

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO ENFRENTAMENTO DA CRISE NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

Viviane de Souza Vicentin¹

Resumo: O presente artigo aborda a questão da crise do sistema penitenciário no Brasil e o papel a ser desempenhado por cada entidade na solução da questão. Prefacialmente, porém, é apresentado um panorama do sistema carcerário. Em seguida, é realizada uma análise do papel a ser desempenhado por cada um dos atores do sistema de justiça criminal no cenário apresentado. E, por derradeiro, são apresentadas as considerações finais sobre o tema.

Palavras-Chave: Sistema Penitenciário. Poderes. Judiciário. Executivo. Legislativo. Ministério Público. Defensoria Pública. Sociedade.

Abstract: This article addresses the crisis of the penitentiary system in Brazil and the role to be played by each entity in solving the issue. Prefacially, however, an overview of the prison system is presented. Next, an analysis is made of the role to be played by each of the actors of the criminal justice system in the presented scenario. Finally, the final considerations on the subject are presented.

¹ Especialista em Processo Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst; graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; assessora jurídica no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; advogada licenciada; ex-integrante da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil - subseção do Paraná; ex-integrante da Comissão de Estabelecimentos da Ordem dos Advogados do Brasil - subseção do Paraná; ex-secretária do Conselho da Comunidade de Colombo/PR, e militante dos direitos humanos.

Keywords: Penitentiary system. Powers. Judiciary. Executive. Legislative. Public ministry. Public defense. Society.

Sumário: 1. Notas Introdutórias; 2. Panorama do Sistema Carcerário Brasileiro; 3. Papel do Judiciário; 4. Papel da Defensoria Pública; 5. Papel do Ministério Público; 6. Papel dos demais Poderes; 7. Papel da Sociedade; 8. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO



Brasil possui índices altíssimos de reincidência e a terceira maior população carcerária do planeta.

O problema pode ser explicado a partir das deficiências estruturais do sistema penal brasileiro, especialmente na sua porta de entrada, que é a investigação policial, e na sua porta de saída, onde se situa a execução penal e o sistema penitenciário em geral.

Em uma ponta, temos a polícia, com péssima estrutura, profissionais mal remunerados e sem qualquer capacidade de investigação, dando azo a um cenário propício a episódios de violência e corrupção, cujas vítimas se concentram nas camadas socialmente menos favorecidas.

Na outra ponta, há o sistema carcerário, cujo panorama calamitoso não é muito diferente.

No liame entre esses dois eixos, há a sociedade, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Judiciário e os demais Poderes (Legislativo e Executivo), que desempenham papéis essenciais, tanto para a solução quanto para o fomento do problema.

Assim, esse breve excerto tem o escopo de analisar a questão e trazer alguns apontamentos que podem contribuir para a solução do problema da superlotação dos presídios e dos altos índices de reincidência no Brasil, demonstrando a importância das Instituições, dos Poderes e da sociedade nesse cenário.

Há uma gama de possíveis soluções para a questão, com diferentes enfoques, como – por exemplo – o aperfeiçoamento da máquina judicial, a redução da desigualdade social, a reestruturação do processo de investigação, a desmilitarização da polícia, dentre outras muitas abordagens que o tema permite adotar.

Opta-se, aqui, por uma linha, sob um enfoque prático.

Longe de apresentar soluções simplistas para problemas complexos, tampouco esgotar o tema, a ideia é apresentar um olhar acerca do papel das instituições no enfrentamento da questão.

2. PANORAMA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

Segundo o Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil, formulado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2014, o Brasil possuía uma população carcerária de aproximadamente 715.592 presos, sendo que o número de vagas no sistema era de apenas 357.219, evidenciando, assim, o quadro de superlotação e a violação sistêmica dos direitos dos apenados reclusos².

À época, o Brasil ocupava a quarta posição no ranking dos 10 países com maior população prisional do mundo, estando a frente de países como Índia, Tailândia, Irã, África do Sul e Indonésia.

O Ministério da Justiça, em 2014, divulgou o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, a fim de apresentar um panorama da situação prisional brasileira.

Frise-se, por oportuno, que tais dados são discrepantes do Diagnóstico apresentado pelo Conselho Nacional de Justiça, o que evidencia que sequer há um levantamento preciso acerca

² “Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil”, do Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas- DMF, Brasília/DF, junho de 2014. Acesso em 12 de junho de 2018, http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/pessoas_presas_no_brasil_final.pdf

da questão.

Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, a população penitenciária brasileira chegou a 622.202 pessoas, em dezembro de 2014³.

O perfil socioeconômico dos detentos mostra que 55% (cinquenta e cinco por cento) têm entre 18 e 29 anos, 61,6% (sessenta e um por cento) são negros e 75,08% (setenta e cinco por cento) têm até o ensino fundamental completo.

O estudo trouxe informações sobre a população carcerária e estabelecimentos prisionais, segundo o qual o Brasil contava com a quarta maior população penitenciária do mundo, atrás apenas de Estados Unidos (2.217.000), China (1.657.812) e Rússia (644.237). Entre os detentos brasileiros, 40% (quarenta por cento) eram provisórios, ou seja, não tiveram condenação em primeiro grau de jurisdição.

