

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: COMO O FOMENTO ESTATAL AOS  
REGIMES INTERMEDIÁRIOS PODE REVOLUCIONAR O SISTEMA**

Projeto de pesquisa elaborado na disciplina de Metodologia de Pesquisa, como parte integrante do Curso de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas, pela Universidade de Brasília (UnB) em Parceria com o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Brasília – DF

2019

## **TEMA**

Sistema prisional brasileiro: como o fomento estatal aos regimes intermediários pode revolucionar o sistema.

## **JUSTIFICATIVA**

Uma das maiores feridas abertas do Brasil nos dias atuais é a situação calamitosa dos estabelecimentos prisionais. A ineficiência do sistema é tamanha, que a Suprema Corte reconheceu imperar o “Estado de Coisas Inconstitucionais”<sup>1</sup> dentro dos presídios brasileiros. Em outras palavras, significa dizer que, ao invés de cumprir o papel a que se destina, uma prisão nos dias de hoje não só deixa de ressocializar, como devolve à sociedade um indivíduo que carregará consigo marcas indelévels no que deveria ser o bem maior a ser tutelado pelo Estado, a dignidade da pessoa humana.

Muito embora a Lei de Execuções Penais traga em seu bojo conceitos modernos, com a promessa de assegurar condições para a reintegração social dos internos e aos egressos – como a garantia à dignidade e à humanidade na execução da pena, assistência à saúde, assistência psicológica, educacional, jurídica, religiosa, social e material –, a realidade que se tem é completamente dissonante.

Para melhor compreensão do que se pretende demonstrar neste trabalho, necessário se faz delinear as bordas da controvérsia. Assim, temos que, imposta a pena ao condenado, em resposta à prestação jurisdicional estatal, o Juiz sentenciante fixará o

---

<sup>1</sup> O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF n. 347/DF, reconheceu vigor no país, atualmente, dentro dos presídios, estabelecimentos prisionais destinados ao cumprimento da pena em regime fechado, o que se denominou “Estado de Coisas Inconstitucional”, conceito vindo da Corte Constitucional da Colômbia, que permite ao juiz constitucional impor aos Poderes Públicos a tomada de ações urgentes e necessárias ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais. Ementa: 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 OBRIGATORIA. 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 n. 347 MC/DF, Tribunal Pleno, Ministro Marco Aurélio, julgado em 9/9/2015)

regime inicial de expiação, com vistas a efetivar o sistema progressivo de cumprimento da sanção privativa de liberdade fixada, como posto na Lei de Execuções Penais. Portanto, têm-se, de acordo com os parâmetros dos arts. 33<sup>2</sup> e 59<sup>3</sup>, do Código Penal, três regimes de cumprimento da reprimenda, quais sejam: a) fechado, para penas iguais ou superiores a 8 anos de reclusão; b) semiaberto, para penas iguais ou superiores a 4 anos e inferiores a 8 anos de reclusão; e, c) aberto, para penas inferiores a 4 anos de reclusão.

De forma que, uma vez transcorrida parcela da pena imposta no regime mais severo, cumpridos os requisitos legais, deve o sentenciado ser redirecionado aos regimes intermediários, de forma a readquirir ou aprimorar as habilidades necessárias à volta ao convívio da sociedade.

Todavia, a realidade se mostra mais cruel do que se pode supor, na medida em que temos visto exemplos abundantes das ultrajantes condições dos estabelecimentos prisionais destinados ao regime fechado. Outra sorte não socorre aos estabelecimentos que deveriam reger o regime semiaberto, onde muitas vezes são subdimensionados ou inexistentes, a ponto de o Supremo Tribunal Federal editar a Súmula Vinculante n. 56, entendendo que "a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção

---

<sup>2</sup> Art. 33 - A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semi-aberto ou aberto. A de detenção, em regime semi-aberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado.

§ 1º - Considera-se:

- a) regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média;
- b) regime semi-aberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar;
- c) regime aberto a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

§ 2º - As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso:

- a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado;
- b) o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semi-aberto;
- c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto.

