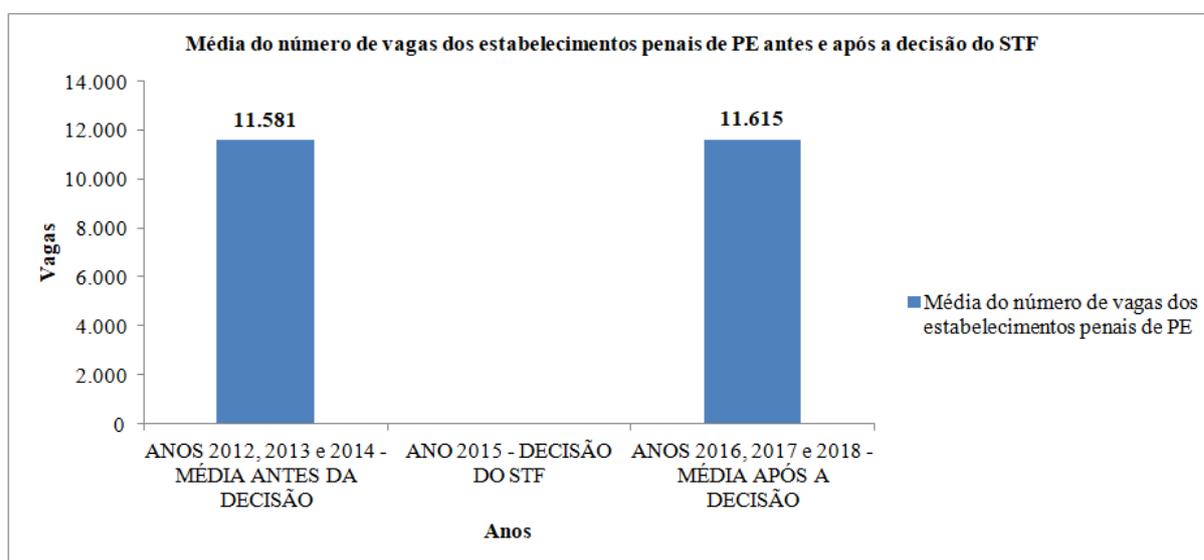
¹⁰⁵ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

¹⁰⁶ Um exemplo de redução temporária no número de vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco foi a desativação de duas cadeias públicas no sertão do Estado em outubro de 2019 para que esses estabelecimentos passassem por reformas, sendo 65 presos transferidos para outras unidades. Maiores informações estão disponíveis em: <https://g1.globo.com/pe/petrolina-regiao/noticia/2019/10/10/duas-cadeias-publicas-do-sertao-sao-desativadas-e-65-presos-sao-transferidos-para-outras-unidades.ghtml>. (DUAS..., 2019, p.1)

oscilando entre onze e doze mil vagas no período acima, sendo 11.542 a média de vagas de todo o período 2012 a 2015.

Utilizando-se como ponto referência o ano de 2015, que foi o ano da decisão do STF em estudo, o próximo gráfico exibe as médias das vagas obtidas no período de 2012 a 2014 (três anos antes da decisão) e de 2016 a 2018 (três anos após a decisão). O objetivo é verificar se, diante do não contingenciamento dos valores do Funpen e, conseqüentemente, da liberação dos referidos recursos orçamentários, houve um aumento significativo no quantitativo de vagas do Estado de Pernambuco.

Gráfico 6 – Média do número de vagas dos estabelecimentos penais de PE de 2012-2018



Fonte: Elaborado pela autora¹⁰⁷

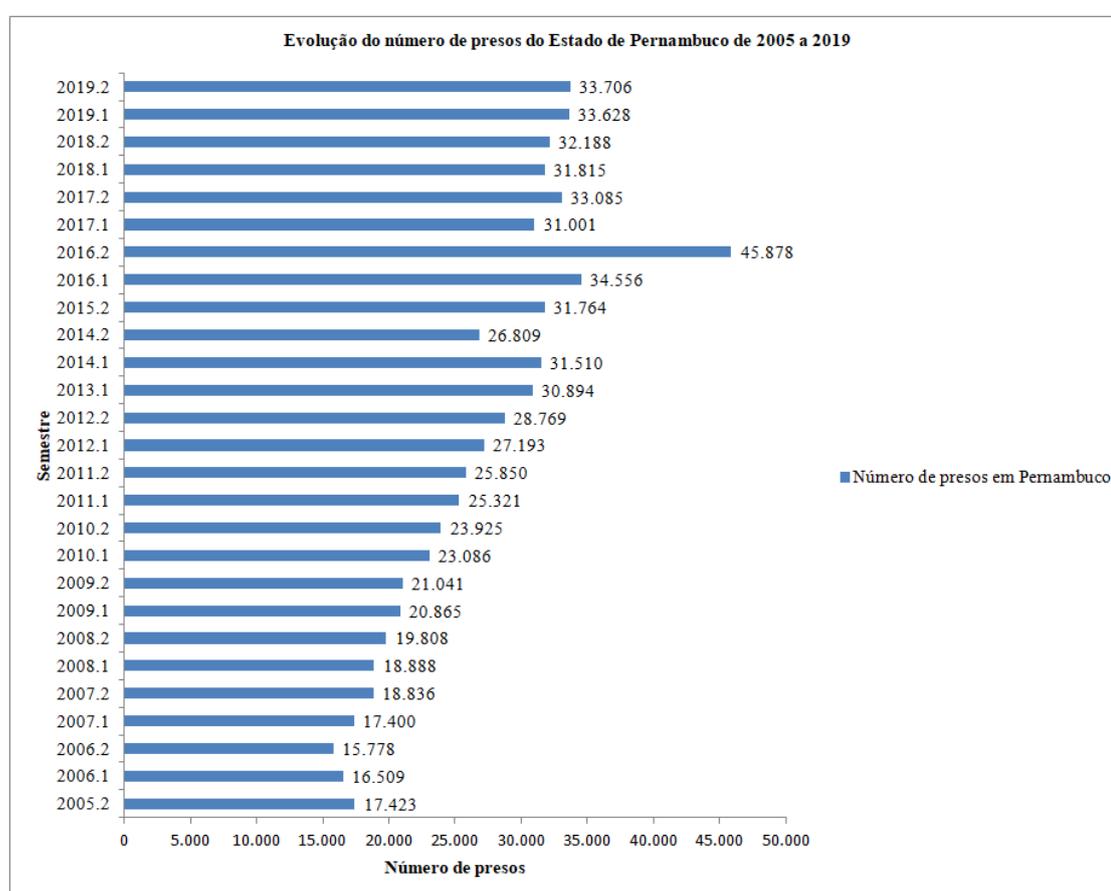
O gráfico acima, com as médias das vagas dos estabelecimentos penais de Pernambuco três anos antes e três após a decisão do STF, evidencia que não ocorreram expressivos aumentos no quantitativo de vagas ao comparar as duas médias. A diferença entre as médias é de apenas 34 (trinta e quatro) vagas, o que é incapaz de produzir qualquer modificação da realidade carcerária do Estado.

Importante ressaltar que, no período de 2012 a 2015, não houve repasse obrigatório do Funpen para Pernambuco, sendo o primeiro repasse apenas no ano de 2016. Isso demonstra que a média sem qualquer recurso do Funpen (de 2012 a 2014) foi praticamente a mesma do período posterior (de 2016 a 2018), em que ocorreram repasses obrigatórios do Funpen para o Estado de Pernambuco.

¹⁰⁷ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

O sistema carcerário é dinâmico, na medida em que, ao longo dos anos, os presos progridem para o regime semiaberto ou aberto com monitoramento eletrônico, o que, em tese, faria com que fossem disponibilizadas vagas. No entanto, a superlotação é tamanha que as supostas vagas disponibilizadas são irrelevantes, visto que já existia excesso de pessoas e, por força do elevado número de novos presos que ingressam no sistema, a população carcerária, apesar das saídas dos que foram liberados, ainda aumenta. O gráfico seguinte aponta a evolução da população carcerária de Pernambuco de 2005 a 2019:¹⁰⁸

Gráfico 7 – Evolução do número de presos do Estado de Pernambuco de 2005 a 2019



Fonte: Elaborado pela autora¹⁰⁹

¹⁰⁸ Os dados de 2005 a 2019 foram extraídos do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de cada semestre disponível na página do Depen para o período citado. As informações levam em conta o total da população carcerária exatamente como mencionado no documento do Depen. Isso inclui os presos que estejam no regime fechado, aberto ou semi-aberto e, ainda, aqueles submetidos a medida de segurança de internação ou tratamento ambulatorial. Ademais, também estão inclusos neste total, os que estão presos em locais de polícia ou de segurança pública, pois quando existente, o número é irrelevante em relação ao total, geralmente em torno de setenta presos. (BRASIL, 2020c, p. 1)

¹⁰⁹ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

Como se denota, a tendência no decorrer dos anos é de crescimento da população carcerária estadual. De 2005 a 2019, o número de presos no Estado de Pernambuco quase dobrou, passando de 17.423 (dezesete mil, quatrocentos e vinte e três) para 33.706 (trinta e três mil e setecentos e seis) detentos.

Diante disso, observa-se que a política de liberação dos recursos do Funpen está funcionando, com os devidos repasses após a decisão do STF, mas, à luz do quantitativo de presos do sistema carcerário estadual, os valores recebidos desse fundo são absolutamente insuficientes. Isso se verifica, inclusive, pela insignificância na diferença entre as médias do número de vagas antes e após a política, consoante ilustra o Gráfico 6.

Embora diante da criação de novas vagas para o Estado com recursos do Funpen, há o progressivo crescimento da população carcerária ao longo dos anos, conforme Gráfico 7, de modo que as vagas adicionadas sequer atendem a contento à nova população carcerária incrementada ao sistema a cada semestre, permanecendo o cenário de superlotação. Além disso, o aumento no número de presos não é acompanhado pela criação concomitante das novas vagas, já que as obras demandam tempo para serem finalizadas.

Foi realizada uma estimativa do crescimento do número de presos do Estado de Pernambuco em 20 (vinte) anos, de modo a efetuar uma previsão do quanto de investimento seria necessário, no período de 2020 a 2039, para alcançar o equilíbrio entre as vagas e o quantitativo de presos no sistema carcerário. Para o referido cálculo, foi adotada a média das diferenças entre os números de presos em dois semestres consecutivos, considerando-se o período que vai do primeiro semestre de 2016 ao segundo semestre de 2019 (intervalo no qual já aplicada a política das audiências de custódia no Estado), conforme dados sobre o quantitativo de presos no Estado de Pernambuco fornecidos pelo Infopen (BRASIL, 2020c, p.1), e dispostos no Gráfico 7, supra. Nos 8 (oito) semestres do período mencionado, foi calculada a média dos ingressantes, tendo-se alcançado o número de 243 (duzentos e quarenta e três) novos presos por semestre.

