

# A POLÍTICA PENITENCIÁRIA E O DIAGNÓSTICO SITUACIONAL: O DESAFIO PARA ADOÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE GESTÃO COOPERATIVA INTERINSTITUCIONAL DE GOVERNO

## *PENITENTIARY POLICY AND SITUATIONAL DIAGNOSIS: THE CHALLENGE FOR ADOPTING AN INTERINSTITUTIONAL COOPERATIVE GOVERNMENT MANAGEMENT STRATEGY*

Gleidy Braga Ribeiro **1**

**Resumo:** O referido artigo problematiza sobre a política penitenciária e o atual diagnóstico situacional, com foco na desordem administrativa e a escolha pela judicialização. Analisa-se as principais decisões da Supremo Tribunal Federal (STF) e as possíveis mudanças que ocorreram no âmbito do sistema penitenciário. Utiliza-se o método indutivo, fundamentando-se em material bibliográfico, jurisprudencial e documental. Verificou-se que a escolha pela judicialização na Suprema Corte em matéria penitenciária houve pouca modificação da realidade no âmbito do sistema penitenciário, embora as decisões tenham deixado como legado o reconhecimento de que a responsabilidade na resolução dos problemas é de todos que compõem o sistema de justiça e não somente de um órgão ou poder constituído, de modo que é necessário a construção de espaços de gestão cooperativo e interinstitucional para enfrentamento dos problemas, baseado em um modelo de governança multinível cujo tomada de decisão se dará por meio do diálogo e do consensual.

**Palavras-chave:** Sistema Penitenciário. Governança. Gestão e Diálogo Interinstitucional.

**Abstract:** This article discusses the penitentiary policy and the current situational diagnosis, focusing on administrative disorder and the choice for judicialization. It analyzes the main decisions of the Federal Supreme Court (STF) and the possible changes that occurred within the penitentiary system. The inductive method is used, based on bibliographic, jurisprudential and documentary material. It was verified that the choice for judicialization in the Supreme Court in penitentiary matters had little change in reality within the scope of the penitentiary system, although the decisions have left as a legacy the recognition that the responsibility for solving problems lies with everyone who makes up the system of justice and not just a constituted body or power, so that it is necessary to build cooperative and inter-institutional management spaces to face problems, based on a multilevel governance model whose decision-making will take place through dialogue and consensus.

**Keywords:** Penitentiary System. Governance. Management and Interinstitutional Dialogue.

---

**1** Gleidy Braga Ribeiro, Mestre em Desenvolvimento Regional, Doutora em Direito Constitucional. Atualmente é professora na Universidade Federal do Tocantins Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5935775135422141> . ORCID 0000-0002-5200-0796 . E-mail: [gleidy.braga@mail.uft.edu.br](mailto:gleidy.braga@mail.uft.edu.br)

## Introdução

O referido artigo problematiza sobre a política penitenciária no Brasil e seu atual diagnóstico situacional, com foco na desordem administrativa e a escolha pela judicialização, analisando as principais decisões da Supremo Tribunal Federal (STF). A Corte vem nas últimas décadas proferindo decisões no sentido de reconhecer a omissão generalizada dos poderes em relação ao precário sistema penitenciário. Sem dúvida, a mais conhecida é a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), número 347, que declarou que o estado do Sistema Penitenciário Brasileiro é calamitoso e que decorre de problemas estruturais e sistêmicos de grande complexidade e magnitude.

Utiliza-se o método indutivo, fundamentando-se em material bibliográfico, jurisprudencial e documental. Verificou-se que a escolha pela judicialização na Suprema Corte em matéria penitenciária houve pouca modificação da realidade no âmbito do sistema penitenciário, embora as decisões tenham deixado como legado o reconhecimento de que a responsabilidade na resolução dos problemas é de todos que compõem o sistema de justiça e não somente de um órgão ou poder constituído.

## Análise do Diagnóstico Situacional do Sistema Penitenciário

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atualmente existem três fontes principais alimentadas periodicamente sobre estrutura do sistema prisional e que deveriam permitir estabelecer um diagnóstico situacional preciso sobre as condições de cumprimento de penas. São eles: Sistema de Acompanhamento da Execução das Penas do DEPEN/MJSP (Sisdepen/INFOPEN); Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais, CNIEP do CNJ; e Sistema Prisional em Números do CNMP. No entanto, o órgão aponta que eles possuem metodologias diferentes tanto em sua concepção e operação, o que provoca discrepância de informações no cruzamento de dados, o que naturalmente impede uma leitura precisa sobre a situação prisional do país.