§ 3º - A determinação do regime inicial de cumprimento da pena far-se-á com observância dos critérios previstos no art. 59 deste Código.

§ 4º O condenado por crime contra a administração pública terá a progressão de regime do cumprimento da pena condicionada à reparação do dano que causou, ou à devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais.

<sup>3</sup> Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime:

I - as penas aplicáveis dentre as cominadas;

II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos;

III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade;

IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível.

do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS"<sup>4</sup>.

Na prática, o efeito da aplicação do mencionado enunciado vinculante é a colocação do interno quase que automaticamente em prisão domiciliar, em razão da massiva ausência de estabelecimentos prisionais adequados aos regimes semiaberto e aberto.

Ou seja, o que o ordenamento jurídico veda (a progressão de regime *per saltum*) é exatamente o que tem acontecido diuturnamente, de forma incontável. Significa dizer, estamos devolvendo ao convívio da sociedade, indivíduos despreparados para retomar o convívio com os demais e incapazes gerir a vida civil de forma adequada, ocasionado, com isso, índices de reincidência intoleráveis<sup>5</sup>, e, no limite, mitigando-se de forma escalonada a sensação de segurança.

Daí novamente a importância da implementação de políticas públicas voltadas para o objetivo final da pena-sanção, traduzida pela ressocialização, elemento que pode-se considerar relevante na redução dos índices de reincidência.

O que se pretende neste trabalho é propor a inversão da análise do problema, afastando-se o olhar das inaceitáveis condições degradantes do regime fechado, para demonstrar que, por meio dos exemplos de outros países, como a Alemanha, ao se implementar efetivamente os regimes intermediários, pode-se gerar uma externalidade

---

<sup>4</sup> Os parâmetros mencionados na citada Súmula são: 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 verificar se são adequados a tais regimes, sendo aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como colônia agrícola, industrial (regime semiaberto), casa de albergado ou estabelecimento adequado (regime aberto); c) no caso de haver déficit de vagas, deverão determinar: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao preso 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; e d) até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado.

<sup>5</sup> Conforme o Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal (IPEA, 2015): Anos atrás, o Ministério da Justiça (MJ), por meio do Depen, apontava que o indicador de reincidência criminal é de "difícil apuração". Em seu relatório de gestão (Brasil, 2001, p. 13), o Depen citou que a reincidência criminal em 1 de janeiro de 1998 era de 70% e que sua meta era reduzi-la, até 2003, para 50%. Essa parece ser a origem de uma porcentagem amplamente divulgada no país. Todavia, analisando o exposto nesse documento, percebe-se que o conceito utilizado é bem amplo e considera, em verdade, a reincidência prisional como parâmetro de cálculo. Para o Depen, o indicador é definido como o número de reincidências sendo igual a presos recolhidos no ano com passagem anterior pelo sistema (condenados ou não). Ou seja, a porcentagem de 70% está sobrestimada pelos presos provisórios, que têm seu movimento influenciado pela atividade policial e que não necessariamente se convertem em condenações. Na verdade, esse mesmo relatório constata que a taxa de reincidência criminal, nos critérios nele definidos para a sua apuração, não conta como base de informações para o acompanhamento e o processamento de nova apuração. O próprio Depen, em junho de 2008, divulgou que 43,12% dos apenados de todo o país no primeiro semestre daquele ano eram réus primários com uma condenação, 23,87% eram primários com mais de uma condenação e 33,01% eram reincidentes (Brasil, 2001; 2008a).

positiva consubstanciada no incentivo à progressão de regime. De forma que o reeducando, ao migrar do regime fechado ao semiaberto, encontre os fundamentos e ferramentas necessárias à sua preparação e, finalmente, alcance o retorno à sociedade, de forma digna e definitiva.