Uma vez que a atual população carcerária do Estado é de 33.706 (trinta e três mil, setecentos e seis) presos para as 12.696 (doze mil, seiscentas e noventa e seis) vagas nos estabelecimentos penais, conforme último informativo do Infopen, de dezembro de 2019¹¹⁰, uma previsão do quantitativo de presos para os próximos 20 anos (2020 a 2039), levando-se em conta a média de 243 (duzentos e quarenta e três) novos presos por semestre, e considerando a continuidade da política das audiências de custódia, conduz à estimativa de

¹¹⁰ Para maiores informações, vide Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) de dezembro de 2019. (BRASIL, 2019a, p. 1)

43.426 (quarenta e três mil, quatrocentas e vinte e seis) pessoas presas no Estado de Pernambuco no segundo semestre de 2039.

Em decorrência, para que o sistema seja equilibrado ao final do ano de 2039, seria necessária a criação de 30.730 (trinta mil, setecentas e trinta) novas vagas no sistema carcerário pernambucano ao longo do período de 20 anos (ou seja, aproximadamente 1.538 novas vagas por ano), de 2020 a 2039, consoante Quadro 8 e Gráfico 8.

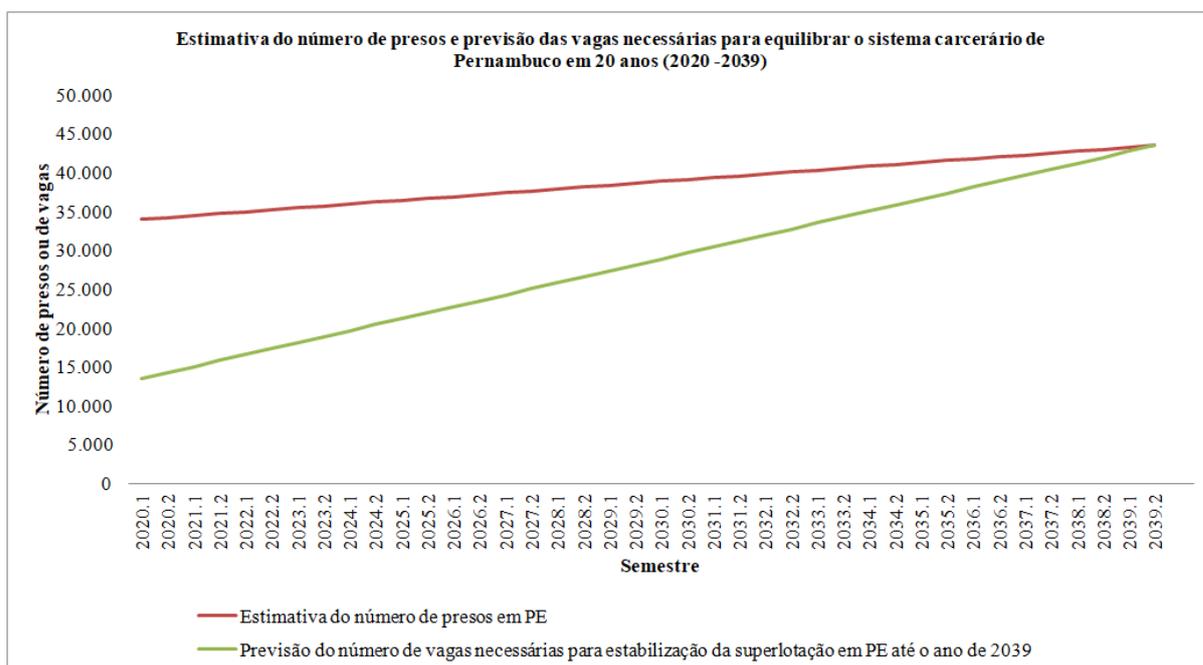
Quadro 8 – Estimativa de presos e previsão de vagas necessárias de 2020 a 2039

Semestre	Estimativa do nº de presos	Previsão do nº de vagas necessárias	Semestre	Estimativa do nº de presos	Previsão do nº de vagas necessárias
2020.1	33.949	13.465	2030.1	38.809	28.845
2020.2	34.192	14.234	2030.2	39.052	29.614
2021.1	34.435	15.003	2031.1	39.295	30.383
2021.2	34.678	15.772	2031.2	39.538	31.152
2022.1	34.921	16.541	2032.1	39.781	31.921
2022.2	35.164	17.310	2032.2	40.024	32.690
2023.1	35.407	18.079	2033.1	40.267	33.459
2023.2	35.650	18.848	2033.2	40.510	34.228
2024.1	35.893	19.617	2034.1	40.753	34.997
2024.2	36.136	20.386	2034.2	40.996	35.766
2025.1	36.379	21.155	2035.1	41.239	36.535
2025.2	36.622	21.924	2035.2	41.482	37.304
2026.1	36.865	22.693	2036.1	41.725	38.073
2026.2	37.108	23.462	2036.2	41.968	38.842
2027.1	37.351	24.231	2037.1	42.211	39.611
2027.2	37.594	25.000	2037.2	42.454	40.380
2028.1	37.837	25.769	2038.1	42.697	41.149
2028.2	38.080	26.538	2038.2	42.940	41.918
2029.1	38.323	27.307	2039.1	43.183	42.687
2029.2	38.566	28.076	2039.2	43.426	43.456

Fonte: Elaborado pela autora¹¹¹

¹¹¹ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

Gráfico 8 – Estimativa do número de presos e previsão do número de vagas necessárias para equilibrar o sistema carcerário de Pernambuco em 20 anos (2020-2039)



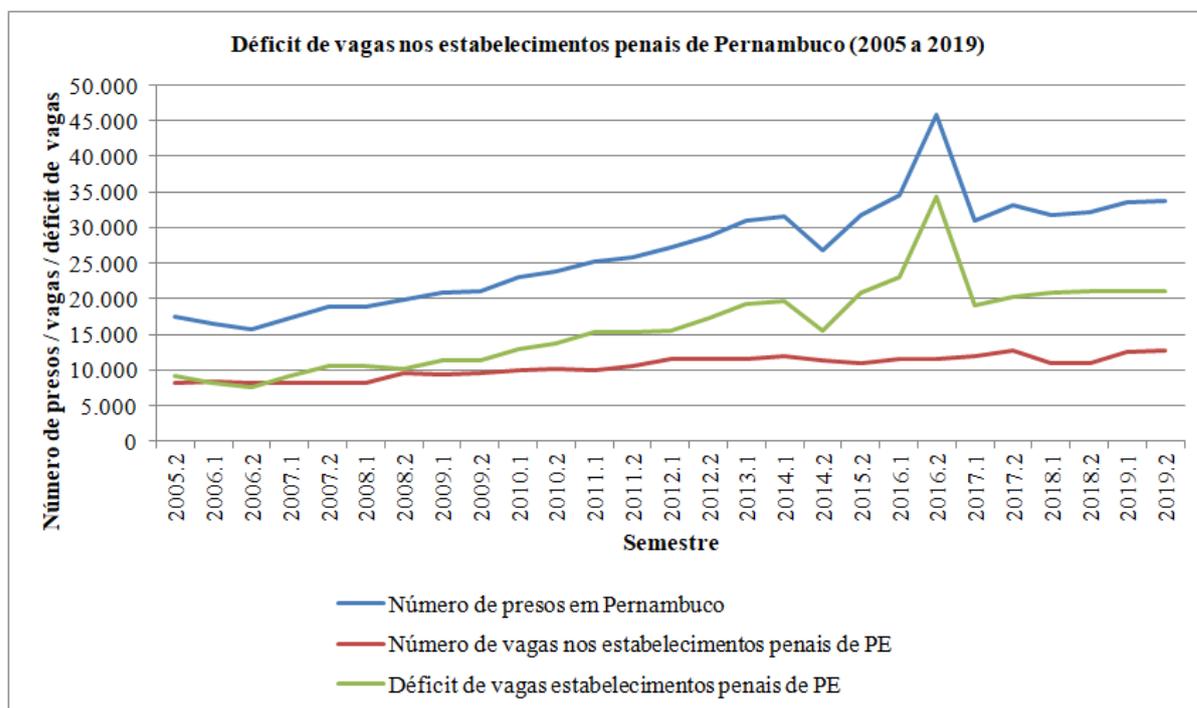
Fonte: Elaborado pela autora¹¹²

Considerando o custo unitário de R\$ 49.350,00 (quarenta e nove mil, trezentos e cinquenta reais) para a criação de cada nova vaga em estabelecimento penal,¹¹³ o investimento **anual** ao longo dos 20 anos (2020 a 2039) teria de ser no valor de R\$ 75.900.300,00 (setenta e cinco milhões, novecentos mil e trezentos reais). Esse montante anual possibilitaria a criação das vagas necessárias para o Estado Pernambuco até o ano de 2039, de modo a equilibrar a relação entre as vagas e o número de presos do Estado.¹¹⁴ Atualmente, o déficit no número de vagas é significativo, como mostra o gráfico a seguir:

¹¹² A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

¹¹³ O custo adotado refere-se à despesa média dos projetos de referência que cumprem os requisitos das normas técnicas. Trata-se de estudo realizado por Augusto Esteca, o qual comparou, em aspectos qualitativos e quantitativos, diferentes projetos básicos de estabelecimentos penais do Brasil, tendo o custo acima citado sido o menor das previsões apresentadas pelo autor. (ESTECA, 2017, p. 183)

¹¹⁴ O valor não contempla eventuais despesas permanentes com o pessoal encarregado da gestão e do policiamento de novos presídios.

Gráfico 9 – Déficit de vagas nos estabelecimentos penais de Pernambuco (2005 a 2019)

Fonte: Elaborado pela autora¹¹⁵

Vale lembrar que, diante desse cenário evolutivo de déficit de vagas nos estabelecimentos penais de Pernambuco, toda a quantia obrigatória liberada pelo Funpen para o Estado após a decisão do STF, isto é, nos anos de 2016, 2017 e 2018, foi de R\$ 76.381.395,51 (setenta e seis milhões, trezentos e oitenta e um mil, trezentos e noventa e cinco reais e cinquenta e um centavos) – repise-se, ao longo de um período de 3 (três) anos. (BRASIL, 2020c, p. 1)

Uma vez que são necessários, pelo menos, R\$ 75.900.300,00 (setenta e cinco milhões, novecentos mil e trezentos reais) **por ano** para equilibrar as vagas do sistema até o ano de 2039, os recursos Funpen obrigatórios repassados, embora de extrema importância, evidentemente, são extremamente escassos para mudar a realidade dos estabelecimentos penais de Pernambuco.

Nota-se que o maior repasse recebido pelo Estado foi em 2016, no valor de pouco mais de R\$ 44 milhões, o que ocorreu logo após a decisão do STF que determinou descontinuação desses recursos pela União, de sorte que os valores estavam acumulados no Fundo. Ademais, pelos parâmetros legais da LC n.º 79/1994, nos anos de 2017 e 2018, os repasses já seriam menores por conta de critérios estabelecidos. Nesse contexto, o TCU

¹¹⁵ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

estimou a previsão de repasses, do ano de 2020 em diante, para todos os Estados da federação, em valores da ordem de R\$ 17,94 milhões anuais, quantia que não atenderia ao Estado de Pernambuco adequadamente. (BRASIL, 2019b, p. 1)

Diante do exposto, verifica-se que o número de vagas em Pernambuco tem aumentado, ainda que minimamente. É possível concluir que a decisão do STF que liberou os recursos do Funpen está sendo atendida, pois os repasses têm chegado às unidades da federação e o Estado de Pernambuco tem recebido os recursos, como foi demonstrado a partir de dados da Secretaria Executiva de Ressocialização de Pernambuco e do Departamento Penitenciário Nacional.