Por essa razão, neste trabalho, utilizar-se-ão os dados oficiais do SISDEPEN/INFOPEN (2022) como a principal base de referência. No mais recente levantamento disponibilizado com data de junho de 2002, considerando diferentes tipos de privação de liberdade, o país possui hoje 837.443 mil pessoas sob a custódia do estado. Deste total, 654.704 mil pessoas estão em privação de liberdade nos estabelecimentos penais estaduais. Outras 190.771 são presos provisórios. De 654.704 mil, apenas 28.699 mil são mulheres, contra 626.005 mil homens. Há 1.391 estabelecimentos penais estaduais, com 469.076 vagas, possuindo um déficit de 191.799 mil vagas. Destaca-se, ainda, que 88.080 pessoas estão com uso de tornozeleira eletrônica em prisão domiciliar e 87.448 mil também estão em prisão domiciliar, mas sem o uso do equipamento. Já no sistema penal federal, há 5 (cinco) unidades penitenciárias federais, com 1.040 vagas para uma população de 482 pessoas em privação de liberdade.

Em relação ao perfil das pessoas privadas de liberdade, a maioria é preto, 56.3%, 42% têm menos de 30 anos, 57,4% com ensino médio incompleto, sendo que mais de 70% aprisionados estão em função de crimes contra o patrimônio e/ou tráfico de drogas. O mesmo fenômeno pode ser observado entre as mulheres encarceradas.

Para Oliveira, a relação quantitativa, dentre os encarcerados, entre os do tipo réu provisório e os do tipo réu condenado, aponta que o sistema judiciário, não consegue dar vazão satisfatória às demandas criminais, o que faz, por consequência, a ocupação de vagas do sistema prisional por réus que ainda não foram condenados. Considerando toda a população carcerária, o Brasil hoje ocupa o 3º lugar no ranking de países com maior número de pessoas presas no mundo, atrás somente dos Estados Unidos e da China.

Diante de tal quadro, o país já foi acionado em tribunais internacionais e nacionais. Em âmbito internacional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos analisou e julgou casos envolvendo o país, e tem expedido resoluções, condenando o Estado brasileiro a cumprir medidas para prevenir situações de risco e ao mesmo tempo proteger à vida e à integridade pessoal, psíquica e moral de

pessoas privadas de liberdade em vários estabelecimentos penitenciários do país.

Já em âmbito nacional, há cada vez mais, uma posição ativa do Judiciário brasileiro, que tem por meio de decisões judiciais obrigando gestores públicos a executarem ações que tragam melhorias à gestão penitenciária. A situação é tão precária que o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou tese orientadora em 2011, no julgamento do RE 592.581/RS, de que é lícita a imposição do Poder Judiciário ao Poder Executivo determinar obrigação de fazer reparos emergenciais nos presídios, na defesa da integridade do preso e de sua dignidade humana.

Em 2015, a Corte confirmou em plenário, a Liminar conferida pelo Ministro Marco Aurélio, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), número 347, declarando que o estado do Sistema Penitenciário Brasileiro é calamitoso e que decorre de problemas estruturais e sistêmicos de grande complexidade e magnitude. Desta forma pode o Judiciário intervir no assunto, determinando a atuação eficiente do Executivo, sem que isso signifique infringir o princípio constitucional da separação dos poderes. A Corte, diante das violações sistêmicas dos direitos fundamentais da pessoa humana, aplicou a teoria de origem colombiana e declarou que o sistema penitenciário vive um “estado de coisas inconstitucional”. Segue a ementa da referida decisão.

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 Cívicos 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.

No debate estabelecido pelos julgadores, é possível extrair que o Poder Judiciário é tão responsável quanto o Poder Executivo pelo caos vivenciado na política penitenciária. Isso ficou explícito no voto do Ministro Gilmar Mendes:

A situação de penúria do sistema prisional do país é tão notória, o que quer se diga, será expletivo e, claro, vergonhoso para todos nós. E como tenho destacado, nós não temos, no âmbito do Judiciário, sequer a desculpa de dizer que isso é culpa da Administração, porque somos administradores do sistema. Como destacou há pouco o ministro Celso, temos grande responsabilidade na manutenção desse quadro caótico.

O argumento de Mendes foi acompanhado por sete dos ministros da Corte, entretanto dos sete pedidos diretamente relacionados à atuação do Poder Judiciário, houve o deferimento favorável pela realização somente de uma: a da realização das audiências de custódia e no que tange ao Poder Executivo somente a determinação para descontingenciamento das verbas do

Fundo Penitenciário Nacional. Por muito tempo, a União usou os recursos do fundo como reserva de contingência para alcance dos resultados fiscais. Havia à época do julgamento R\$ 2,2 bilhões contingenciados no orçamento da União.

Ainda sobre decisões do STF, em 2016, a corte, em função da falta de vagas no sistema penitenciário, editou a Súmula Vinculante n.56, estabelecendo que 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. Assim, não pode o Juiz de execução penal determinar que certo condenado, embora tendo direito à progressão de regime menos gravoso (semiaberto), seja mantido em regime mais gravoso (fechado). Não havendo vaga, deve o magistrado adotar o cumprimento de medidas alternativas. São elas.

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.