Sobre a natureza dos crimes pelos quais estavam presos, 28% (vinte e oito por cento) dos detentos respondiam ou foram condenados por crime de tráfico de drogas, 25% (vinte e cinco por cento) por roubo, 13% (treze por cento) por furto e 10% (dez por cento) por homicídio.

O Conselho Nacional do Ministério Público apresentou, em 2016, o relatório “*Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro*”, fruto dos dados colhidos por Promotores de Justiça e Procuradores da República, em inspeções realizadas pelo País, nos anos de 2014 e 2015⁴.

Segundo consta no referido documento, houve o incremento dos índices de superlotação, ainda mais grave nos estabelecimentos destinados a internos do sexo masculino, muito

³ “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN”, do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Ministério da Justiça, dezembro de 2014. Acesso em 12 de junho de 2018. http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf/@@download/file

⁴ “A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro”, do Conselho Nacional do Ministério Público, 13 de junho de 2016. Acesso em 12 de junho de 2018. <http://www.cnmp.mp.br/porta/publicacoes/9948-a-visao-do-ministerio-publico-sobre-o-sistema-prisional-brasileiro-2016>

embora o crescimento da população feminina ocorra de forma mais célere.

No mais, o relatório destaca que a superlotação é agravada pelo número excessivo de presos provisórios, cerca de 40% (quarenta por cento) do total de internos, enquanto a média mundial encontra-se na faixa de 25% (vinte e cinco por cento) e que há precariedade estrutural das instalações, além da insuficiência das políticas de acesso ao estudo e ao trabalho.

Atualmente, a situação é muito pior: o Brasil já possui a terceira maior população carcerária do mundo, contabilizando 726 (setecentos e vinte e seis) mil presos, o que representa um aumento na ordem de 707% (setecentos e sete por cento) em relação ao total registrado no início da década de 90, consoante o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, de 2016⁵.

Em verdade, até o presente momento, o Brasil não tem um diagnóstico preciso da situação carcerária atual, não se sabe ao certo o número de presos, tampouco o número de vagas realmente disponíveis no sistema.

Além do déficit de vagas, faltam também agentes penitenciários.

O Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, atualizado em junho de 2016 e publicado em dezembro de 2017, aponta que, no Brasil, em média, há uma proporção de 8,2 pessoas para cada agente de custódia⁶.

No entanto, esses dados não atendem à recomendação inserida na Resolução nº 1, de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a qual dispõe que a

⁵ “Há 726.712 Pessoas Presas no Brasil” Ministério da Justiça e Segurança Pública, 8 de dezembro de 2017, acesso em 14 de junho de 2018, <http://www.justica.gov.br/noticias/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil>.

⁶ “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2016”, do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Ministério da Justiça, 8 dezembro de 2017. Acesso em 15 de junho de 2018. <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016>

proporção mínima desejável seria de 01 (um) agente para cada 5 (cinco) presos⁷.

Os únicos estados que estão, em média, dentro dos parâmetros são: Tocantins, Minas Gerais, Amapá e Rondônia.

As demais unidades da Federação têm déficit elevado, como – por exemplo – em Pernambuco que a média é de 35,2 presos para cada funcionário. Em seguida está o estado de Mato Grosso do Sul (18,6), Rio Grande do Norte (13,2) e Paraná (12,7).

No mais, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, o Brasil apresenta insuficiência generalizada de defensores públicos⁸.

Em suma, como consignou a Conectas, *“não existe ‘crise’ no sistema prisional brasileiro, mas uma falência crônica, sistemática e generalizada, provocada por práticas institucionalizadas do Estado, que é eficiente para prender centenas de milhares de homens e mulheres, mas que os abandona assim que entram nas prisões”*⁹.

3. PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO

Diante do cenário de ineficiência do Estado em prover vagas suficientes em estabelecimento prisional compatível com o regime imposto aos apenados e a flagrante e reiterada violação dos direitos fundamentais, é de absoluta importância o destaque do papel do Judiciário no enfrentamento das mazelas do sistema

⁷ “Resoluções de 2009, Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, de 1 de março de 2009. Acesso em 14 de junho de 2018. <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpecp-1/resolucoes/resolucoes-anos-de-1980-a-2016/resolucoes-de-2009>

⁸ “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”. Déficit de Defensores. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013. Acesso em 06 de junho de 2018. <http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/deficitdedefensores>

⁹ “Pessoas privadas de liberdade”. Conectas Direitos Humanos. 21 de novembro de 2017. Acesso em 12 de junho de 2018. <http://www.conectas.org/acoes/violencia-institucional/pessoas-privadas-de-liberdade>

prisional brasileiro.

Atualmente, os Tribunais Superiores vêm adotando medidas emergenciais, a fim de solucionar a complexa e assombrosa crise carcerária que enfrenta o País.