A trajetória da política pública do Funpen foi modificada após a decisão, uma vez que o cenário com os repasses obrigatórios tem sido positivo, embora não sejam visualizados de imediato os frutos desse investimento. Nesse sentido, o Estado de Pernambuco tem executado os valores do Funpen, de modo que, com os recursos do fundo de 2016 a 2018, estão previstas mais de 2.800 novas vagas, por meio da reforma, adaptação e ampliação de estabelecimentos penais já existentes, o que, contudo, não se refletiu em um aumento real de vagas, por força da concomitante redução no número de vagas, decorrente de interdições ou inativações de estabelecimentos prisionais, no período.

3. Reflexos da implantação das audiências de custódia no Estado de Pernambuco

A segunda política pública cujos reflexos no Estado de Pernambuco se pretende verificar é a política das audiências de custódia. Com a decisão cautelar do STF na ADPF n.º 347, foi determinada a implantação dessas audiências em todos os Estados da Federação, com a apresentação do preso à autoridade judicial no prazo de até 24h (vinte e quatro horas) contados da ocorrência da prisão, para que seja verificado pelo juiz se deve o custodiado ser mantido preso, sendo, portanto, decretada sua prisão preventiva, ou se deve o preso ser posto em liberdade provisória, continuando a responder pelo delito em liberdade, deixando de ser enviado para o estabelecimento penal antes do final do processo. (BRASIL, 2015, p.1)

A implantação das audiências de custódia está em consonância com compromissos internacionais, como o Pacto de São José da Costa Rica e o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, dos quais o Brasil é signatário, tendo, inclusive, recepcionado tais mandamentos legais em seu ordenamento jurídico por meio do Decreto n.º 678/1992 e do Decreto n.º 592/1992, respectivamente.

Desse modo, com a implantação das audiências de custódia a partir da decisão citada, pretende-se investigar se, com a implantação das audiências de custódia no Estado de Pernambuco, teria havido redução na taxa de ocupação dos estabelecimentos penais desse Estado, uma vez que a política permite que os magistrados avaliem de imediato a necessidade da manutenção ou não da prisão. Assim, o estudo dos reflexos da implantação das audiências de custódia abrangerá a análise dos seguintes aspectos: 1) cálculo da taxa de aprisionamento e percentual de liberdade provisória após implantação das audiências de custódia, com utilização de dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco; e 2) cálculos das médias da taxa de ocupação de 3 (três) anos antes e 3 (três) anos depois da decisão do STF, valendo-se dos dados sobre as vagas e a lotação do Estado de Pernambuco divulgados pelo Depen por meio do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), de modo a verificar se foi significativa a alteração da taxa de ocupação no período.

3.1 Taxas de aprisionamento em Pernambuco após a decisão cautelar do STF

De acordo com a Coordenação das Audiências de Custódia do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), as audiências de custódia foram implantadas formalmente no Estado no ano de 2015, porém, apenas ganharam força na capital, Recife, no início de 2016, sendo posteriormente expandidas para o interior de Pernambuco, diante da determinação do STF, que resultou na edição de Resolução pelo Conselho Nacional de Justiça, disciplinando a obrigatoriedade de sua realização.¹¹⁶ Os dados fornecidos pelo TJPE foram tratados e sistematizados, possibilitando o cálculo da taxa de aprisionamento e a realização de um comparativo entre as liberdades provisórias concedidas e as prisões preventivas decretadas, tendo sido possível calcular, ademais, os percentuais de prisões em que houve alegação de violência.

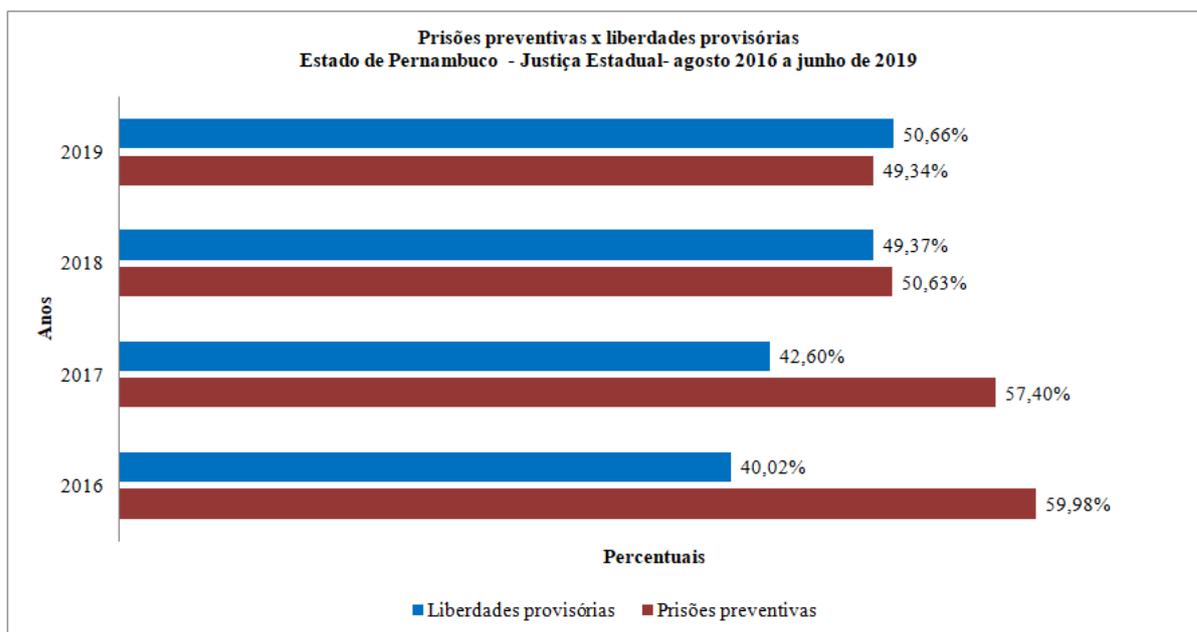
O gráfico a seguir, construído a partir desses dados, apresenta um comparativo dos resultados das audiências de custódia realizadas pela Justiça Estadual de Pernambuco,¹¹⁷

¹¹⁶ As audiências foram ampliadas “para 18 polos com abrangência em todas as comarcas situadas na Região Metropolitana do Recife e no Interior do Estado no dia 1º de agosto de 2016. O serviço funcionava até então apenas na Central de Flagrantes do Recife, no Fórum Rodolfo Aureliano desde o dia 21 de agosto de 2015.” (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020b, p. 1)

¹¹⁷ Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de agosto de 2016 a junho de 2019, em todo o Estado de Pernambuco, considerando as seguintes cidades: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019c, p. 1)

demonstrando os percentuais de prisões preventivas decretadas¹¹⁸ (com conseqüente recolhimento do preso a estabelecimentos penais do Estado) e liberdades provisórias concedidas¹¹⁹ (casos em que o preso responde pelo crime em liberdade):

Gráfico 10 – Prisões preventivas e liberdades provisórias da justiça Estadual de Pernambuco de agosto de 2016 a junho de 2019



Fonte: Elaborado pela autora¹²⁰

Observa-se que, no ano de 2016, havia uma grande diferença entre o percentual de prisões e o percentual de liberdades, de aproximadamente 20%. Com o decorrer dos anos, essa diferença tem diminuído, sendo postos mais presos para responder em liberdade, o que, de certo modo, contribui para a não piora da lotação carcerária por esse motivo.

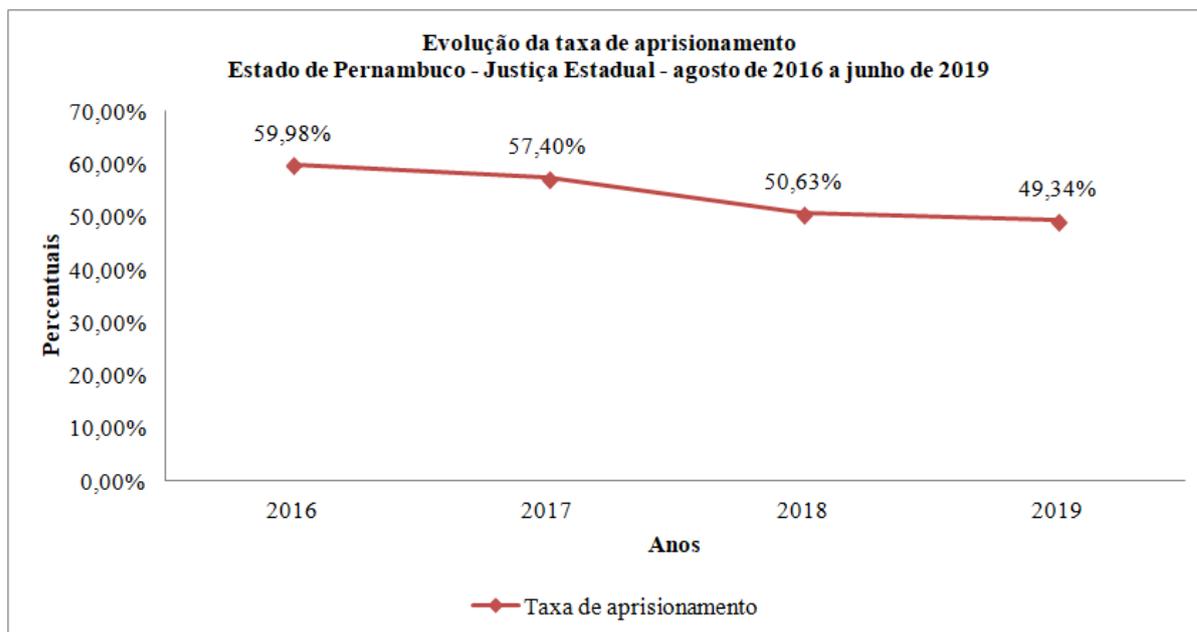
O próximo gráfico apresenta a evolução da taxa de aprisionamento¹²¹ considerando as prisões realizadas em todo o Estado de Pernambuco:¹²²

¹¹⁸ O cálculo do percentual de prisões preventivas de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma das prisões decretadas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração, envolvendo todas as cidades do Estado (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina). Multiplicou-se cada total anual de prisões preventivas por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

¹¹⁹ O cálculo do percentual de liberdades provisórias de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma de liberdades concedidas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração, envolvendo todas as cidades do Estado (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina). Multiplicou-se cada total anual de liberdades por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

¹²⁰ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019c, p. 1)

Gráfico 11 – Evolução da taxa de aprisionamento da Justiça Estadual de Pernambuco de agosto de 2016 a junho de 2019



Fonte: Elaborado pela autora¹²³

É possível verificar uma tendência de redução da taxa de aprisionamento no decorrer dos anos. Inicialmente, no ano de 2016, por ocasião das audiências de custódia, as prisões representavam 59,98% das decisões judiciais, ao passo que, no ano de 2019, caiu para o patamar dos 49,34%. Desse modo, atualmente, 50,66% (cerca de metade) das prisões efetuadas pela polícia são imediatamente convertidas, durante a audiência de custódia, em liberdade provisória com ou sem fiança, o que indica a importância da política de apresentação imediata ao magistrado para a redução da taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais, na medida em que, não fossem essas audiências, o sistema prisional estaria ocupado com o **dobro** da população carcerária atualmente existente.

