

**DIREITOS HUMANOS E COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL:  
COMENTÁRIOS À CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO  
SISTEMA DE PENITENCIÁRIO BRASILEIRO**

**HUMAN RIGHTS AND INTERINSTITUTIONAL COOPERATION: COMMENTS  
ON THE CONSTRUCTION OF PUBLIC POLICIES TO CONFRONT THE  
UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN THE BRAZILIAN  
PENITENTIARY SYSTEM**

**DERECHOS HUMANOS Y COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL:  
COMENTARIOS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA ENFRENTAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA  
PENITENCIARIO BRASILEÑO**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n7-140>

**Data de submissão:** 10/06/2025

**Data de publicação:** 10/07/2025

**Helena Rocha Matos**

Advogada. Mestre em Direito Constitucional (UFF) e Especialista em Políticas Públicas e Economia  
(Universidade de Oxford)

**Bruno Damasco dos Santos Silva**

Defensor Público do Estado de São Paulo e Especialista em Direito Penal e Processo Penal  
(Universidade Cândido Mendes)

**RESUMO**

Este artigo examina a trajetória dos programas Justiça Presente e Pena Justa, formulados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como instrumentos de política pública voltados à reorganização do sistema de justiça penal no Brasil. A análise parte do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário, declarado pelo Supremo Tribunal Federal, e se concentra nas estratégias adotadas para qualificar a entrada no ciclo penal, reduzir a superlotação prisional e alinhar práticas institucionais a compromissos internacionais em matéria de direitos humanos. O estudo destaca a continuidade metodológica entre os dois programas, suas bases normativas e operacionais, e a centralidade do Poder Judiciário na formulação de políticas públicas de redução de danos. A pesquisa propõe que tais programas constituem experiências relevantes de conformação institucional a parâmetros interamericanos e multilaterais, especialmente no que se refere à excepcionalidade da prisão preventiva, à proteção contra a tortura e à ampliação das alternativas penais. A partir da experiência acumulada, o artigo discute os limites e potencialidades do modelo adotado, bem como os desafios para sua consolidação em escala nacional.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos. Sistema Penitenciário Brasileiro. Políticas Públicas Interinstitucionais.

**ABSTRACT**

This article examines the trajectory of the Justiça Presente (Present Justice) and Pena Justa (Justice for the Right) programs, developed by the National Council of Justice (CNJ) in partnership with the

United Nations Development Program (UNDP), as public policy instruments aimed at reorganizing the criminal justice system in Brazil. The analysis begins with the Supreme Federal Court's recognition of the unconstitutional status of the prison system and focuses on the strategies adopted to improve entry into the criminal justice system, reduce prison overcrowding, and align institutional practices with international human rights commitments. The study highlights the methodological continuity between the two programs, their normative and operational foundations, and the centrality of the Judiciary in formulating public harm reduction policies. The research proposes that these programs constitute relevant experiences in institutional alignment with inter-American and multilateral standards, especially regarding the exceptionality of pretrial detention, protection against torture, and the expansion of alternative punishments. Based on accumulated experience, the article discusses the limits and potential of the adopted model, as well as the challenges for its consolidation on a national scale.

**Keywords:** Human Rights. Brazilian Penitentiary System. Interinstitutional Public Policies.

## RESUMEN

Este artículo examina la trayectoria de los programas Justicia Presente y Pena Justa, formulados por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como instrumentos de política pública destinados a reorganizar el sistema de justicia penal en Brasil. El análisis parte del reconocimiento del estado de cosas unconstitutional del sistema penitenciario, declarado por el Supremo Tribunal Federal, y se centra en las estrategias adoptadas para mejorar el ingreso al ciclo penal, reducir el hacinamiento carcelario y alinear las prácticas institucionales a los compromisos internacionales de derechos humanos. El estudio destaca la continuidad metodológica entre ambos programas, sus bases normativas y operativas y la centralidad del Poder Judicial en la formulación de políticas públicas de reducción de daños. La investigación propone que dichos programas constituyen experiencias relevantes de conformidad institucional con los parámetros interamericanos y multilaterales, especialmente en lo referente a la excepcionalidad de la prisión preventiva, la protección contra la tortura y la ampliación de las alternativas penales. Basándose en la experiencia acumulada, el artículo discute los límites y potencialidades del modelo adoptado, así como los desafíos para su consolidación a escala nacional.