Cita-se como exemplo o julgamento do Recurso Extraordinário 641.320/RS, em sede de repercussão geral, em que o Supremo Tribunal Federal entendeu que: *"a) a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso; b) os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como 'colônia agrícola, industrial' (regime semiaberto) ou 'casa de albergado ou estabelecimento adequado' (regime aberto) (art. 33, §1º, alíneas "b" e "c"); c) havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado (...)"*¹⁰.

A propósito, o referido entendimento foi consolidado na Súmula Vinculante nº 56, redigida nos seguintes termos: *"A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS"*.

No julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal, determinou em medida cautelar a implantação de audiência

¹⁰ STF. RE 641320 RG/ RS, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2011.

de custódia no País, oportunidade em que reconheceu que o sistema carcerário brasileiro vivencia “(...) *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*”¹¹.

No bojo da referida decisão, o Ministro Marco Aurélio destacou a responsabilidade conjunta dos três Poderes e a importância da participação do Judiciário no enfrentamento da questão prisional, a se ver pelo trecho que segue:

A responsabilidade pelo estágio ao qual chegamos, como aduziu o requerente, não pode ser atribuída a um único e exclusivo Poder, mas aos três – Legislativo, Executivo e Judiciário – e, não só os da União, como também os dos estados e do Distrito Federal. Há, na realidade, problemas tanto de formulação e implementação de políticas públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei penal. Falta coordenação institucional. O quadro inconstitucional de violação generalizada e continua dos direitos fundamentais dos presos é diariamente agravado em razão de ações e omissões, falhas estruturais, de todos os poderes públicos da União, dos estados e do Distrito Federal, sobressaindo a sistemática inércia e incapacidade das autoridades públicas em superá-lo.

Apesar de muitos dos direitos violados serem assegurados na Lei nº 7210/84 – Lei de Execuções Penais – e na Lei Complementar nº 79/94- Lei do Fundo Penitenciário Nacional -, assiste-se à omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento das obrigações estabelecidas em favor dos presos. Verifica-se situação de fracasso das políticas legislativas, administrativas e orçamentárias. Há defeito generalizado e estrutural de políticas públicas e nada é feito pelos Poderes Executivo e Legislativo para transformar o quadro. A inércia configura-se não apenas quando ausente a legislação, mas também se inexistente qualquer tentativa de modificação da situação, uma vez identificada a insuficiência da proteção conferida pela execução das normas vigentes. Esse é o cenário legislativo dos direitos dos presos – as leis, versando-os, simplesmente

¹¹ STF. ADFP 347 MC, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015.

“não pegaram”, não se concretizaram em proteção efetiva daqueles que deveriam ser beneficiados, e nada se tenta para alterar isso. É possível citar, por exemplo, o fato de, mesmo instalada a mencionada Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, constatadas as inconstitucionalidades decorrentes de sistema carcerário e notificadas diversas autoridades a respeito, não foram enviados esforços e propostas para modificá-lo. A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação. A inércia, como dito, não é de uma única autoridade pública – do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa –, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo. Os poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestando verdadeira falta de vontade em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Faltam sensibilidade legislativa e motivação política do Executivo.

É possível apontar a responsabilidade do Judiciário no que 41% desses presos, aproximadamente, estão sob custódia provisória. Pesquisas demonstram que, julgados, a maioria alcança a absolvição ou a condenação a penas alternativas, surgindo, assim, o equívoco da chamada “cultura do encarceramento”.
(...)

Em síntese, assiste-se ao mau funcionamento estrutural e histórico do Estado – União, estados e Distrito Federal, considerados os três Poderes – como fator da violação de direitos fundamentais dos presos e da própria insegurança da sociedade. Ante tal quadro, a solução, ou conjunto de soluções, para ganhar efetividade, deve possuir alcance orgânico de mesma extensão, ou seja, deve envolver a atuação coordenada e mutuamente complementar do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, dos diferentes níveis federativos, e não apenas de um único órgão ou entidade.

Também é imperioso destacar a decisão emanada pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, no *Habeas Corpus* 143.641/SP, de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que acolheu pedido em favor de todas as mulheres presas provisoriamente no País – que sejam gestantes ou mães de crianças e

deficientes sob sua guarda –, garantindo a conversão da prisão provisória em domiciliar¹².

Na ocasião, o Ministro Ricardo Lewandowski reconheceu que, existe, atualmente, uma “*cultura do encarceramento*” vigente no Poder Judiciário, a qual se revela pela imposição exagerada de prisões provisórias a mulheres pobres e vulneráveis, que decorre de um “*proceder mecânico, automatizado, de certos magistrados, assoberbados pelo excesso de trabalho*” e também por conta de uma “*interpretação acrítica, matizada por um ultrapassado viés punitivista da legislação penal e processual penal, cujo resultado leva a situações que ferem a dignidade humana de gestantes e mães submetidas a uma situação carcerária degradante, com evidentes prejuízos para as respectivas crianças*”.

Se, de um lado, o Judiciário profere decisões no sentido de combater a superlotação carcerária e frequente violações de direitos fundamentais, de outro, lança mão de posicionamentos que contribuem ainda mais para o fomento do problema.