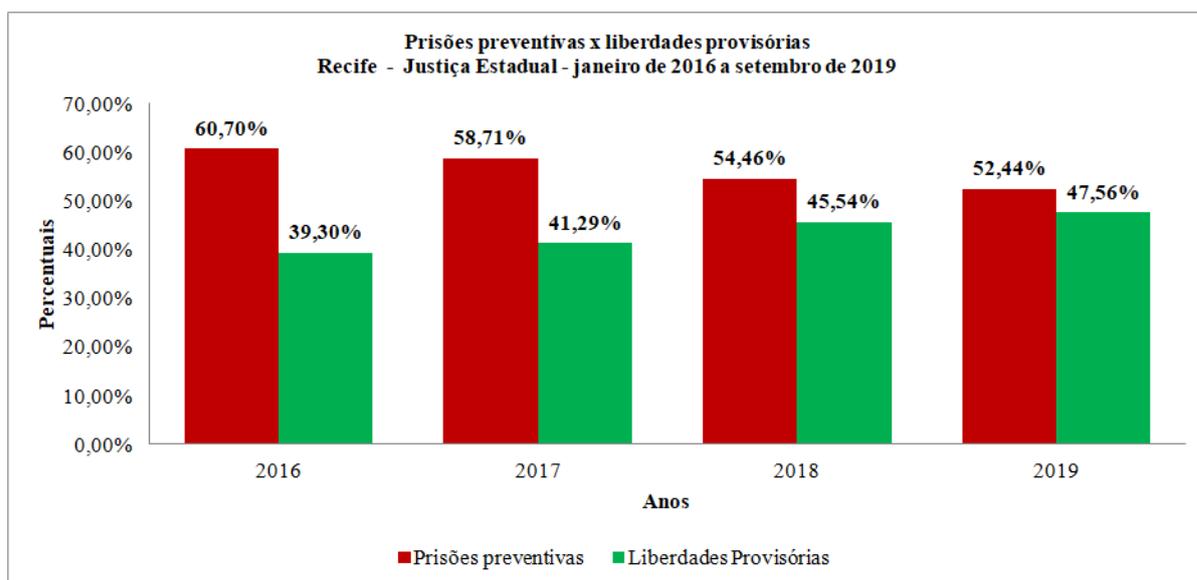
¹²¹ O cálculo do percentual da taxa de aprisionamento, isto é, das prisões preventivas de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma das prisões decretadas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração, envolvendo todas as cidades do Estado (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina). Multiplicou-se cada total anual de prisões preventivas por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

¹²² Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de agosto de 2016 a junho de 2019, em todo o Estado de Pernambuco, considerando as seguintes cidades: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019c, p. 1)

¹²³ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019c, p. 1)

Considerando apenas os dados das audiências de custódia da Justiça Estadual sobre o município do Recife/PE¹²⁴, o gráfico a seguir aponta os percentuais de liberdades provisórias¹²⁵ e prisões¹²⁶ concedidas apenas na capital do Estado:

Gráfico 12 – Prisões preventivas e liberdades provisórias do Município de Recife/PE, Justiça Estadual, no período de janeiro de 2016 a setembro de 2019



Fonte: Elaborado pela autora¹²⁷

No caso somente do Recife, conforme o gráfico acima, também há uma tendência de aumento na concessão de liberdades provisórias, porém, bem mais tímida do que ocorre quando se considera todo o Estado de Pernambuco, consoante Gráfico 10.

Se comparado com a média nacional da esfera estadual calculada a partir de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ),¹²⁸ em que 40,30%¹²⁹ das audiências de custódia

¹²⁴ Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de janeiro de 2016 a setembro de 2019, apenas no Município de Recife/PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019d, p. 1)

¹²⁵ O cálculo do percentual de liberdades provisórias de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma de liberdades concedidas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração. Multiplicou-se cada total anual de liberdades por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

¹²⁶ O cálculo do percentual de prisões de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma de prisões preventivas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração. Multiplicou-se cada total anual de prisões por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

¹²⁷ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019d, p. 1)

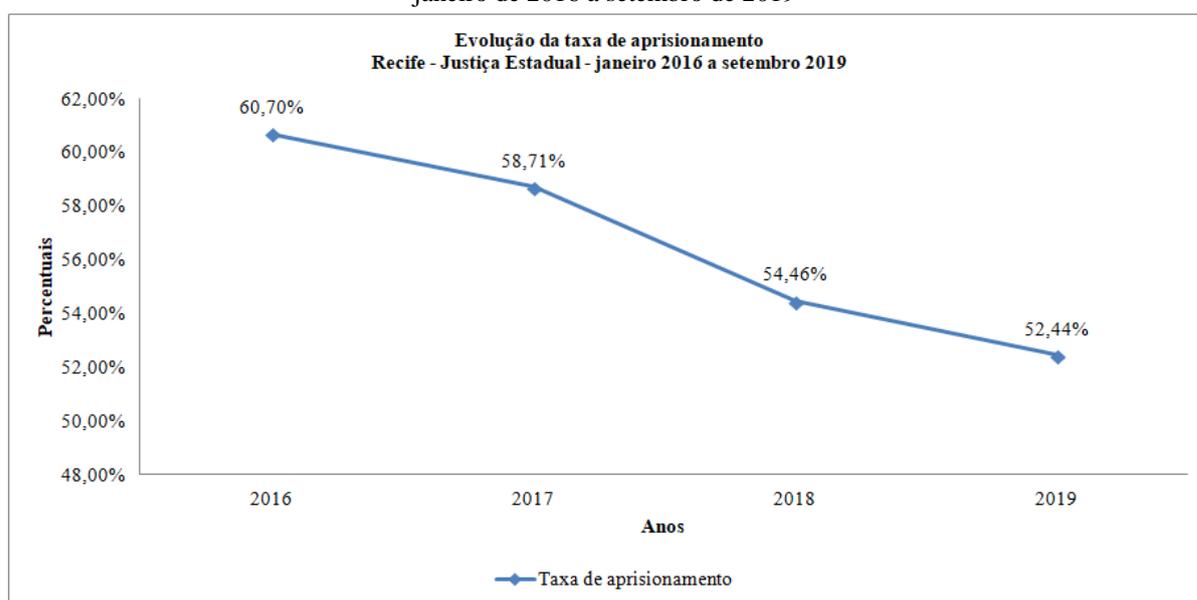
¹²⁸ Os dados se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹²⁹ O percentual de liberdades provisórias foi calculado multiplicando-se o total de liberdades por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas

resultaram em liberdades provisórias e 59,70%¹³⁰ em prisões preventivas, nota-se que, tanto o Recife quanto o Estado de Pernambuco estão com inclinação de queda no percentual de prisões preventivas decretadas, figurando ambos, atualmente, abaixo da média nacional de 59,70%, conforme Gráficos 10 e 12.

A taxa de aprisionamento¹³¹ da capital Recife¹³² é maior que a taxa de aprisionamento referente a todo o Estado de Pernambuco, embora ambas venham apresentando redução no decorrer dos anos:

Gráfico 13 – Evolução da taxa de aprisionamento no Município de Recife/PE, Justiça Estadual, período de janeiro de 2016 a setembro de 2019



Fonte: Elaborado pela autora¹³³

De acordo com dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça,¹³⁴ de 2015 até o presente momento, foram realizadas 711.227 audiências de custódia no Brasil no âmbito da

até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹³⁰ O percentual de prisões preventivas foi calculado multiplicando-se o total de prisões preventivas por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹³¹ O cálculo do percentual da taxa de aprisionamento, isto é, das prisões preventivas de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma de prisões preventivas de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração. Multiplicou-se cada total anual de prisões por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

¹³² Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de janeiro de 2016 a setembro de 2019, apenas no Município de Recife/PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019d, p. 1)

¹³³ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019d, p. 1)

Justiça Estadual. Do total acima, foram concedidas 286.313 liberdades provisórias, decretadas 424.139 prisões preventivas, além de 772 prisões domiciliares concedidas. Isso significa que 40,30%¹³⁵ dos presos foram soltos para responder em liberdade e 59,70%¹³⁶ mantidos presos, sendo recolhidos em estabelecimentos penais. No caso de Pernambuco, consta o total de 29.212 audiências de custódia realizadas na esfera estadual,¹³⁷ tendo sido concedidas 14.017 liberdades provisórias (que corresponde ao percentual de liberdades de 48,05%)¹³⁸ e 15.156 prisões preventivas decretadas (que significa um percentual de aprisionamento de 51,95%),¹³⁹ além de 39 prisões domiciliares concedidas, dados esses desde a implantação da política de audiências de custódia no Estado. (BRASIL, 2020d, p. 1)

Os dados totais disponibilizados pelo CNJ,¹⁴⁰ além de permitirem os cálculos dos percentuais de liberdades provisórias e prisões preventivas do Brasil e de Pernambuco, reforçam a tendência de queda no número de aprisionamentos realizados pelo Estado de Pernambuco. Atualmente, Pernambuco está prendendo menos do que a média nacional, pois, enquanto o Estado aprisiona 51,95% dos presos apresentados, a média nacional é de 59,70% de prisões. (BRASIL, 2020d, p. 1)

Conforme notícia veiculada pelo próprio Tribunal de Justiça de Pernambuco, em um balanço sobre as audiências de custódia em Pernambuco até setembro de 2016, foram

¹³⁴ Os dados se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹³⁵ O percentual de liberdades provisórias foi calculado multiplicando-se o total de liberdades por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹³⁶ O percentual de prisões preventivas foi calculado multiplicando-se o total de prisões preventivas por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹³⁷ Os dados se referem às audiências de custódia do Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹³⁸ O percentual de liberdades provisórias foi calculado multiplicando-se o total de liberdades por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia do Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹³⁹ O percentual de prisões preventivas foi calculado multiplicando-se o total de prisões preventivas por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia do Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹⁴⁰ Os dados se referem às audiências de custódia de todo o Brasil e de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

realizadas aproximadamente 5 mil audiências de custódia e “do total de presos apresentados, cerca de 40% receberam alvarás de liberdade provisória, desde o início do programa.” (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020a, p. 1) Como se denota, antes, o percentual de prisões chegava a 60%, ao passo que, hoje, esse percentual é de 51,95%, de acordo com o CNJ, e, consoante dados fornecidos pelo TJPE levantados por ocasião da presente pesquisa, a taxa de aprisionamento atual estaria em 49,34% (Gráfico 10), o que evidencia a tendência de soltura, e tem auxiliado para o não agravamento da superlotação carcerária do Estado, por esse motivo.