## **A escolha pela judicialização para o enfrentamento dos problemas da política penitenciária**

É certo que o ativismo por parte do Poder Judiciário em matéria penitenciária guarda relação com a incapacidade de gestão do Poder Executivo e, não resta dúvida, que deixou como legado a importância de se considerar a corresponsabilidade de cada um dos atores que atuam no âmbito da execução penal. Todavia, a opção pela judicialização das políticas públicas e, conseqüentemente, o ativismo judicial, é bastante questionada quanto a sua efetividade. Andrade, ao analisar as Ações Cíveis Públicas relacionadas à gestão do sistema penitenciário no Paraná, verificou que o resultado das ações não alcançou melhorias significativas. Trata-se de processos judiciais morosos, dispendiosos para o Estado e de pouca resolutividade. Para ele, o melhor caminho ainda, que seja difícil, é o do diálogo entre os poderes até mesmo com meio de concretizar o importante papel do Ministério Público frente à Política do Sistema Penitenciário.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou importante auditoria em 2019 e identificou que, mesmo com a decisão do STF que descontingenciou os recursos do FUNPEN, não houve significativas melhoras no diagnóstico situacional da política penitenciária. Isto porque os estados apresentam “baixos índices, com atrasos sistemáticos na execução de obras e faltam ações articuladas por parte dos atores estatais em direção a maior eficiência na gestão dos recursos públicos”. Na perspectiva do TCU, as ações não são articuladas e falta ao Estado brasileiro, o devido grau de profissionalismo e eficiência em se tratando de política criminal e outras políticas públicas afetas ao sistema prisional.

Em recente relatório produzido pelo CNJ, há também um balanço quanto à distribuição e considerações sobre a capacidade dos gestores públicos executarem os recursos descontingenciados. De acordo com o documento, houve transferência fundo a fundo; voluntárias e contrato de repasse. Na modalidade fundo a fundo (2015 - 2019) foram liberados R\$ 1,9 bilhão, sendo executados somente R\$ 753,7 milhões, o que representa apenas 38,5% do montante de recursos liberados. Na modalidade de transferência voluntária, foram empenhados por convênios entre 2015 e 2020, R\$ 334,5 milhões. Porém, só foram executados R\$ 88,9 milhões, o que representa apenas 26% dos valores liberados. Já na modalidade na qual a União é representada pela intermediação de uma instituição ou agente financeiro público federal, na execução e fiscalização da transferência, entre 2015 e 2020, foram empenhados R\$ 315,3 milhões em contratos de repasse, e outros R\$ 485,5 milhões inscritos em restos a pagar. Entretanto, apenas R\$ 4,8 milhões foram liquidados nesse período.

Assim, percebe-se que, em todas as modalidades de repasse, há um histórico de baixa execução dos valores repassados. O simples descontingenciamento de recursos do FUNPEN por decisão judicial não alterou a realidade do sistema penitenciário. Mesmo os estados fazendo a

opção majoritária pela construção de novos estabelecimentos penais para ampliação de novas vagas, estes foram incapazes de gerá-las, por incapacidade de execução dos recursos.

A dificuldade de aplicação dos recursos para a criação de vagas pode ser observada no número de vagas informado no Sisdepen: em 2016, eram 446,8 mil. Em 2020, o número de vagas teve uma ligeira redução: 446,7 mil. Até o final de 2019, apenas 36,05% dos valores repassados haviam sido executados, o que equivale ao montante de R\$ 671 milhões, dos respectivos exercícios de 2016 a 2018.

O quadro apresentado demonstra que o Poder Judiciário decide, mas o Poder Executivo não consegue executar e ainda faz a escolha equivocada de apostar na construção de novos presídios como forma de solucionar os problemas da política penitenciária. Pouco se investiu em políticas de saúde, trabalho, alternativas penais, entre outras. De todo modo, tais decisões evidenciam um Judiciário cada vez mais administrador atuando com seu poder jurisdicional para determinar diretrizes de caráter nacional a política penitenciária, com capacidade de influenciar no âmbito estadual em atribuições que são próprias do Poder Executivo. Ou seja, tem-se cada vez mais um judiciário atuando com um perfil de gestores públicos.

Ao problematizar esta postura ativa do judiciário, Tate e Vallinder *apud* Ballesteros, afirmam que há um alargamento do Poder Judiciário, que consiste, assim, tanto na diversificação de temas e áreas sobre as quais os órgãos judiciais têm jurisdição, como na expansão dos procedimentos, linguagem e corpo técnico do Judiciário para dentro dos espaços dos Poderes Legislativo e Executivo. O descrédito das instituições, acaba por abrir espaço para que o Judiciário faça a disputa com os demais poderes a vocalização das demandas cidadãos.

Tal postura fica evidente, quando se estuda o papel do CNJ, que em sua função administrativa vem atuando em parceria com DEPEN, PNUD e outros órgãos desenvolvendo estratégias de gestão para enfrentar as constantes violações de direitos fundamentais da população carcerária. O órgão assinou na última década, acordos, termos de cooperação, memorando de entendimento com diversos órgãos, de diferentes poderes.

Além disso, criou espaços de gestão permanentes, como por exemplo, os Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ), em âmbito nacional, e Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMFs em âmbitos locais.