Como é o caso do atual entendimento dos Tribunais Superiores acerca da possibilidade de execução provisória da pena após decisão em segunda instância.

O plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do *Habeas Corpus* n. 126.292/SP, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, entendeu que a possibilidade de início da execução da pena condenatória, após a confirmação da sentença em segundo grau, não ofende o princípio constitucional da presunção de inocência¹³.

Recentemente, o plenário da Suprema Corte reafirmou o posicionamento, no *Habeas Corpus* 152.752¹⁴.

¹² STF. HC 143641/SP. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma. julgado em 20/2/2018.

¹³ STF. HC 126.292, de Relatoria do Min. Teori Zavascki e; ADC 43 e 44, de Relatoria do Min. Marco Aurélio de Mello.

¹⁴ “STF nega habeas corpus preventivo ao ex-presidente Lula”. Supremo Tribunal Federal. 05 de abril de 2018. Acesso em 16.06.2018.

Na mesma linha de pensamento, o Superior Tribunal de Justiça vem admitindo a execução provisória da pena, mesmo que pendente o trânsito em julgado do acórdão condenatório, em decorrência da interposição de recurso de natureza extraordinária¹⁵.

Por conta desse posicionamento, milhares de pessoas por ano passam a ter que aguardar presas a análise dos seus recursos, aumentando ainda mais a população carcerária no Brasil, de modo que o total de presos, que, hoje, é de aproximadamente 726 mil pessoas – dentre eles, 40% (quarenta por cento) presos provisórios –, deve aumentar exponencialmente.

Na linha do exposto, é de rigor a atuação mais ativa do Poder Judiciário, na tentativa de fazer com que o sistema abranja, com o mínimo de dignidade, a demanda de pessoas presas diariamente.

Sabe-se bem que uma das circunstâncias inerentes ao ofício jurisdicional é a apreciação de casos em que a solução prevista em lei levaria a resultados manifestamente injustos.

Neste desiderato, há situações que, embora enquadráveis na lei, não parecem merecer consequências concebidas pelo legislador, aplicáveis a partir de um raciocínio meramente silogístico.

Daí a necessária mediação do intérprete, a fim de balizar eventuais excessos e produzir no caso concreto a solução mais harmônica com o sistema jurídico.

Os julgadores não podem ignorar a realidade, ao revés, devem prestigiar entendimentos razoáveis, que não sobrecarreguem ainda mais o sistema, tampouco imponham a investigados, réus e condenados situações mais gravosas do que as que decorrem da lei.

Por certo que deve existir uma ponderação entre os

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=374437>

¹⁵ STJ. Corte Especial. QO na AP n 675-GO, Rel. Nancy Andrighi, julgado em 06.04.2016 – informativo 582 e STJ. 6ª Turma, EDcl no REsp 1.484.415-DF, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 03.03.2016 – informativo 581.

deveres de proteção da sociedade e o respeito aos direitos fundamentais de réus e condenados, aliada a uma boa dose de senso de realidade.

Para além da necessidade de prolação de decisões pautadas não só nas leis, mas com base na realidade do sistema de justiça criminal brasileiro, o Judiciário também deve criar um número maior de Varas de Execuções Penais, visando a prestação jurisdicional mais célere, viabilizando a abertura de vagas no Sistema Penitenciário e, conseqüentemente, o desafogamento da superlotação carcerária nas cadeias públicas.

Portanto, com sensibilidade dos magistrados, e com a adoção de medidas que possibilitem uma prestação jurisdicional mais célere, o Judiciário contribuirá para a modificação desse cenário desolador.

4. O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública exerce importante papel neste contexto.

A Lei de Execuções Penais assegura a prestação de serviços de assistência jurídica, integral e gratuita, pela Defensoria Pública, dentro e fora dos estabelecimentos prisionais.

Não obstante a previsão legal, segundo o IPEA, o Brasil apresenta insuficiência generalizada de defensores públicos em suas unidades federativas¹⁶.

Segundo o levantamento, os únicos estados que possuem número adequado de defensores públicos, considerando o indicador de cargos providos, são: Distrito Federal e Roraima. Todos os demais apresentam déficit de defensores públicos¹⁷.

¹⁶ “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”. Déficit de Defensores. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013. Acesso em 06 de junho de 2018. <http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/deficitdedefensores>

¹⁷ A fim de estimar a quantidade mínima de defensores públicos necessários para a prestação adequada e de qualidade, o estudo utilizou a proporção de 10.000 (dez mil) pessoas, cuja renda seja de até 3 (três) salários-mínimos, para cada defensor.

A título de exemplo, Acre, Tocantins, Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rondônia e Sergipe necessitam de até 100 (cem) defensores públicos. A situação é ainda mais crítica para São Paulo (2.471), Minas Gerais (1.066), Bahia (1.015) e Paraná (834).