A esse respeito, importantes são as considerações apontadas no relatório da GESTOS, divulgado em 2019, que destaca a essencialidade das audiências de custódia para que o sistema carcerário não seja ainda mais sobrecarregado:

[...] as audiências de custódia são o instrumento que impediu que o sistema penitenciário fosse “implodido” pela superlotação. Um dos Desembargadores entrevistados destacou que a rotatividade é muito alta entre as pessoas que são presas e as que são liberadas pelas audiências, garantindo assim que a média do número total de pessoas presas, anualmente, se mantenha relativamente estável. Isso significa que as pessoas presas em 2017 não são, necessariamente, as mesmas de 2018, apesar de os números serem similares. Segundo ele, em 2016, por exemplo, 17.500 pessoas entraram no sistema e 17.700 foram liberadas, indicando que as pessoas privadas de liberdade em um determinado ano não são necessariamente as mesmas pessoas que estão no sistema penitenciário no ano seguinte, embora os números sejam semelhantes. (GESTOS – SOROPOSITIVIDADE, COMUNICAÇÃO E GÊNERO, 2019, p. 22)

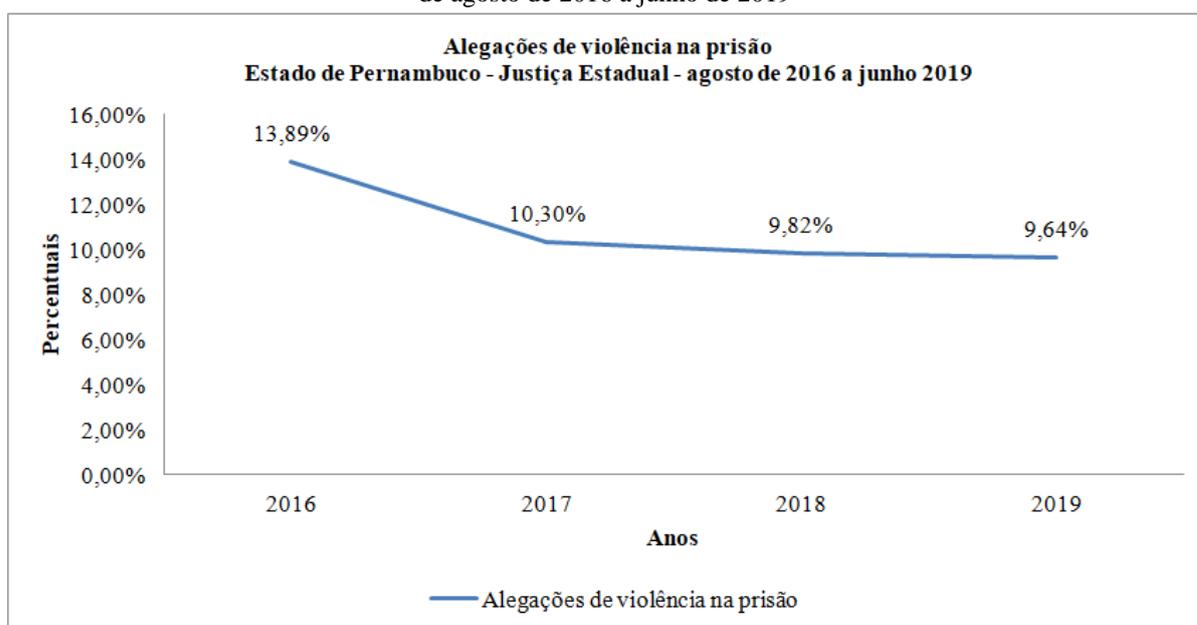
Nesse sentido, observa-se que as audiências de custódia promoveram drástica queda na média de crescimento semestral da população carcerária pernambucana. A partir de dados sobre o quantitativo de presos no Estado de Pernambuco fornecidos pelo Infopen (BRASIL, 2020c, p.1), já apresentados no Gráfico 7, supra, no item 2.2 deste trabalho, foi possível calcular a média das diferenças entre os números de presos em dois semestres consecutivos, considerando-se dois períodos de 4 (quatro) anos cada, respectivamente, antes e depois do início da política pública das audiências de custódia determinada pelo STF. No período que vai do primeiro semestre de 2011 ao segundo semestre de 2014 (quatro anos antes da decisão do STF, que foi proferida em 2015), a média do aumento do número de presos por semestre no Estado de Pernambuco encontrada foi de **412 (quatrocentos e doze)** novos detentos, sendo esse o aumento “líquido” semestral do sistema carcerário pernambucano no período, aí já consideradas as deduções relativas às saídas dos presos que deixaram o sistema, por terem sido postos em liberdade. Nos quatro anos seguintes à implantação da política das audiências de custódia, isto é, no período que vai do primeiro semestre de 2016 ao segundo semestre de

2019, a mesma média caiu para **243 (duzentos e quarenta e três)** novos presos por semestre, o que evidencia a drástica redução no número de presos que passaram a ingressar no sistema carcerário pernambucano após a implantação das audiências de custódia, e se coaduna com a taxa de aprisionamento de 49,34% (conforme Gráfico 10), que indica um percentual de 50,66% de concessão de liberdades provisórias durante as referidas audiências.

3.1.1 Prisões com alegações de violência

Diante dos dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco,¹⁴¹ também foi possível analisar o percentual de prisões em que houve alegação de violência policial. O próximo gráfico sintetiza as informações em relação a todo o Estado de Pernambuco:¹⁴²

Gráfico 14 – Alegações de violência na prisão, Justiça Estadual de Pernambuco, de agosto de 2016 a junho de 2019



Fonte: Elaborado pela autora¹⁴³

¹⁴¹ Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de agosto de 2016 a junho de 2019, em todo o Estado de Pernambuco, considerando as seguintes cidades: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019c, p. 1)

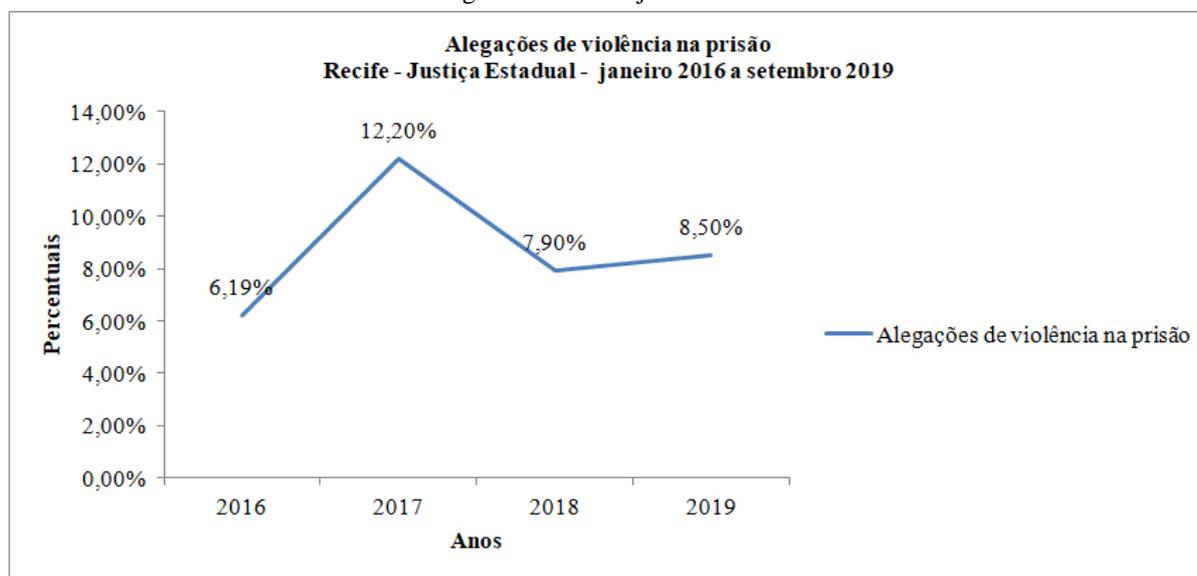
¹⁴² O cálculo do percentual de alegações de violência na prisão de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma das prisões com alegações de violência de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração, envolvendo todas as cidades do Estado (Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Nazaré da Mata, Vitória de Santo Antão, Palmares, Caruaru, Pesqueira, Limoeiro, Santa Cruz do Capibaribe, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Serra Talhada, Floresta, Salgueiro, Ouricuri, Santa Maria da Boa Vista e Petrolina). Multiplicou-se cada total anual de alegações de prisões com violência por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

Verifica-se uma redução gradativa no percentual de prisões com alegações de violência. Durante as prisões, a regra é que as autoridades devem fazer o máximo para manter a integridade física do preso. Nessa seara, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, inclusive, é no sentido de que, até mesmo o uso de algemas é medida excepcional, somente permitida nas situações em que houver resistência, fundado receio de fuga, ou, ainda, para proteção da integridade física do próprio preso ou de terceiros, conforme enunciado de Súmula Vinculante do STF n.º 11, *in verbis*:

Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado. (BRASIL, 2008, p. 1)

No caso do Recife/PE, os dados¹⁴⁴ apontam que os percentuais de alegações de violência durante a prisão na capital¹⁴⁵ são menores em comparação com todo o Estado:

Gráfico 15 – Alegações de violência na prisão no Município de Recife/PE, Justiça Estadual, de agosto de 2016 a junho de 2019



Fonte: Elaborado pela autora¹⁴⁶

¹⁴³ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019c, p. 1)

¹⁴⁴ Os dados se referem às audiências de custódia ocorridas na Justiça Estadual, no período de janeiro de 2016 a setembro de 2019, apenas no Município de Recife/PE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019d, p. 1)

¹⁴⁵ O cálculo do percentual de alegações de violência na prisão de cada ano, disposto na figura, foi obtido diante da soma das prisões com alegações de violência de todos os meses daquele ano, bem como da soma total de presos de todos os meses do ano em consideração. Multiplicou-se cada total anual de alegações de prisões com violência por 100 (cem) e dividiu-se esse montante pelo número total anual de presos do respectivo ano.

¹⁴⁶ A partir dados fornecidos pelo TJPE. (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2019d, p. 1)

No âmbito nacional, de acordo com o CNJ¹⁴⁷, o percentual de prisões com alegações de violência chega a 5,67%.¹⁴⁸ Como se denota dos dados mencionados, em cada ano, tanto o Estado de Pernambuco, quanto a capital Recife/PE, estão acima da média do percentual nacional sobre prisões com alegações de violência, tortura ou maus tratos. Se considerados os dados gerais do CNJ sobre Pernambuco,¹⁴⁹ o percentual de relato de maus tratos ou violência é de 5,17%¹⁵⁰ na esfera estadual desde a implantação das audiências de custódia no Estado, o que coloca Pernambuco um pouco abaixo da média nacional.