O órgão também tem publicações produzidas sobre execução penal e política penitenciária, tais documentos são produzidos em grande parte em cooperação técnica com o DEPEN e com o PNUD. No âmbito da gestão prisional, destaca-se a série Justiça Presente com três cadernos sobre política prisional, produzidos no âmbito dos Projetos BRA/14/011 e o BRA/18/019. O primeiro caderno trata de fundamentos conceituais e principiológicos; o segundo sobre arquitetura organizacional e funcionalidades e o terceiro sobre competências e práticas específicas da administração penitenciária.

Pode-se afirmar que há uma produção significativa no site do CNJ sobre diretrizes para execução penal e política penitenciária, entretanto, quando o Poder Judiciário, por meio do CNJ puxa para si a responsabilidade de produzir orientações de cunho administrativo, é preciso levar em consideração, o modelo de gestão híbrido, e que as ações propostas não saem do coletivo dos órgãos da execução penal. Ainda que sejam documentos importantes, estes não nasceram da pactuação entre os 8 órgãos da execução penal, mas de uma perspectiva individual do Poder Judiciário quando muito com a participação do Poder Executivo, por meio do DEPEN. Pelo papel hierárquico, centralizador, dotado de jurisdição que o Poder Judiciário tem, não há espaço para o Poder Executivo questionar determinada ação proposta pelo CNJ, mesmo sendo esse apenas um órgão administrativo, vinculado ao Poder Judiciário.

Suxberger et al, ao comentar as medidas cautelares deferidas pelo STF sobre a situação caótica do sistema penitenciário afirmam que elas não se mostram efetivas. Na compreensão dos autores, falta diálogo interinstitucional entre Judiciário e Executivo. Enquanto o Judiciário se ausenta do diálogo interinstitucional necessário para a ampliação das vagas e dos serviços penais ofertados



aos presos provisórios e aos condenados, o Executivo se furta de atuar com mais proximidade no debate com o Poder Legislativo. Assim, “os atores do sistema de justiça não se orientam, em que pese a esperada diversidade de agendas, em consonância com uma política de Estado”.

Os autores, ao comentarem a aprovação do Pacote Anticrime, Lei 13.964/2019, afirmam que os legisladores durante a tramitação do projeto de lei, não existia sequer um estudo de prévio impacto legislativo que indicasse o reflexo das inúmeras alterações promovidas pela proposição na temática prisional. Medida que deveria ter sido considerada em qualquer tramitação legislativa depois de o STF expressar o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro.

Algumas referências doutrinárias mais recentes falam, no Brasil, no princípio da realidade como elemento de controle da eficácia do Direito que é produzido em nosso país. Para Moreira e Figueiredo, o Direito deveria partir do pressuposto de que os fatos que sustentam suas normas e demarcam seus objetivos são verdadeiros. E, só excepcionalmente, e por disposição expressa, a ordem jurídica poderia acolher ficções ou presunções.

Por outro lado, alguns, alegam que o Judiciário, uma vez provocado, precisa assegurar a força normativa a Constituição Federal de 1988, principalmente em relação aos direitos fundamentais. Para eles, o princípio da dignidade da pessoa humana positivado na Constituição de 1988, deixou de ter natureza meramente filosófica para ter força normativa, de tal modo, que justifica o controle judicial das políticas públicas.

Já outros autores, demonstram preocupação e alerta para necessidade do respeito ao princípio da separação dos poderes, da falta de legitimidade do Judiciário, além de se questionar a incapacidade deste em proferir decisões cientes de todos os processos que envolvem a gestão de uma política pública. Neste contexto, Bucci alerta que é o ativismo judicial precisa estabelecer critérios dentro dos quais o exercício do controle é legítimo, isto porque não pode o Judiciário ter uma ação revisora dos atos do Poder Executivo ou do Legislativo, à toda evidência, pois estaria usurpando as atribuições próprias daqueles Poderes, que são investidos pela soberania do voto.

A autora destaca o sentido do termo irresponsabilidade política do Judiciário, que estaria intrinsicamente ligado à ideia de que o juiz não é conhecedor do ônus subjacentes em relação às escolhas que resultaram em um determinado arranjo complexo de uma política pública, nem a composição de interesses que sustenta a decisão política, tampouco assume as consequências pela interferência sobre a estratégia que orientou a adoção de um ato ou outro. Em outras palavras, o juiz não conhece a complexidade que significa executar uma política pública e a sua interpretação está no campo do direito positivado, da análise do desenho institucional da norma, mas não do seu desdobramento até que efetivamente se transforme em uma ação governamental.

Além disso, faz-se necessário problematizar se é possível estabelecer diretrizes nacionais para diferentes entes da federação. É bem verdade que os problemas vivenciados no âmbito da política penitenciária possuem similitudes, independente do estado, mas cada federação tem suas peculiaridades, o que demanda a observação de um diagnóstico prévio dos problemas regionais e locais e sua relação com os problemas nacionais. Assim, é importante questionar se é possível adotar um caminho único de normatividade seja ela por meio de decisões judiciais, como tem feito o STF, seja na esfera administrativa, como está sendo feito pelo CNJ em parceria com o DEPEN e outras instituições.