O IV Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública, realizado pelo Ministério da Justiça em parceria com a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), em 2015, constatou que faltam defensores públicos em 61% (sessenta e um por cento) das comarcas brasileiras. Ou seja, há apenas 5.528 (cinco mil quinhentos e vinte e oito) defensores atuando em 1.088 das 2.727 comarcas do País¹⁸.

Com base no exposto, é possível afirmar que a Defensoria Pública tem uma abrangência muito aquém da devida.

Além do déficit de defensores públicos no Brasil – mais de 10 (dez) mil –, poucas são as Defensorias Públicas que contam com um quadro de servidores públicos e estagiários em número satisfatório, que oferecem remuneração adequada e uma infraestrutura mínima para o exercício das suas atividades¹⁹.

Esse quadro, aliado ao fato de que a população carcerária – em sua imensa maioria – advém de camadas socialmente menos favorecidas, as quais não possuem condições de arcar com os custos de uma defesa criminal, demonstra a necessidade de fortalecimento da Instituição.

É imprescindível o auxílio estrutural, pessoal e material, a fim de dar efetividade à garantia de pleno acesso à Justiça aos processados, presos, egressos e seus familiares, que não tenham recursos para constituir advogado.

¹⁸ IV Diagnóstico sobre a Defensoria Pública no Brasil já está disponível no site da ANADEP. Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos. 13 de janeiro de 2016. Acesso em 11 de junho de 2018. <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=25830>

¹⁹ “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”. Déficit de Defensores. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013. Acesso em 06 de junho de 2018. <http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/deficitdedefensores>

Nesta toada, é oportuno destacar o voto proferido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, no julgamento da ADI 2903, o qual reconheceu a importância da Defensoria Pública no que tange à concretização de direitos dos necessitados²⁰:

A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo e exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado. De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República.

O enfraquecimento das instituições, notadamente da Defensoria Pública, se desnatura em *grave omissão* que frustra o direito dos necessitados à plena orientação jurídica e à integral assistência judiciária, transformando os direitos e liberdades fundamentais em mera retórica vazia.

A efetiva democratização do acesso à Justiça no País, bem como o enfretamento do caos no sistema carcerário, exige o fortalecimento das instituições que compõem a Defensoria Pública.

²⁰ STF. ADI 2903 PB. Relator Min. CELSO DE MELLO. Tribunal Pleno. Julgamento: 01/12/2005. DJe-177.

É uma forma de fazer justiça aos mais pobres e grupos considerados vulneráveis, justamente o público do sistema penitenciário brasileiro.

A propósito, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) já publicou inúmeras resoluções²¹ apontando a importância de uma Defensoria Pública estruturalmente forte e independente.

Em verdade, a dificuldade de acesso dos presos à Justiça dá azo à prática de abusos e violações a direitos fundamentais.

Portanto, recomenda-se o fortalecimento das Defensorias Públicas, criadas constitucionalmente para o atendimento da população de baixa renda e revestidas das condições institucionais para propiciar maior proteção às pessoas detidas, com o escopo de garantir o exercício pleno do direito de defesa e prevenir abusos e violações de direitos fundamentais, especialmente tortura e maus-tratos, contribuindo sobremaneira para a modificação do quadro atual do sistema penitenciário.

A Defensoria Pública brasileira precisa ter uma estrutura apropriada de trabalho, bem como ter sua autonomia observada pelos demais órgãos do Estado, com orçamento adequado, para que possa oferecer atendimento à população carente.

É preciso que a instituição esteja instalada em todos os locais de atuação do Poder Judiciário, com o intuito de cumprir o disposto na Constituição Federal.

Outrossim, é imprescindível o reconhecimento e valorização da atividade desenvolvida por seus membros e demais servidores, os quais devem auferir remuneração isonômica com o Ministério Público e Judiciário.

Com a superação desses pontos, por certo, que ocorrerá o efetivo equilíbrio no sistema jurídico brasileiro, possibilitando – quem sabe – uma alteração do atual quadro do sistema penitenciário atual.

²¹ Resoluções 2656/11; 2714/12; 2801/13; 2821/14, todas editadas pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA).

5. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público desempenha papel fundamental na solução da questão, pois, como guardião da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis da sociedade, compete zelar pela fiel observância da Constituição Federal, de modo que torna-se legítima a sua atuação tanto na via judicial, como extrajudicial, buscando o atendimento dos direitos fundamentais dos presos.

Por exemplo, em razão da omissão da Administração Pública em cumprir o disposto no ordenamento jurídico, caberá ao Ministério Público a atuação, judicial e extrajudicial, para restabelecer o equilíbrio afetado e recompor os interesses difusos e coletivos, através do manejo de ações civis públicas.

Ainda, incumbe à Instituição, segundo a Lei de Execuções Penais a conversão de penas, a progressão de regimes e livramento condicional, o que – aliás – muito pouco se vê na prática.

A par da atribuição da Defensoria Pública – a qual não tem estrutura condizente para o atendimento da demanda prisional –, certo é que a atuação do Ministério Público no manejo de instauração de incidentes, poderá contribuir, em pouco tempo, para a regularização da situação dos presos e o desfogamento dos estabelecimentos prisionais.