3.1.2 Efeitos financeiros das audiências de custódia

Sobre a economia gerada à manutenção do sistema carcerário em razão da redução do incremento da população carcerária por força da política das audiências de custódia, cabe destacar que o CNJ, em estudo realizado em 2016, depois de poucos meses da implantação das audiências, constatou que:

Com 600 mil presos, o Brasil é o quarto país do mundo que mais encarcera pessoas. Nesse universo, 40% dos detentos (240 mil) são presos provisórios, ou seja, aqueles que ainda não receberam condenação definitiva. Considerando que cada preso custa, por ano, 36 mil reais ao Estado, o sistema penitenciário brasileiro consome 21,6 bilhões de reais todos os anos. Os estados que já implementaram a audiência de custódia verificaram que 50% das prisões preventivas são desnecessárias. O Conselho Nacional de Justiça estima que a redução pela metade do número de pessoas presas antes de terem sido condenadas gerará uma economia anual de 4,3 bilhões de reais. Além disso, ao deixar de prender 120 mil dessas pessoas, evita-se a construção de 240 presídios, o que representa uma economia de 9,6 bilhões de reais. (BRASIL, 2016, p. 15-17)

Como se vê, além de as audiências de custódia contribuírem para a melhoria das condições do sistema carcerário, por coibirem o envio desnecessário de presos aos

¹⁴⁷ Os dados se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹⁴⁸ O percentual de alegações de violência na prisão foi calculado multiplicando-se o total de alegações de violência por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Brasil, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹⁴⁹ Os dados se referem às audiências de custódia do Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

¹⁵⁰ O percentual de alegações de violência na prisão foi calculado multiplicando-se o total de alegações de violência por 100 (cem) e dividindo-se esse montante pelo número total de presos, sem as prisões domiciliares. Os totais citados foram consultados no site do CNJ e se referem às audiências de custódia de todo o Estado de Pernambuco, da esfera estadual, ocorridas até 01/07/2020, data da consulta, constando no site a última carga de informações nesta data (01/07/2020), às 05:45. (BRASIL, 2020d, p.1)

estabelecimentos penais, em decorrência, promovem gigantesca economia de gastos públicos, já que a despesa com a manutenção desse vultoso número de presos deixa de ser realizada. Conforme levantamento do CNJ, a política tem gerado uma economia anual de R\$ 4,3 bilhões (quatro vírgula três bilhões de reais) somente com a manutenção de presos, acrescida de uma economia de R\$ 9,6 bilhões (nove vírgula seis bilhões de reais) por ano resultante da desnecessidade de construção de novos presídios para abrigar os cerca de 120 mil presos que deixam de ser enviados ao sistema carcerário todos os anos. Trata-se, por conseguinte, de uma **economia total de R\$ 13,9 bilhões (treze vírgula nove bilhões de reais), todos os anos**, no orçamento do Estado brasileiro, em decorrência de uma política que, ao mesmo tempo, reconhece direitos individuais, previne contra a violação a direitos humanos, confere celeridade ao processo judicial, conduz à melhoria das condições do sistema carcerário e promove ganho social decorrente da inibição do contato deletério.¹⁵¹

Na época em que veio ao Estado de Pernambuco para assinatura do Termo de Implantação das audiências de custódia, no ano de 2015, o então Presidente do STF, Min. Ricardo Lewandowski, reforçou a importância da política que, segundo ele, está “[...] ao mesmo tempo, garantindo direitos, verificando se ocorreu tortura policial e promovendo economia aos cofres públicos, uma vez que cada preso custa cerca de R\$ 3 mil [por mês] ao Estado.” (BRASIL, 2016, p. 92)

Por todo o exposto, conclui-se que a política pública das audiências de custódia está sendo executada no Estado de Pernambuco, após a determinação do STF por meio da decisão cautelar na ADPF n.º 347. As audiências de custódia foram implantadas formalmente em 2015, tendo ganhado força, na prática, no ano de 2016, diante de sua expansão para o interior do Estado de Pernambuco,¹⁵² sendo essa uma importante ferramenta que possibilita ao juiz filtrar a necessidade de manutenção da segregação, evitando prisões desnecessárias.

A trajetória da política pública foi alterada, na medida em que, após a decisão do Supremo Tribunal Federal, saiu do plano objetivo, de tratados e leis internacionais, passando a fazer parte da dinâmica diária do sistema de segurança pública e de justiça criminal em todo o Estado de Pernambuco. Ademais, no âmbito do Estado de Pernambuco, as audiências de

¹⁵¹ É certo que, para a implantação e continuidade de execução da política das audiências de custódia, houve, em certa medida, novos custos orçamentários, incluindo despesas com infraestrutura e gastos permanentes com a remuneração de juízes, defensores públicos, membros do Ministério Público e servidores de carreiras de apoio deslocados exclusivamente para o atendimento da nova demanda. Ainda assim, as despesas decorrentes da execução da política são bastante inferiores à economia gerada, ocasionando ganho real no orçamento público.

¹⁵² As audiências foram ampliadas “para 18 polos com abrangência em todas as comarcas situadas na Região Metropolitana do Recife e no Interior do Estado no dia 1º de agosto de 2016. O serviço funcionava até então apenas na Central de Flagrantes do Recife, no Fórum Rodolfo Aureliano desde o dia 21 de agosto de 2015.” (ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020b, p. 1)

custódia realizadas pela Justiça Estadual, na prática, têm ocorrido, em sua maioria, em até 24 (vinte e quatro) horas da ocorrência da prisão, vindo a ocorrer em até 48 (quarenta e oito) horas, tão somente, em casos excepcionais, por conta de eventual sobrecarga ou imprevisto (informação verbal).¹⁵³

3.2 Da análise das taxas de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco

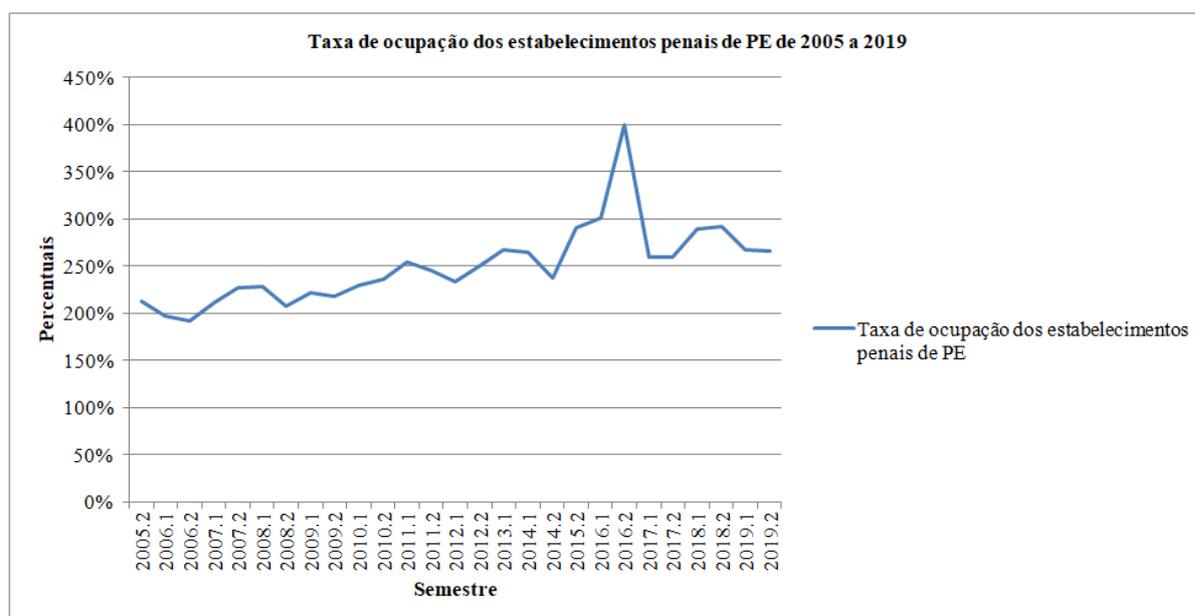
Diferentemente da taxa de aprisionamento, que mede o número de prisões preventivas decretadas por ocasião das audiências de custódia em contraposição ao número de liberdades provisórias concedidas (objeto do subtópico anterior), a taxa de ocupação refere-se à relação entre o número absoluto de presos efetivamente recolhidos no sistema carcerário e o número de vagas existentes.

Ao longo desta seção, foram apresentados dados do Estado de Pernambuco, do período de 2005 a 2019, referentes ao número de presos, número de vagas e déficit de vagas, conforme dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Depen.¹⁵⁴ Diante desses dados, foi possível calcular a taxa de ocupação¹⁵⁵ dos estabelecimentos penais no período supracitado, conforme gráfico a seguir:

¹⁵³ Informação prestada no dia 19 de setembro de 2019 pelo Desembargador Mauro Alencar, responsável perante o Conselho Nacional de Justiça pela consolidação de dados relativos às audiências de custódia realizadas pela Justiça Estadual de Pernambuco. Os dados estão em consonância com o relatório da GESTOS, de 2019, segundo o qual: “No ano de 2017, 23 comarcas /seções judiciárias realizaram audiências de custódia em até 48 horas, embora o prazo determinado por lei seja 24 horas a partir do fato ocorrido. A média de dias entre ocorrência flagrada e audiência é muito variável: o menor intervalo de tempo encontrado no ano passado foi de um dia; o máximo foi de 122 dias, em Ouricuri, no Sertão de Pernambuco.” (GESTOS – SOROPOSITIVIDADE, COMUNICAÇÃO E GÊNERO, 2019, p. 22)

¹⁵⁴ Cabe esclarecer que no período de 2005 a 2019 o Depen vem disponibilizando semestralmente o Levantamento Penitenciário de Informações Penitenciárias, porém não existe levantamento dos seguintes semestres: 2005.1 (Junho de 2005, pois o levantamento iniciou em 2005.2 – em Dezembro de 2005), 2013.2 (Dezembro de 2013) e 2015.1 (Junho de 2015). (BRASIL, 2020c, p. 1)

¹⁵⁵ A taxa de ocupação foi calculada tendo como base o número de presos dividido pelo número de vagas, sendo o resultado multiplicado por 100 (cem).

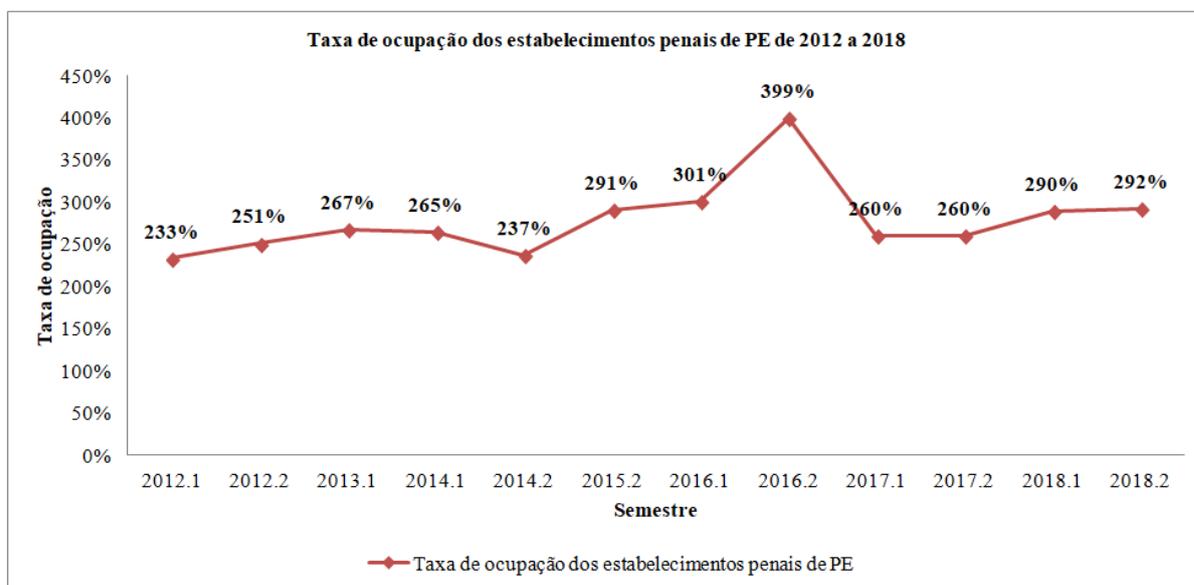
Gráfico 16 – Taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco de 2005 a 2019

Fonte: Elaborado pela autora¹⁵⁶

De acordo com o gráfico supra, no lapso temporal de 2005 a 2019, os estabelecimentos penais de Pernambuco tiveram, geralmente, mais de 200% de taxa de ocupação, sendo evidente a superlotação em todo o período. Nessa seara, este artigo passa a analisar a evolução da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco, pois, com a decisão cautelar do STF, existia a expectativa da redução da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco, já que a política das audiências de custódia permite que os juízes avaliem de imediato a necessidade de manutenção ou não da prisão. Para tanto, foram calculadas as médias das taxas de ocupação do sistema carcerário de Pernambuco antes e depois da decisão do STF, que determinou a implantação da política pública das audiências.