Nesta perspectiva, é preciso questionar a opção pela judicialização, bem como, o conseqüente ativismo judicial em matéria de execução penal. Atribuir juridicamente uma responsabilização que é conjunta, ao Poder Executivo pelo caos vivido no sistema penitenciário, é, no mínimo, fechar os olhos para as responsabilidades que são tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Legislativo. Se o caminho para resolução dos problemas da política penitenciária continuar sendo a via judicial e não a administração consensual, a ocupação de gestores de boa-fé será cada vez menor nas unidades gestoras, cujo chefe do Executivo tem como obrigação nomear. Isto porque, as consequências para quem aceita tamanho encargo são enormes e podem gerar responsabilização judiciais por problemas que dizem respeito também ao próprio Judiciário e que não se resolvem em quatro anos de gestão.

Parte do pressuposto de que a execução de políticas públicas na área de segurança, Justiça Criminal e Execução Penal exigem uma complexa e contínua interação entre diversos atores, sejam eles governamentais ou não governamentais. São, conforme nos ensina Costa, redes públicas que

gozam de autonomia, porém são interdependentes. Os atores políticos, dentro e fora do governo, possuem entre si relações não-hierárquicas, mas a interdependência se impõe diante dos desafios, de tal modo que o resultado dependerá do grau de interação desses diferentes atores. “Numa estrutura social dessa natureza, o desafio é estabelecer práticas e espaços sociais não-hierárquicos de coordenação, de forma a obter coerência na ação dos atores que compõem a rede”.

Portanto, é preciso institucionalizar um arranjo jurídico institucional que favoreça esse espaço de encontro de todos os administradores da política penitenciária de forma permanente e mais importante do que definir as ações que devem entrar para a agenda está a necessidade de se construir esse modelo de governança multinível cujo tomada de decisão se dará por meio do diálogo e de forma consensual. Esse espaço deve incluir de forma clara e transparente a participação social, como forma de se ter o controle social, como premissa fundamental. Isto porque um modelo de gestão governança deve ter a participação social como fundamento durante todo o ciclo de políticas públicas.

## **Modelos de Estratégia de Gestão cooperativa**

Em matéria de segurança pública, justiça criminal e execução penal há nas últimas décadas, tentativa de se construir espaços de cooperação interinstitucional com foco no sistema de segurança pública, justiça criminal e execução penal, cujo diálogo consensual se apresenta como método para a construção de uma agenda conjunta frente aos desafios postos. A seguir apresenta-se exemplos dessas iniciativas.

## **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA**

A estratégia de caráter nacional surgiu inicialmente para combater o crime de lavagem de dinheiro, mas incorporou mais tarde o combate à corrupção. Passou-se a reconhecer que para combater tais ilícitos era necessária uma atuação interinstitucional com envolvimento de diversas instituições. A estratégia, de acordo com site do Ministério da Justiça, é uma rede de articulação de diversos órgãos e entidades públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto das esferas federal, estadual e, em alguns casos, municipais; conta ainda com o Ministérios Públicos e representantes da sociedade civil organizada. Consta como sua finalidade a formulação de políticas públicas e soluções voltadas ao combate aos crimes de combate à corrupção e lavagem de dinheiro.

De acordo com as informações disponíveis no site da ENCCLA, o sistema de governança conta com as seguintes unidades: Plenária, Gabinete de Gestão Integrada (GGI), Grupos de Trabalho das Ações e Secretaria Executiva. A plenária reúne uma vez ao ano com o propósito de aprovar as ações do ano em curso e as do ano seguinte, além das recomendações e das declarações; o Gabinete de Gestão Integrada é um grupo com perfil de monitoramento, são órgãos e entidades que se reúnem a cada três meses para realizar o acompanhamento da execução das ações definidas. É o GGI, possui dois grupos: um que trata de corrupção e o outro de lavagem de dinheiro, que são responsáveis por definir as ações que serão debatidas pela Plenária; o Grupos de Trabalho Anual têm um perfil mais executivo, sob a coordenação de órgãos específicos, se forma com objetivo de realizar as ações definidas pela Plenária. Já os Grupos de Trabalho de Combate à Corrupção e de Combate à Lavagem de dinheiro reúnem-se para discutir e dar forma às propostas das ações vindouras e que serão referendadas pela Plenária. Por fim, há a Secretária Executiva que tem um perfil mais administrativo e burocrático, sendo sua atribuição secretariar as reuniões dos grupos e articular a presença dos diversos membros e convidados, bem como a logística para realização da Plenária anual.

Os membros do colegiado utilizam como metodologia para tomada de decisão a construção do consenso, produzidos depois de densos processos de discussão e deliberação. A adoção da metodologia consensual, permite que “as principais ideias passem por um processo contínuo de lapidação, debates e contribuições, até que sejam, ao final, aprovadas por consenso”.