Compete, ainda, à Instituição a fiscalização da execução da pena e da medida de segurança, nos termos do art. 67 da Lei de Execuções Penais²².

No entanto, como agentes de transformação, o Ministério Público tem mais a contribuir na discussão democrática de políticas de segurança pública, do que a mera atuação jurisdicional ou fiscalizatória.

Assim, a Instituição pode participar do diálogo de

²² Lei n. 7.210/1984. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/17210.htm

elaboração das políticas públicas de segurança – cujos objetivos se consolidem predominantemente por meio de ações e práticas que garantam proteção social, ao tempo que também sirvam de instrumento para o exercício da liberdade –, figurando como ator efetivo do processo democrático.

O órgão ministerial pode contribuir, por exemplo, com a realização de audiências públicas para a discussão do tema. Afinal, trata-se de um importante mecanismo que garante a participação da população no debate e solução de assuntos de interesse público, como é o caso da crise carcerária.

A propósito, o Ministério Público de Goiás, em janeiro de 2018, realizou audiência pública, para discutir a situação da cadeia local, a superlotação da unidade e a inauguração do novo presídio. O ato contou com a participação de membros do órgão, membros do Poder Executivo e Poder Legislativo, Ordem dos Advogados do Brasil e população, cujo debate resultou na elaboração da “Carta de Formosa” sobre o tema²³.

De mais a mais, o Ministério Público poderá celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com órgãos públicos, com a finalidade de impedir a continuidade de situações de flagrante ilegalidade, reparação de danos ao direito coletivo e evitar a ação judicial.

Nesta linha, é imperioso destacar que o Ministério Público de Santa Catarina, em 2017, firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o Estado de Santa Catarina, para o fim de corrigir problemas de segurança, insalubridade e superlotação do estabelecimento carcerário²⁴.

Portanto, o protagonismo do Ministério Público

²³ “Audiência Pública realizada com apoio do MP debate sistema prisional em Formosa”. Ministério Público de Goiás. 30 de janeiro de 2018. Acesso em 14 de junho de 2018. <http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/audiencia-publica-realizada-com-apoio-do-mp-debate-sistema-prisional-em-formosa#.WyLLNiBv82w>

²⁴ “Firmado acordo para reforma e adequação no Presídio de Joinville”. Ministério Público de Santa Catarina. 7 de julho de 2017. Acesso em 14 de junho de 2018. <https://www.mpsc.mp.br/noticias/firmado-acordo-para-reforma-e-adequacoes>

brasileiro na busca de soluções é essencial, seja no âmbito judicial e de fiscalização, seja no diálogo de elaboração das políticas públicas.

6. O PAPEL DOS DEMAIS PODERES (EXECUTIVO E LEGISLATIVO)

Para além da atuação da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Judiciário, os demais poderes exercem fundamental papel na mudança do sistema prisional brasileiro.

Como bem consignou o Ministro Marco Aurélio de Mello, no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 347-DF, *“a ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos, quanto perpetuação e o agravamento da situação”*²⁵.

Nas palavras do Ministro, *“a inércia, como dito, não é de uma autoridade pública – do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa –, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo. Os poderes, órgãos e entidades federais e estaduais, em conjunto, vêm se mantendo incapazes e manifestando verdadeira falta de vontade em buscar superar ou reduzir o quadro objetivo de inconstitucionalidade. Faltam sensibilidade legislativa e motivação política do Executivo”*.

Neste contexto, o Poder Legislativo exerce fundamental importância na modificação desse cenário desastroso.

No Brasil, nunca se legislou tanto em matéria criminal quanto no período pós Constituição Federal de 1988, e nunca se apresentou um quadro tão caótico.

Percebe-se que há uma verdadeira inflação da criminalização primária, que – em verdade – revela a fragilidade e a

²⁵STF. ADPF 347 MC, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09.09.2015.

ineficácia das instâncias formais de criminalização secundária, tais como Ministério Público, Judiciário e Polícia.

Dos diversos efeitos nocivos provocados por esse cenário - de excesso de leis penais -, o mais prejudicial, talvez, seja o comprometimento da harmonia sistemática do ordenamento jurídico, contribuindo para o caos no sistema prisional.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha como um de seus princípios basilares a intervenção mínima, o que se presencia na realidade é justamente o contrário. A cada dia surgem novos tipos penais.

A realidade brasileira demonstra que o direito penal tem sido “criado” e conduzido por meros discursos políticos, orientados por forte apelo popular e influência da mídia, como forma de disfarçar o problema da violência e altos índices de criminalidade. Tal postura somente contribui para a o caos atual.

Assim, é importante o combate ao excesso de criação de tipos penais, de modo que o direito penal somente deve intervir nos casos em que não haja outro meio, no campo jurídico ou fora dele, capaz de proporcionar de forma eficaz a prevenção e repressão às condutas que ofendam os bens essenciais e fundamentais para a vida do homem e para a sociedade.