Considerando o período de 3 (três) anos antes (2012, 2013 e 2014) e de 3 (três) anos depois (2016, 2017 e 2018) da decisão do STF, que foi prolatada no ano de 2015, o gráfico abaixo apresenta as taxas de ocupação do sistema carcerário de Pernambuco de 2012 a 2018:

¹⁵⁶ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

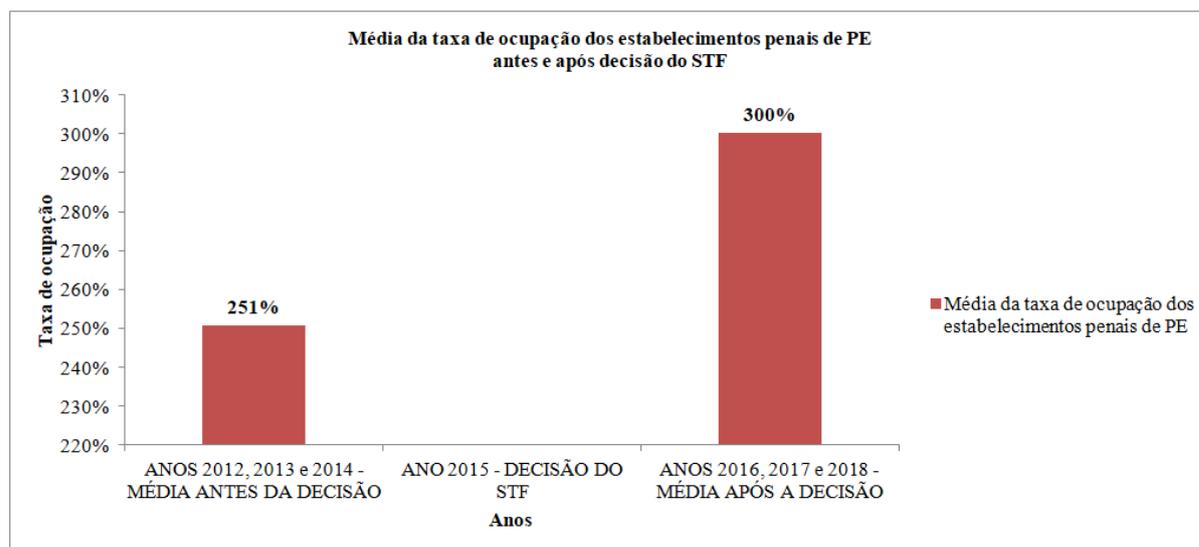
Gráfico 17 – Taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco de 2012 a 2018

Fonte: Elaborado pela autora¹⁵⁷

Como pode ser verificado, o ápice da taxa de ocupação no Estado de Pernambuco ocorreu no semestre 2016.2 (referente ao Infopen divulgado em dezembro de 2016) chegando a 399%. Isto é, nessa época, existiam quase quatro vezes mais presos do que comportava o número de vagas disponíveis nos estabelecimentos penais. No período de 2012 a 2018, verifica-se que a taxa de ocupação tem oscilado, sendo a média de 279%.

Tendo vista que o ano de 2015 foi o ano da decisão do STF objeto de estudo deste artigo, a partir das taxas de ocupação do Gráfico 17, foram calculadas as médias das vagas obtidas no período de 2012 a 2014 (três anos antes da decisão) e de 2016 a 2018 (três anos após a decisão). A finalidade é analisar se, com a implantação da política pública das audiências de custódia no Estado de Pernambuco, houve redução significativa da taxa de ocupação, isto é, uma redução do número de presos efetivamente recolhidos no sistema prisional, em números absolutos, em comparação com o número de vagas do sistema.

¹⁵⁷ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

Gráfico 18 – Média da taxa de ocupação dos estabelecimentos penais de PE antes e após a decisão do STF

Fonte: Elaborado pela autora¹⁵⁸

O gráfico acima, com as médias das taxas de ocupação dos estabelecimentos penais de Pernambuco 3 (três) anos antes e 3 (três) anos após a decisão do STF, evidencia que não ocorreu redução da taxa de ocupação ao comparar as duas médias. Pelo contrário, verifica-se que há aumento da referida taxa, o que significa que as audiências de custódia, embora, conforme demonstrado no item 3.1, tenham propiciado a redução de 50% da população carcerária, ainda assim, não foram capazes de, em um espaço de 3 (três) anos, conduzir à redução da média de presos em números absolutos, em relação ao número de vagas no sistema, no Estado de Pernambuco.

As audiências de custódia são indispensáveis no atual contexto do sistema carcerário brasileiro e pernambucano, pois, com a política de avaliação imediata do magistrado sobre a manutenção ou não da prisão, havendo, conforme demonstram os dados, elevado índice de relaxamento de prisões ilegais e de concessão de liberdades provisórias por ocasião das audiências de custódia, deixa-se de enviar presos para o sistema carcerário nos casos em que é possível ao acusado responder ao processo em liberdade, de modo que há uma redução efetiva do número de presos enviados ao sistema. Isso não significa, contudo, que, apenas por essa razão, ter-se-á uma redução da taxa de ocupação, pois diversos outros fatores podem continuar a pressionar o sistema no sentido do aumento desse indicador.

¹⁵⁸ A partir de dados do Departamento Penitenciário Nacional. (BRASIL, 2020c, p.1)

Isto é: o fato de, em razão das audiências de custódia, grande parte dos presos obterem de imediato o direito de responderem à acusação em liberdade contribui, por óbvio, para a redução da taxa de ocupação carcerária. No entanto, muitos outros fatores podem contribuir simultaneamente para o crescimento da referida taxa, como, por exemplo: 1) o aumento no número de crimes praticados no espaço territorial em apreço; 2) o aumento no número de prisões pela polícia, em decorrência da contratação de novos policiais ou da realização de ações especiais de combate à criminalidade, independentemente do aumento no número de crimes; 3) o aumento no número de condenações, independentemente do aumento do número de crimes ou de prisões; 4) o aumento no índice de manutenção de presos além do tempo fixado na sentença condenatória; 5) a redução de vagas no sistema carcerário, em decorrência da interdição de estabelecimento penal; dentre outros.

No caso do Estado de Pernambuco, no período analisado, conforme atesta o Gráfico 18, acima, apesar da implantação da política das audiências de custódia, houve aumento da ordem de 19,5% na taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais, o que sugere a presença de um ou mais dos fatores intervenientes supracitados, na medida em que, por força da adoção das audiências de custódia, conforme demonstrado no item 3.1, deveria ter ocorrido uma redução na taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais, já que, para cerca de 50% dos presos examinados nas referidas audiências, é concedida de imediato a liberdade provisória. Ainda assim, o resultado encontrado no levantamento de dados efetuado no presente trabalho, surpreendentemente, aponta no sentido contrário, isto é, no do aumento da taxa de ocupação de 251% para 300%, nos 3 (três) anos seguintes à implantação da política das audiências de custódia no Estado de Pernambuco.

As audiências de custódia funcionam como um filtro, sendo verificada a legalidade das prisões efetuadas pela polícia e mantidas apenas as estritamente necessárias. Os presos postos em liberdade provisória não estão livres de responder perante a Justiça pelo ilícito que cometeram, podendo, inclusive, posteriormente, ter a sua prisão decretada, tanto por sentença definitiva quanto no curso do processo. A política apenas permite que, naquele momento, determinado preso não seja enviado para o sistema carcerário quando houver a possibilidade legal de que responda ao processo em liberdade, o que contribui significativamente para o desafogamento do sistema carcerário, pois, do contrário, a situação se agravaria ainda mais. Apesar disso, por si só, a política é incapaz de assegurar a redução da taxa de ocupação do sistema, pois diversos outros fatores podem ocasionar o aumento número de aprisionamentos ou a redução do número de vagas no sistema, tais como o aumento dos índices de

criminalidade, inclusive por força do crescimento populacional ou do insucesso de políticas públicas nas áreas educacional, econômica e social.

Portanto, a conclusão a que se pode chegar é a de que, apesar de as audiências de custódia terem propiciado a redução de 50% do número de presos enviados ao sistema carcerário, no Estado de Pernambuco, no período de 2016 a 2018, a execução da referida política não foi suficiente para propiciar uma redução efetiva da taxa de ocupação do sistema prisional em números absolutos, o que aponta para a necessidade de estudos suplementares acerca dos fatores que ocasionaram o aumento no número de aprisionamentos.

Assim, pode-se afirmar que, à luz dos dados levantados, a realização de audiências de custódia alterou drasticamente o sistema carcerário pernambucano, na medida em que, não fosse a execução da referida política, ter-se-ia o **dobro** do número de presos atualmente existente no sistema prisional de Pernambuco. Apesar disso, em números absolutos, a despeito da execução da política das audiências de custódia, nos 3 (três) anos que sucederam à decisão do STF, a taxa de ocupação dos estabelecimentos penais do Estado de Pernambuco ainda aumentou, saindo de 251% a para 300%, de sorte que permanece o estado de superlotação do sistema carcerário pernambucano. Tendo em vista o déficit de vagas atualmente existente e a média de ingressantes no sistema prisional a cada semestre, e considerando a continuidade da política das audiências de custódia, é necessário que sejam realizados investimentos adicionais da ordem de R\$ 75.900.300,00 (setenta e cinco milhões, novecentos mil e trezentos reais) anuais, em construção e ampliação de presídios, até o ano de 2039, para que se possa, ao final do período de 20 (vinte) anos, estabilizar o sistema carcerário pernambucano.