## **PROBLEMAS**

O tema sugerido parte da premissa de que o sistema prisional brasileiro é ineficiente do ponto de vista da ressocialização do condenado. Pretende-se pontuar que o caminho para encontrar soluções capazes de impactar os resultados indesejados atuais passa por indicar políticas públicas de fomento à melhor estruturação dos estabelecimentos prisionais voltados aos regimes semiaberto e aberto e adequação do sistema já existente.

Para tanto, na elaboração do presente estudo, intenta-se responder aos seguintes questionamentos:

- O sistema prisional brasileiro atende as demandas da sociedade?
- Quais falhas podem ser constatadas no modelo prisional brasileiro?
- Existem dados confiáveis para dimensionar o retorno ao sistema prisional de egressos?
- Que modelos internacionais podem inspirar o sistema prisional brasileiro a reduzir as taxas de reincidência?
- É factível crer que o egresso possa ser reinserido na sociedade sem eventualmente cometer novos delitos?
- Que mudanças podem ser implementadas no Brasil, de forma a tornar o sistema prisional mais eficiente?

## **OBJETIVO GERAL**

Em termos gerais, este estudo objetiva contribuir para uma melhor compreensão de como a efetiva e concreta implementação e estruturação dos estabelecimentos prisionais destinados aos regimes intermediários influenciam na reintegração social do detento.

Não se pretende questionar o sistema tríplice da função da pena, que é prevenir, punir e ressocializar. Mas, sim, encontrar meios de tornar o sistema prisional brasileiro mais eficiente, de forma que o apenado, ao perpassar as fases da execução da pena, possa

chegar ao fim de sua jornada preparado para ser reinserido na sociedade, apto a exercer com plenitude a sua cidadania, com dignidade e com ferramentas suficiente para viver sem cometer novos delitos.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Avaliar os estabelecimentos prisionais adequados aos regimes semiaberto e aberto existem;
- Identificar os gargalos estruturais e indicar as ações que podem oferecer soluções adequadas;
- Estudar modelos e novos paradigmas que possam ser adequados à realidade brasileira;
- Propor a instauração de políticas públicas eficientes a reduzir os índices de reincidência e efetivar a ressocialização dos egressos.

### **HIPÓTESES**

A inexistência de estabelecimentos adequados aos regimes semiaberto e aberto, tais como colônias agrícolas e casas de albergado, consiste em falha estrutural do sistema prisional.

Exemplos internacionais mostram que o investimento em condições adequadas dos locais de internação (nos regimes semiaberto e aberto), bem como em educação, profissionalização, saúde e bem estar, geram retornos positivos consistentes em menores taxas de reincidência.

Assim, a ausência de políticas públicas estatais voltadas a efetivar os regimes intermediários (regime semiaberto e aberto), de forma a dar exequibilidade e continuidade à execução da pena como prevista na Lei de Execuções Penais, impede que a norma atinja o seu fim ressocializador.

### **MARCO TEÓRICO**

Sabemos que a convivência harmônica da sociedade depende da efetividade do poder punitivo estatal. Por ser uma forma de controle social irrenunciável, devemos encontrar meios de torna-lo efetivo e eficiente, visando como bem maior, o bem-estar da sociedade.

Dentro do devido processo legal, após o regular desenrolar da persecução penal, há a imposição da pena-sanção, a qual tem por premissa encerrar o ciclo do *ius puniendi*, remir o dano e oportunizar um novo começo digno ao agente.

As escolas doutrinárias que versam sobre as finalidades ou funções da pena, desde remotos tempos, promovem intensos debates acadêmicos acerca da questão. Podemos destacar a Escola Clássica (Francesco Carrara), a Escola positiva (Cesare Lombroso), a Escola Moderna Alemã (Franz Von Litz), dentre diversas outras.

A escola alemã, ao posicionar a pena como instrumento de ordem e segurança social, inaugurou o conceito da função preventiva geral negativa, na qual a pena deve coagir psicologicamente a coletividade, intimidando-a.