De outro lado, o Poder Executivo deve contribuir com a efetivação de políticas públicas, criando meios para a mais plena concretização dos direitos básicos da população carcerária e da população em geral.

Além de investimentos em saúde, educação, profissionalização, deve haver o aumento do número de servidores nos estabelecimentos prisionais e a melhoria dos serviços técnicos.

A valorização dos profissionais que atuam na área de segurança pública, bem como a criação de programa de capacitação contínua dos servidores, agentes e funcionários da unidade, que englobe, ao menos, assuntos relacionados aos direitos humanos, prevenção e combate à tortura, mecanismos de resolução pacífica de conflito, gerenciamento de situação de crise,

primeiros socorros, dentre outros, do mesmo modo, são medidas imprescindíveis.

A omissão da Administração Pública em implementar o número de vagas, de garantir o acesso à justiça, de ofertar assistência material, à saúde, educacional, social e religiosa à clientela do sistema prisional, demonstra a deficiência na prestação do serviço público e escancara a contribuição do Estado para a piora do quadro prisional brasileiro, para o aumento da violência e índices de reincidência, e baixos índices de ressocialização.

Nessa baliza de ideias, é imprescindível a atuação coordenada dos poderes no enfrentamento da crise do sistema prisional, o qual exige uma solução rápida e efetiva.

7. O PAPEL DA SOCIEDADE

Por derradeiro, é importante destacar o papel da sociedade.

Para que haja a completa reinserção dos apenados ao convívio social, é necessário que sejam fornecidos os meios capazes de prepará-los para esse fim, pois do contrário, o objetivo da execução penal não será alcançado.

Com base nessas premissas, a Lei de Execuções prevê, em seu art. 4º, que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades da pena e da medida de segurança.

Justamente com esse objetivo, a Lei de Execuções Penais transformou o Conselho da Comunidade em um órgão da execução penal (art. 61), o qual tem como atribuições legais visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca; entrevistar os presos; apresentar relatórios mensais ao juiz da execução e ao Conselho Penitenciário e diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do respectivo estabelecimento prisional.

Em suma, os Conselhos da Comunidade representam a

sociedade na fiscalização dos estabelecimentos prisionais, constituindo-se em um importante instrumento de auxílio ao juiz e ao promotor de justiça na constatação de irregularidades através da entrevista de presos e da visita aos estabelecimentos penais da comarca, bem como no monitoramento e fiscalização das penas e medidas alternativas à prisão.

Como senão bastasse, o Conselho da Comunidade também desempenha o importante papel no que se refere às diligências necessárias à obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento.

Além da participação da sociedade, através dos Conselhos da Comunidade, é imprescindível a mudança da mentalidade da população, a qual – excepcionando-se uma pequena minoria – compartilha do entendimento de que o aumento de tipificações penais e o encarceramento em massa é a solução para o problema da violência.

Sabe-se bem que a ideologia do “*bandido bom é bandido morto*” exprime desabafos e insatisfações oriundas da sensação constante e cotidiana de insegurança, como alternativa de enfrentamento da criminalidade.

No entanto, essa ideia não costuma vir sozinha. Apelos coléricos e furiosos são disparados contra os defensores dos direitos humanos, sociólogos, antropólogos e outros profissionais especialistas em segurança pública que defendem a humanização dos cárceres, os quais cotidianamente tem suas experiências e teorias contrapostas por infames sofismas.

Por certo que essa cultura – do combate da violência com mais violência, do medo com mais medo, e do ódio com mais ódio – não é a solução para a questão da criminalidade e violência.

Ao revés, conduz ao regresso civilizatório bastante perigoso.

Essa mentalidade é extremamente nociva e perigosa às

sociedades que se pretendem democráticas e regidas pelo estado democrático de direito, abrindo precedentes que podem resultar em graves e sistemáticas violações de direitos fundamentais de todos – inclusive, dos se dizentes “cidadãos de bem”.

Frise-se, por fim, que a defesa de redução de garantias e direitos fundamentais do público do sistema penitenciário – tais como: direito de presunção de inocência, direito à vida, direito ao devido processo legal e direito à defesa –, abre arriscado precedente para que as exceções se tornem regra, fomentam o excesso de tipificações penais, amparam a omissão do Estado no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à esse público e, ao contrário do pretendido, contribuem para o aumento dos índices de violência e criminalidade.

Portanto, é imprescindível a conscientização da sociedade sobre o seu papel, pois, diferente disso, os egressos do sistema prisional jamais conseguirão a tão almejada ressocialização.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fazendo uso das palavras do Ministro Marco Aurélio de Mello, do Supremo Tribunal Federal, é possível sintetizar o cenário do sistema prisional brasileiro²⁶:

Verifica-se que a manutenção de elevado números de presos para além do tempo de pena fixado, evidenciada a inadequada assistência judiciária. Não é por menos que os mutirões carcerários do Conselho Nacional de Justiça – CNJ tiveram como resultado a libertação, desde 2008, de milhares de presos que já haviam cumprido pena. Os reclusos, muitas vezes, não possuem sequer informações sobre processos criminais. É certo que o Judiciário e Defensoria Pública contam com número insuficiente de Varas de Execuções Penais, implicando o encarceramento acima do determinado judicialmente. A violação aos direitos fundamentais processuais dos presos agrava ainda

²⁶ STF. ADPF 347 MC, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015.

mais o problema da superlotação carcerária.