A ENCCLA, para Oliveira e Filho, faz parte de uma nova sistemática governamental

intitulada de governo aberto, na qual a administração se abre para a participação do cidadão, conferindo a ele um papel protagonista, pois este passa a ser agente criador e formador de políticas públicas, compartilhando responsabilidades e poderes. Neste tipo de governança o Estado vai além do modelo tradicional, deixando de ser um departamento ou uma jurisdição isolada, mas uma organização que atua de forma integrada e trabalha em rede. De modo que, são mantidas na estrutura da ENCCLA as seguintes premissas: o diálogo; o consenso; a coordenação; a cooperação; a especialização e a transparência. Sendo que o diálogo e a transparência são as forças motrizes da estratégia.

A ENCCLA é um instrumento articulado de órgãos, entidades e instituições reunidos por consenso e motivados a manter na agenda pública formas de prevenir, identificar e punir ilícitos econômicos. Desta forma, participa dela quem aceita e cumpre as suas metas, ao que tudo indica, apenas quem tem interesse. Dito de outro modo, não há na Estratégia nenhuma obrigatoriedade institucional de atendimento das metas pelos participantes. Menos ainda para quem dela não faz parte e com ela não compartilha os mesmos ideais.

Em relação aos resultados os autores apresentam diversas ações que foram definidas no campo da capacitação e treinamento; prevenção, ações coordenadas, bem como punição da prática do crime de lavagem de dinheiro e corrupção. A ENCCLA com vista ao aprimoramento da legislação, propôs também novas normas a serem aprovadas pelo legislativo. Entre os resultados, há o destaque para o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (PNLD); Laboratório Contra Lavagem de Dinheiro (LAB-LD); Cadastro Nacional de Pessoas Idôneas e Suspeitas (CEIS); Lei de Acesso à Informação (LAI) e Cadastro de Pessoas Politicamente Expostas (CPPE) e, por fim, Programa de Integridade (PI).

Apesar de apontar os feitos da ENCCLA, os autores apresentam como ponto fraco a quantidade de ações a serem desenvolvidas anualmente, que segundo os autores não ultrapassa a 15; a própria composição da Estratégia, que tem em sua maioria representantes do Poder Executivo, o que pode indicar uma maior interferência política do governo na definição das metas anuais. Outro aspecto relevante citado, é a ínfima participação da sociedade civil que não ultrapassa a 4%. Para os autores, a participação do cidadão deve ser encarada como estratégico e essencial para o bom andamento das ações da ENCCLA. Além disso, a participação do Poder Legislativo também é insignificante, cerca de 2%, o que representa uma dificuldade de aprovação de projetos de leis importantes no Congresso Nacional.

## **ENASP: Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública**

Em 2010, foi criada a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, com a finalidade de compor os subsistemas de justiça criminal, segurança pública e execução penal. Criada por ato do Ministro de Estado da Justiça (MJ), do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Enasp assim como a ENCCLA segue a lógica de definição consensual de ações e metas a serem atingidas nas áreas de justiça e segurança pública, em âmbito nacional. Coordenada pelo Ministério da Justiça, em sua composição reúne representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da advocacia pública e privada, da Defensoria Pública, tanto em âmbito federal, quanto estadual.

A ENASP possui modelo de governança semelhante a ENCCLA, pois contém em sua estrutura a plenária, que reúne-se, no mínimo uma vez por ano, para o planejamento de ações conjuntas, avaliação do cumprimento de suas metas e criação de grupos; uma Secretaria Executiva, que tem como atribuição gerenciar o trabalho administrativo da Estratégia, garantir a interlocução entre os atores, incentivar e cobrar o andamento dos trabalhos; um Comitê Executivo que tem como atribuição tomar decisões, em âmbito administrativo, para as questões que surjam no decorrer dos trabalhos e uma instância de deliberação, que é o Gabinete Gestor Integrado. Há ainda, Grupos Temáticos, que, por sua vez, se necessário for, podem ser divididos em subgrupos.



No início de sua implementação, a Enasp teve como principais ações para o período 2010 a 2011 as seguintes ações: Ação 01 – Agilizar e obter mais efetividade na apuração, denúncia e julgamento de crimes de homicídio; Ação 02 – Erradicar asarceragens nas Delegacias de Polícia; Ação 03 – Criar o cadastro nacional de mandados de prisão, inclusive provisórias e apreensões de adolescentes em conflito com a lei. No entanto, diferente da ENCCLA, pelas informações disponibilizadas no site do MJSP, não houve a definição de novas ações e a última plenária realizada ocorreu em 2012. De acordo com Soares (2022), as ações planejadas pela ENASP não foram implementadas e coordenadas de forma conjunta, o que se verifica é que os órgãos executaram as ações de forma isolada.

## **Estratégia Nacional do Sistema Humanizado de Execução Penal (ENASEP)**

A ENASEP nasce como uma das metas a serem alcançadas dentro do Programa Segurança sem Violência. Trata-se de uma iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que convidou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Ministério da Justiça (MJ), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) e o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ) para discutir melhorias no sistema prisional brasileiro.