4. Conclusão

O presente artigo estudou os reflexos, no Estado de Pernambuco, da decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 347, prolatada no ano de 2015, a qual reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema carcerário brasileiro. Nessa decisão histórica, a corte constitucional brasileira determinou duas medidas emergenciais, a saber: 1) a proibição de contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional, com a consequente liberação dos valores para os Estados; e 2) a implantação das audiências de custódia em todos os Estados do Brasil, com a obrigatoriedade de apresentação do preso perante a autoridade judicial em até 24 (vinte e quatro) horas após a prisão. Com a decisão, o STF interferiu no ciclo da política pública carcerária, objetivando declaradamente retirar da

inércia os demais Poderes do Estado, diante do quadro de falência de políticas públicas voltadas para o sistema carcerário nacional. A decisão trouxe à tona, dentre outras questões, a postura ativista da corte e a temática da judicialização de políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais, em virtude de sua constitucionalização.

O trabalho demonstrou que a decisão do STF alcançou o objetivo almejado de retirar os demais Poderes do Estado da inércia, na medida em que disposições legislativas posteriores à decisão corroboraram o quanto preconizado pela suprema corte e posturas administrativas vieram a dar concretude à disposição judicial. Com efeito, após a decisão do STF, que foi proferida no ano de 2015, a Lei Complementar n.º 79/1994, que estabeleceu o Funpen, foi alterada pela Lei n.º 13.500/2017, a qual estabeleceu a transferência obrigatória do Funpen independentemente de convênio ou de instrumento congêneres, tal como determinado pelo Supremo Tribunal Federal. No que se refere às audiências de custódia, igualmente, a Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (“Pacote Anticrime”) absorveu a concepção da referida política, a qual já vinha sendo cumprida por juízes e tribunais de todo o Brasil, desde 2015, por força de Resolução n.º 213, do Conselho Nacional de Justiça.

Nessa seara, o presente estudo se propôs a verificar se os objetivos declarados pela corte constitucional quando da interferência no ciclo da política pública carcerária estão sendo cumpridos, isto é, se, na prática, após a decisão, houve a ampliação no número de vagas dos estabelecimentos penais e a redução da taxa de ocupação no sistema prisional.

Sobre os recursos do Funpen, foi possível concluir que: a) os recursos do fundo têm sido obrigatoriamente repassados para o Estado de Pernambuco desde o ano de 2016, isto é, um ano após a decisão do STF que determinou a liberação dos referidos recursos para todos os Estados da federação, proibindo o contingenciamento de tais recursos pela União; b) a deliberação da suprema corte brasileira vem sendo respeitada; c) o Estado de Pernambuco tem se esforçado em destinar, em média, 58,96% dos recursos recebidos do Funpen para obras nos estabelecimentos penais do Estado; d) apesar de haver a execução dos recursos orçamentários e a criação de novas vagas, por conta da inativação ou da interdição temporária de estabelecimentos, a média do número de vagas nos três anos antes e nos três anos depois da decisão do STF mostrou-se praticamente idêntica, com incremento de apenas 34 (trinta e quatro) vagas quando comparadas as médias, o que é absolutamente irrelevante para a alteração efetiva da taxa de ocupação dos presídios pernambucanos.

Constatou-se que a política das audiências de custódia permite que, com a verificação imediata da necessidade ou não de manutenção da prisão por um magistrado, o preso não seja enviado para o sistema carcerário desnecessariamente, o que, de fato, contribui

significativamente para a redução da taxa de ocupação do sistema carcerário. Nesse sentido, encontrou-se que, no ano de 2016, no Estado de Pernambuco, tendo em conta apenas a Justiça Estadual, 40,02% das prisões efetuadas pela polícia foram consideradas desnecessárias pelo Poder Judiciário, que durante a audiência de custódia, concedeu ao preso a liberdade provisória. Considerando apenas os recolhimentos chancelados pelos magistrados nas audiências de custódia (prisões efetuadas pela polícia que foram convertidas em prisões preventivas, decretadas pelo Poder Judiciário), a taxa de aprisionamento, em Pernambuco, que iniciou em 59,98% dos casos apresentados, revelou tendência de queda, tendo alcançado, no ano de 2019, 49,34%.

Portanto, atualmente, no Estado de Pernambuco, 50,66%, (mais da metade) das prisões efetuadas pela polícia são convertidas em liberdade provisória pelos magistrados na audiência de custódia, realizada no prazo de 24 horas a contar da prisão, conduzindo à conclusão de que, não fosse a execução dessa política pública, a população carcerária, ao menos até o momento da apreciação do auto de prisão em flagrante pelo juiz criminal competente, seria o **dobro** da atualmente existente.

Apesar disso, surpreendentemente, o trabalho revelou que, em números absolutos, não houve redução da taxa de ocupação dos presídios pernambucanos nos três anos seguintes à implantação das audiências de custódia. Foram calculadas as médias das taxas de ocupação do sistema carcerário de Pernambuco dos três anos anteriores (2012, 2013 e 2014) e dos três anos posteriores (2016, 2017 e 2018) à decisão do STF que determinou a realização das audiências de custódia, que foi proferida em 2015, tendo-se encontrado que a média das taxas de ocupação nos três anos anteriores à decisão foi de 251%, ao passo que a média nos três anos seguintes à decisão foi de 300%, evidenciando um aumento de 19,5% na média das taxas de ocupação. Considerando que, com a política das audiências de custódia, no período, cerca de 50% dos presos pela polícia obtiveram a liberdade provisória, tendo deixado de ser enviados ao sistema carcerário, e, ainda assim, houve aumento significativo na taxa de ocupação, resta evidente que outros fatores intervenientes ocasionaram aumento no número de aprisionamentos ou redução no número de vagas no sistema carcerário.

Sobre as audiências de custódia, pode-se concluir que: a) a política pública das audiências de custódia está sendo executada no Estado de Pernambuco, após a determinação do STF por meio da decisão cautelar na ADPF n.º 347; b) as audiências de custódia foram implantadas formalmente em 2015, ganhando força, na prática, no ano de 2016, diante de sua expansão para o interior do Estado de Pernambuco, sendo essa uma importante ferramenta que possibilita ao juiz filtrar a necessidade de manutenção da segregação, evitando prisões

desnecessárias; c) houve economia significativa de recursos públicos em decorrência da redução do número de presos encaminhados ao sistema carcerário, além de ganho social decorrente da fiscalização de prisões arbitrárias ou equivocadas, de atos de violência policial por ocasião das prisões e da prevenção ao contato deletério que decorre do envio do custodiado ao sistema carcerário; d) apesar de as audiências de custódia terem propiciado a redução de 50% do número de presos enviados ao sistema carcerário, no Estado de Pernambuco, no período de 2016 a 2018, a execução da referida política não foi suficiente para propiciar uma redução efetiva da taxa de ocupação do sistema prisional em números absolutos, o que aponta para a necessidade de estudos suplementares acerca dos fatores que ocasionaram o aumento no número de aprisionamentos.

No curso do trabalho, realizou-se estimativa do crescimento do número de presos do Estado de Pernambuco nos próximos 20 (vinte) anos, de modo a se efetuar uma previsão do quanto de investimento seria necessário, no período de 2020 a 2039, para alcançar o equilíbrio entre as vagas ofertadas pelo sistema prisional e o número de presos. Tendo em vista o déficit de vagas atualmente existente e a média de ingressantes no sistema prisional a cada semestre, e considerando a continuidade da política das audiências de custódia, é necessário que sejam realizados investimentos adicionais da ordem de R\$ 75.900.300,00 (setenta e cinco milhões, novecentos mil e trezentos reais) anuais, em construção e ampliação de presídios, até o ano de 2039, para que se possa, ao final do período de 20 (vinte) anos, estabilizar o sistema carcerário pernambucano.

Espera-se, com presente estudo, ter contribuído para uma melhor compreensão do papel do Poder Judiciário na concepção e execução da política carcerária vigente no Brasil e de seus desdobramentos no Estado de Pernambuco, de modo a auxiliar gestores e formuladores de políticas públicas na busca pela solução dos problemas do setor.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de custódia**, 2020d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/>. Acesso em: 01 jul. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha audiência de custódia**, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/09/0a99a0ab0eb26b96fdeaf529f0dec09b.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

_____. **Lei complementar n.º 79, de 07 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Brasília, DF, 07 jan. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp79.htm. Acesso em 25 mai. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias** – Infopen – 2005 a 2019 - todos os semestres, 2020c. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/relatorios-analiticos>. Acesso em 29 mai. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias** - Infopen - dezembro – 2019a. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/relatorios-analiticos>. Acesso em 29 mai. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Novo fundo a fundo**, 2020b. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/instrumentos-de-repasse-1>. Acesso em: 23 mai. 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Obras por estados**, 2020a. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/cgmor/obras_estados/obras/obras_bandeiras_estados. Acesso em: 30 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 MC/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Data do julgamento: 09 set. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante n.º 11**. Data do julgamento: 22 ago. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 jun. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1542/2019**. Rel. Min. Ana Arraes. Sessão Plenária em: 03 jul. 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. Acesso em: 25 mai. 2020.

DUAS cadeias públicas do sertão são desativadas e 65 presos são transferidos para outras unidades. **Globo**, 10 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/petrolina-regiao/noticia/2019/10/10/duas-cadeias-publicas-do-sertao-sao-desativadas-e-65-presos-sao-transferidos-para-outras-unidades.ghtml>. Acesso em 05 jun. 2020.

ESTADO DE PERNAMBUCO. Secretaria Executiva de Ressocialização. **Resposta ao pedido de acesso à informação registrado sob o n.º 201977135**, [mensagem pessoal] 2019a. Mensagem recebida por erikacsa@hotmail.com em 24 out. 2019.

_____. Secretaria Executiva de Ressocialização. **Resposta ao pedido de acesso à informação registrado sob o n.º 201991656**, [mensagem pessoal] 2019b. Mensagem recebida por erikacsa@hotmail.com em 02 dez. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Relatório de gestão 2016/2017, audiências de custódia**, 2020b. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/web/relatorio-de-gestao-2016-2017/acesso-ao-judiciario/audiencias-de-custodia>. Acesso em 30 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Relatórios quantitativos de audiências de custódia do Estado de Pernambuco**, agosto de 2016 a junho 2019c. Dados recebidos em papel impresso, em mãos, em 17 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Relatórios quantitativos de audiências de custódia do município de Recife/PE**, janeiro de 2016 a setembro 2019d. Dados recebidos em papel impresso, em mãos, em 17 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **TJPE apresenta balanço sobre custódia em Pernambuco**, 2020a. Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/-/tjpe-apresenta-balanco-sobre-custodia-em-pernambuco>. Acesso em 30 jun. 2020.

ESTECA, Augusto Cristiano Prata. **Edificação penal: um estudo da tecnologia do projeto arquitetônico de estabelecimentos de segurança máxima no Brasil**. 2017. Tese (Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília/DF. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23939>. Acesso em: 08 jun. 2020.

GESTOS – SOROPOSITIVIDADE, COMUNICAÇÃO E GÊNERO. **A agenda 2030 e o acesso à justiça**. Relatório sobre audiências de custódia em Pernambuco, Brasil, 2019. Disponível em: https://gestos.org.br/wp-content/uploads/2019/05/gestos_relatorio_justi%C3%A7a_2019.pdf. Acesso em 09 jul. 2020.