A responsabilidade do Poder Público é sistêmica, revelado amplo espectro de deficiência nas ações estatais. Tem-se a denominada “falha estrutural”. As leis existentes, porque não observadas, deixam conduzir à proteção aos direitos fundamentais dos presos. Executivo e Legislativo, titulares do condomínio legislativo sobre as matérias relacionadas, não se comunicam. As políticas públicas em vigor mostram-se incapazes de reverter o quadro de inconstitucionalidade. O Judiciário, ao implementar número excessivo de prisões provisórias, coloca em prática a “cultura do encarceramento”, que, repita-se, agravou a superlotação carcerária e não diminuiu a insegurança social nas cidades e zonas rurais.

O panorama apresentado, no qual o Brasil possui a terceira maior população carcerária e um dos maiores índices de reincidência do planeta, evidencia que o sistema punitivo brasileiro não realiza adequadamente nenhuma das funções próprias da pena, ou seja, não previne, não ressocializa, tampouco prevê a retribuição na medida certa.

A despeito disso, é imperioso encontrar um ponto de equilíbrio para a solução da questão.

Os julgadores e tribunais não podem ignorar a realidade, devem prestigiar entendimentos razoáveis que não sobrecarreguem ainda mais o sistema penitenciário, nem tampouco imponham a investigados, réus e condenados situações mais gravosas do que a preconiza a lei. Por certo que deve haver uma ponderação entre os deveres de proteção da sociedade e o respeito aos direitos fundamentais, aliada ao senso de realidade.

A Defensoria Pública deve ser fortalecida, para que, em verdade, possa atuar e cumprir com seu papel constitucional. A instituição precisa ter orçamento adequado, sua autonomia observada pelos demais órgãos do Estado, com estrutura apropriada de trabalho e valorização dos seus profissionais, para que haja um verdadeiro e efetivo equilíbrio no sistema jurídico brasileiro.

Do mesmo modo, o Ministério Público deve contribuir não só com a mera atuação jurisdicional ou fiscalizatória, mas

deve figurar no diálogo de desenvolvimento de políticas de segurança pública.

A sociedade, por seu turno, possui função essencial no resgate do egresso e no auxílio das instituições na fiscalização do cumprimento de pena, através dos Conselhos da Comunidade.

Sem falar na essencial função dos demais Poderes (Legislativo e Executivo) no enfrentamento da questão.

É importante, no âmbito do Poder Legislativo, o combate ao excesso de criação de tipos penais, de modo que o direito penal somente deve intervir nos casos em que não haja outro meio, no campo jurídico ou fora dele, capaz de proporcionar de forma eficaz a prevenção e repressão às condutas que ofendam os bens essenciais e fundamentais para a vida do homem e para a sociedade.

Por sua vez, o Poder Executivo deve criar os meios para a mais plena efetivação dos direitos individuais – como à vida, à segurança, à vedação a tratamento desumano e cruel, individualização da pena, à separação em estabelecimentos distintos, ao respeito a integridade física e moral, dentre outros –, que preencham o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana. Deve investir em saúde, educação, profissionalização, bem como no aumento do número de servidores nas unidades prisionais e a melhoria dos serviços técnicos. A valorização dos profissionais que atuam na área de segurança pública, bem como a criação de programa de capacitação contínua dos servidores, agentes e funcionários da unidade, que englobe, ao menos, assuntos relacionados aos direitos humanos, prevenção e combate à tortura, mecanismos de resolução pacífica de conflito, gerenciamento de situação de crise, primeiros socorros, dentre outros, do mesmo modo, são medidas imprescindíveis.

A humanização das condições carcerárias depende da promoção de um modelo multidisciplinar de políticas públicas de educação, trabalho, saúde, cultura, esporte, assistência social

e acesso à justiça.

Por certo que a solução da questão passa longe da construção de novos presídios, excesso de tipos penais e enfraquecimento das instituições.

Todas as instituições que compõem o sistema de justiça nacional, devem otimizar o manejo dos mecanismos legais, judiciais e administrativos disponíveis, para a superação da caótica realidade penitenciária do País.

O cenário apresentado exige, não apenas indagações quanto ao que deve ser feito e como deve sê-lo, mas impõe, em atenção ao dever constitucional de eficiência, o compromisso de todas as instituições com resultados realmente eficientes e transformadores.

Para muito além da indignação com esse cenário, compete a todos, principalmente às instituições e aos três Poderes, ações concretas e efetivas, visando o aperfeiçoamento da infraestrutura, da gestão e da legislação acerca do sistema prisional.

A solução é um desafio complexo, que depende de estreita articulação com os órgãos do sistema de justiça criminal, bem como a colaboração da sociedade e dos três Poderes.