O primeiro passo foi a criação de um Grupo de Trabalho interinstitucional (GTI) com a participação dos representantes acima, em 29 de janeiro de 2014, tendo concentrado as discussões nas seguintes diretrizes:

- a) Assistência jurídica aos réus, provisórios ou definitivos. Agilização da tramitação dos processos penais com réus presos provisórios ou definitivos;
- b) Mecanismos de reintegração social das pessoas privadas de liberdade e egressos. Mobilização da sociedade civil na ressocialização dos presos;
- c) Aprimoramento da gestão pública no sistema prisional, bem como treinamento dos agentes penitenciários;
- d) Construção e melhoria das condições carcerárias;
- e) Incentivos fiscais ou compensações aos entes federados onde será localizado o estabelecimento penal;
- f) Implementação de medidas alternativas à privação de liberdade;
- g) Alterações legislativas;
- h) Criação da Estratégia Nacional do Sistema Humanizado de Execução Penal (ENASEP).

A partir das diretrizes acima, no dia 12 e 13 de fevereiro de 2014, o CNMP realizou, em Brasília-DF, o Workshop do Programa Segurança sem Violência, com objetivo de colher informações e subsídios, para o aperfeiçoamento da infraestrutura, da gestão e da legislação que impactam o ambiente prisional. Participaram desse momento, os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, representantes do Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPG) e do Colégio Permanente de Presidentes dos Tribunais de Justiça, além de associações de classe como Associação dos Juizes Federais (AJUFE), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). No âmbito federal, participaram também representando o Poder Executivo, CNPCP, o DEPEN e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Já da sociedade civil participaram representantes da Rede de Justiça Criminal e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), além de parlamentares e representantes do empresariado e coordenadores de projetos identificados como boas práticas.

Em 25 de março de 2014, após ocorrerem diversas reuniões, o Grupo de Trabalho concluiu o detalhamento de ações, metas e responsabilidades. Em relação a criação da Estratégia Nacional do Sistema Humanizado de Execução Penal, são responsáveis o CNJ, o CNMP, o MJ, a OAB, o CONDEGE e

o CONSEJ. A meta a curto prazo é implementar, em caráter permanente, a Estratégia, estabelecendo imediatamente o acompanhamento das metas estabelecidas no programa “Segurança sem Violência”; com a criação de força tarefa no plano nacional, composta pelos Gestores, para atuação emergencial nas situações de crise dos sistemas de modo a permitir a apresentação de sugestão de medidas estruturantes de urgência; e, por fim, a longo prazo, instituir política pública permanente, no âmbito nacional e nos âmbitos regionais/locais, com estabelecimento de planos de ação e metas, sob o regime de cooperação.

O grupo que coordena a estratégia e conseqüentemente monitora o Programa Segurança sem violência, de acordo com o site do CNMP, realizaram reuniões regulares em 2014, segundo semestre, e em 2015, até o mês de agosto. Assim, como a ENASP, a ENASEP também não teve continuidade, ocorrendo ações pontuais daquilo que foi planejado conjuntamente.

## Conclusão

O referido artigo problematizou sobre a política penitenciária e o seu atual diagnóstico situacional, com foco na desordem administrativa e a escolha pela judicialização. Analisou-se as principais decisões da Supremo Tribunal Federal (STF) e apresentou análise crítica sobre a efetividade das mudanças que ocorreram a partir das decisões da Corte. Verificou-se que a escolha pela judicialização na Suprema Corte em matéria penitenciária houve pouca modificação da realidade no âmbito do sistema penitenciário, embora as decisões tenham deixado como legado o reconhecimento de que a responsabilidade na resolução dos problemas é de todos que compõem o sistema de justiça e não somente de um órgão ou poder constituído.

Os desafios da política penitenciária se situam no âmbito de um modelo de uma gestão híbrida, comportando atos jurisdicionais e administrativos, razão pela qual, há a necessidade do envolvimento de todos. Pois, conforme nos ensinou o Ministro Gilmar Mendes todos são administradores do sistema penitenciário. Se a política penitenciária se encontra em total desordem, é responsabilidade de todos que atuam direta e indiretamente no âmbito de sua gestão. Uns mais, outros menos, em função do poder de decisão que cada instituição possui, mas todos são responsáveis, inclusive a sociedade, que é omissa e pouco cumpre seu papel no processo de ressocialização daqueles que estão sob custódia do estado.

Assim, A judicialização por si só não resolve é preciso estabelecer uma estratégia de gestão que permita o diálogo interinstitucional permanente entre os órgãos da execução para elaboração conjunta do diagnóstico situacional e estabelecimento, de forma consensual, do que é preciso fazer em matéria de política penitenciária para se resolver os problemas sistêmicos que se arrastam por décadas.

Esse arranjo jurídico-institucional, de caráter nacional, embora aberto à incorporação das especificidades de cada federação, deve ser capaz de promover um modelo de governança que priorize o diálogo entre diferentes atores, principalmente entre os órgãos da execução penal. Permitindo assim, não a ineficiente resposta da judicialização, mas uma ação administrativa conjunta frente aos problemas da política penitenciária. É essencial superar a falta de transparência e clareza sobre as etapas decisórias dos problemas que afetam a gestão prisional; o ambiente de desconfiança, de desordem, de baixo nível de profissionalismo e de ineficiência. Assim, a opção pela judicialização em matéria de política penitenciária deve ser medida excepcional, já que todos são, como bem expôs o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, administradores da gestão prisional.