Como muito bem esclarece CUNHA, 2017 *sob o enfoque da prevenção especial negativa, a pena deve servir para inibir a reincidência, não se confundindo com a prevenção especial positiva, onde a preocupação é a ressocialização do delinquente. Somente a recuperação do condenado faz da pena um instituto legítimo. Ademais, a própria sociedade se beneficia desta espécie de prevenção, já que, ao retornar para o convívio, o indivíduo estará mais bem preparado para respeitar as regras impostas pelo Direito* (pg. 422).

Na fase da execução da pena, ganha relevo a prevenção especial positiva na faceta da ressocialização.

Daí a necessidade da implementação de propostas de políticas públicas que busquem, ao mesmo tempo, o cumprimento da finalidade da pena, e a sua efetivação, qual seja, a ressocialização, mediante o incremento de resultados concretos por meio da redução dos índices de reincidência.

Nesse diapasão, alguns países tem obtido resultados incríveis, por meio do implemento da ressocialização eficiente, assegurando-se, primeiramente, a dignidade da pessoa humana, aliado a princípios de reintegração na comunidade com mecanismos modernos e eficazes.

Tal raciocínio encerra-se encontrando respaldo nas palavras de FERRAJOLI, 2010: *um Estado que mata que tortura, que humilha o cidadão, não só perde qualquer legitimidade, como contradiz a sua própria razão de ser, colocando-se no mesmo nível dos delinquentes* (pg.91).

## **METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO**

Como a pesquisa visará a análise do impacto do sistema prisional brasileiro em três níveis – (a) identificação das falhas do sistema, em especial no que se refere aos regimes intermediários (semiaberto e aberto); (b) observação dos fatores que auxiliam no processo de reinteração; (c) estudo de modelos internacionais, no intuito de auxiliar na elaboração da melhor política pública que poderia ser adotada – o estudo assumirá, quanto aos seus objetivos, a forma explicativa, identificando a relação de causa e efeito entre os fatores envolvidos e os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos, aprofundando o conhecimento da realidade.

Quanto à natureza da pesquisa ela se classificará como pesquisa aplicada, visto que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos e envolve verdades e interesses locais.

A pesquisa interdisciplinar também será de fundamental importância, especialmente no que se refere ao modelo eleito de estudo, em especial, às diferenças dos ordenamentos jurídicos comparados e questões culturais, fatores que notadamente influem nos resultados que se pretendem alcançar.

No que diz respeito à forma de abordagem do problema, a pesquisa se caracterizará como qualitativa. Quanto aos procedimentos técnicos será adotada a pesquisa bibliográfica, a qual se baseia em material já publicado. Serão utilizados como fontes primárias ou diretas de coleta de dados a legislação, a jurisprudência, a doutrina e os artigos científicos e demais materiais da Internet, sempre tomando-se o cuidado de eleger fontes reconhecidas e confiáveis.

O método a ser utilizado será o indutivo.

## **BIBLIOGRAFIA BÁSICA**

ADORNO, Sérgio; BORDINI, Eliana B. T. Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo (1974-1985). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: Anpocs, v. 3, n. 9, p. 70-94, fev. 1989.

BARATTA, Alessandro. Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado. 1990. Disponível em: <[www.juareztaavares.com/textos/baratta\\_ressocializacao.pdf](http://www.juareztaavares.com/textos/baratta_ressocializacao.pdf)>.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Criminologia crítica e o mito da função ressocializadora da pena. In: BITTAR, Walter. *A criminologia no século XXI*. Rio de Janeiro: Lumen Juris & BCCRIM, 2007.



BRASIL. Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Sistema Nacional de Informação Penitenciária – InfoPen, 2008a.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. Relatório Final. jul. 2008b. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/sistema-prisional/relatorio-final-cpi-sistema-carcerario-2008>>

CUNHA, Rogério Sanchez. Manual de Direito Penal, Parte Geral (Arts. 1º ao 120). Volume único. 5ª Edição. Salvador: Editora JusPodium, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e Razão: teoria do garantismo penal. 3ª Edição. São Paulo: Editora RT, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea (001/2012) e respectivo Plano de Trabalho. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/716becd8421643340f61dfa8677e1538.pdf>>