**Palabras clave:** Derechos Humanos. Sistema Penitenciario Brasileño. Políticas Públicas Interinstitucionales.

## 1 INTRODUÇÃO

A conformação do sistema penal brasileiro, caracterizado pelo Estado de Coisas Inconstitucional<sup>1</sup>, provocou uma série de medidas institucionais dedicadas a mitigar danos e garantir direitos no âmbito da justiça criminal. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) imbuído deste objetivo, tem desenvolvido desde 2019, iniciativas voltadas à reorganização institucional do sistema de justiça penal, com o apoio técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A primeira dessas iniciativas foi o Programa Justiça Presente. Em 2023, o CNJ lançou o Programa Pena Justa, voltado à continuidade e à reestruturação das ações anteriormente desenvolvidas.

O Pena Justa tem como foco a qualificação de procedimentos na etapa inicial do processo penal, com ênfase na melhoria das audiências de custódia, na ampliação do uso de alternativas penais e no aperfeiçoamento da gestão de dados sobre o sistema de justiça criminal. A proposta é executada em cooperação técnica com o PNUD, no marco do programa Fazendo Justiça, e conta com articulação federativa junto aos tribunais de justiça dos estados, em modelo semelhante ao já adotado em fases anteriores.

A estrutura do programa está alinhada a compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro no campo dos direitos humanos, incluindo recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, diretrizes das Nações Unidas voltadas ao tratamento de pessoas privadas de liberdade, e orientações do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). A atuação do programa incide, principalmente, sobre a entrada do ciclo penal, com o objetivo de fomentar o uso proporcional e fundamentado da prisão preventiva, e de estimular o uso de medidas cautelares alternativas previstas na legislação nacional.

O desenho institucional do Pena Justa preserva elementos presentes no Justiça Presente, como a centralidade do CNJ na formulação e coordenação da política, o apoio técnico do PNUD na elaboração de metodologias e instrumentos, e a implementação local por meio de gestores estaduais. A iniciativa não requer mudanças legislativas, mas promove a reconfiguração de práticas institucionais a partir da utilização de dados, protocolos padronizados e mecanismos de monitoramento.

Entre os aspectos operacionais do programa, destaca-se a ênfase no controle da entrada no sistema prisional por meio da qualificação das audiências de custódia, a estruturação de fluxos para alternativas penais em substituição à prisão provisória, e o uso do Sistema Eletrônico de Execução

---

<sup>1</sup> O Estado de Coisas Inconstitucional (ADPF 347 MC/DF) do sistema penitenciário, declarado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em setembro de 2015 fragiliza o país enquanto Estado-nação. O descumprimento do preceito fundamental de respeito à dignidade da pessoa humana atesta a falha estatal em garantir direitos humanos.

Unificado (SEEU) como instrumento de acompanhamento e gestão das decisões judiciais. A proposta articula práticas administrativas, jurisdicionais e técnicas sob o eixo da responsabilidade institucional com os compromissos internacionais de garantia de direitos.

Com base nessas diretrizes, o Pena Justa pode ser classificado como uma política pública orientada à implementação de direitos humanos no sistema de justiça penal. Seu foco na gestão processual, na produção de dados e na articulação interinstitucional coloca a política no campo das estratégias de conformação institucional a parâmetros internacionais, especialmente no que se refere à excepcionalidade da prisão preventiva, à proteção contra a tortura e ao fortalecimento de práticas alternativas ao encarceramento.

A criação do Pena Justa não implica ruptura com o que foi anteriormente desenvolvido, mas sim reorganização e aprofundamento das ações empreendidas no Programa Justiça Presente. A transição entre os dois programas se dá por continuidade metodológica e administrativa, com ajustes operacionais e expansão de eixos estratégicos. A seguir, será apresentada a trajetória do Justiça Presente, com atenção aos marcos institucionais que possibilitaram sua formulação, às diretrizes que orientaram sua implementação e aos resultados alcançados no desenvolvimento de práticas voltadas à contenção da superlotação carcerária, ao aprimoramento das audiências de custódia e à estruturação das alternativas penais no Brasil.

## 2 O LEGADO DO JUSTIÇA PRESENTE

É animador perceber o potencial de transformação de um trabalho realizado de forma colaborativa, que busca **incidir nas causas ao invés de insistir nas mesmas e conhecidas consequências**, sofridas de forma ainda mais intensa pelas **classes mais vulneráveis**. Quando a mais alta corte do país entende que pelo menos 800 mil brasileiros vivem em um estado de coisas que opera à margem da nossa Constituição, **não nos resta outro caminho senão agir**.