## Referências

ANDRADE, Felipe Teixeira. A fiscalização do sistema penitenciário pelo Ministério Público: falência da judicialização das políticas públicas. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, ano 4, n. 6, 2013, p. 417-461. Disponível em: <https://www.revistadom-ppr.org.br/edicoes/6/417-465.pdf> . Acesso em: 16 dez. 2021.

BALLESTEROS, Paula Karina Rodrigues. **O conselho Nacional de Justiça e Gerencialismo Penal no Brasil**. O Poder Punitivo sob a lógica da administração da Justiça. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/782/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=Ballesteros%2C+Paula+Karina+Rodriguez> . Acesso em: 07 dez. 2021.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. (Syn) Thesis, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433> . Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Programa Segurança Sem Violência**. 2014. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/Programa\\_Seguran%C3%A7a\\_sem\\_Viol%C3%Aancia\\_WEB.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/Programa_Seguran%C3%A7a_sem_Viol%C3%Aancia_WEB.pdf) . Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas**. Brasília: CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/> . Acesso: 15 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois: balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347**. [S.l.]: CNJ, 2021. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio\\_ECI\\_1406.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf) . Acesso em: 8 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Dados estáticos do Sistema Penitenciário**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiNWQ0ODM1OTQtMm-Q2Ny00M2IyLTk4YmUtMTdhYzI4N2ExMWM3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRI0GRhNmJmZThlMSJ9> . Acesso em: jul de 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCCLA**. 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/ativos\\_cooperacao/estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro-enccla](https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/ativos_cooperacao/estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro-enccla) . Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 592581**. Relator: Ricardo Lewandowski Disponível: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863995046/recurso-extraordinario-re-592581-rs-rio-grande-do-sul/inteiro-teor-863995056?ref=serp> . Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Relator: Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 19 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665> . Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 56, de 8 de ago. de 2016**. 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. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352> . Acesso em: 20 dez de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 423**. Relator: Gilmar Mendes. Decisão em: 11 mai. 2016. Brasília, 2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372> . Acesso em: 20 dez 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria nº 018.407/2018-1. Relator: Ministra Ana Arraes. DOU 03/07/2019, p. 56. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729227607/relatorio-de-auditoria-ra-ra-1804720181/relatorio-729227894> . Acesso em: 20 dez. 2021.

COSTA, Arthur Trindade M. É possível uma Política Criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF. **Sociedade e Estado**, v. 26, p. 97-114, 2011.

MAIA, Isabelly Cysne Augusto; FERREIRA, Pedro Henrique Lopes. Do contingenciamento ao Estado de Coisas Inconstitucionais: A intervenção do Judiciário na execução da política penitenciária. **Revistas Teorias do Direito e Realismo Jurídico**. 2018 (no prelo). Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210566731.pdf> . Acesso em: 20 dez de 2021.

MOREIRA, Neto; FIGUEIREDO, Diego. **Legitimidade e Discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) como experiência cooperativa interinstitucional de Governo aberto no Brasil. In CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coord.). **48 visões sobre corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

OLIVEIRA, Marcondes Pereira de. Execução da pena privativa de liberdade: ressocialização, neutralização e possibilidades. CARVALHO, Amanda Sanches Daltro de et al. **A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro — Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2020 (Vol. V). P 41-60. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/banner\\_cidadao/Revista\\_do\\_Sistema\\_Prisional\\_-\\_Edi%C3%A7%C3%A3o\\_2020.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/banner_cidadao/Revista_do_Sistema_Prisional_-_Edi%C3%A7%C3%A3o_2020.pdf) . Acesso em: 20 dez. 2021.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLyrPJ7VfWLFPy/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 21 dez. 2021.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; PESSOA, Manoela Fleck de Paula. O sistema interamericano de direitos humanos e as medidas de urgência no sistema prisional brasileiro: a perspectiva garantista na proteção dos direitos humanos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 13, n. 2, p. 227-244, 2021. Disponível em: <r/index.php/RECHTD/article/view/18772>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SOARES, José Roberto Angelo Barros. **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais**. 2022. xiii, 109 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) — Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/43723>. Acesso em: 22 jun. 2022.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano et al. Números da Questão prisional: Problema Estrutura e Estruturante. **Revista A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro/ Conselho Nacional do Ministério Público**. — Vol. IV. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal//images/Publicacoes/documentos/2021/Revista\\_do\\_Sistema\\_Prisional\\_-\\_Edi%C3%A7%C3%A3o\\_2020.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal//images/Publicacoes/documentos/2021/Revista_do_Sistema_Prisional_-_Edi%C3%A7%C3%A3o_2020.pdf). Acesso em: 15 dez. 2021.

Recebido em 30 de janeiro de 2023.  
Aceito em 07 de novembro de 2023.