Lançada em 2015, a audiência de custódia tornou-se um instituto indispensável para a justiça brasileira, permitindo que magistradas e magistrados protagonizem a **transição de uma cultura de encarceramento para uma cultura com foco na garantia de direitos fundamentais**, em especial a **liberdade e a presunção de inocência**.<sup>2</sup> (grifo nosso)

O programa Fazendo Justiça teve seu início datado em janeiro de 2019 em uma parceria inédita, pioneira e original entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa para o

<sup>2</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Manual sobre tomada de decisão na audiência de custódia: Parâmetros gerais* / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2020.

desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD/Brasil)<sup>3</sup>. Atualmente, diversos outros órgãos nacionais e internacionais também estão vinculados à estrutura de cooperação que compõe o programa, sobretudo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e o Departamento Nacional Penitenciário (DEPEN).

A proposta do CNJ em novembro de 2018, quando foi assinado o Termo de Cooperação Técnica 001/2018<sup>4</sup> entre os órgãos, intentava transformar o Justiça Presente (hoje, Fazendo Justiça) em instrumento pragmático de produção de subsídios e resultados, propiciando soluções versáteis, factíveis e com “idoneidade para corresponder aos desafios que concernem à construção de uma justiça penal menos desigual e capaz de assumir responsabilidade pela resolução do estado inconstitucional de coisas do sistema carcerário”.

Nesse sentido, a proposta do Projeto foi desde o início colaborar para o desenvolvimento de pesquisas, diagnósticos, novas metodologias, com enfoque central na *redução da superlotação* e *superpopulação* no sistema prisional e de execução de medidas socioeducativas.

Embora o presente estudo parte de 2019, é preciso que identifiquemos que, pregressamente, desde dezembro de 2014, (até o momento) o PNUD Brasil vem desenvolvendo o projeto *Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro*<sup>5</sup>. Trata-se de um esforço da Agência das Nações Unidas, em parceria e convênio com diversos órgãos de pesquisa, para desenvolver produtos científicos aptos a provocarem impacto na gestão do sistema criminal brasileiro.

À época, o PNUD definiu que os objetivos do projeto eram:

---

<sup>3</sup> “O Projeto contribuirá para que seus signatários – CNJ e PNUD – concretizem seus respectivos planejamentos estratégicos. No âmbito do CNJ, as ações previstas neste ajuste estão em consonância com a missão do Conselho, a saber: “Desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores da justiça e paz social”. Mais especificamente, constata-se que o objetivo estratégico “Justiça Criminal, Desjudicialização e Cidadania”, definido no Plano Estratégico do CNJ para o período de 2015-2020, será atingido, qual seja: “Promover os direitos de cidadania, no âmbito do Poder Judiciário, com vistas ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito”. Em relação ao PNUD, o Projeto contribuirá para o alcance do Resultado 6 do UNDAF e do Documento de Programa de País do PNUD (CPD) para o período 2017-2021, a saber “Sociedade pacífica, justa e inclusiva promovida por meio da participação social, transparência e governança democrática, respeitando a laicidade do Estado e garantindo direitos humanos para todos” e “Paz: sociedade pacífica, justa e inclusiva”. Dessa forma, está diretamente relacionado ao mandato do PNUD e enquadrado na Área de trabalho 2 “Expectativas dos cidadãos por voz, desenvolvimento, exercício de direitos e accountability são cumpridas por instituições de governança democrática fortes”. Ainda sobre a aderência do projeto ao plano estratégico do PNUD, reconhece-se que o projeto também contribuirá para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mais especificamente do Objetivo 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.” Disponível em: *Acordo de Cooperação Técnica Internacional n. 001/2018 - Portal CNJ*. Portal CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acordo-de-cooperacao-tecnica-internacional-n-001-2018/>. Acesso em: 19 Jun. 2021.

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> **Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro** | PNUD Brasil. (2014). Acessado em: 15 de maio, 2021. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/projects/Fortalecimento-Gestao-sistema-Prisional.html>

Desenvolver estudos e pesquisas e criar mecanismos e instrumentos que potencializem a implantação, implementação e disseminação de capacidades técnicas, conceituais e operativas voltadas ao aperfeiçoamento das políticas de execução penal e das alternativas penais, assim como ao aprimorando da produção e gestão da informação produzida na área de execução penal.

Foram também estabelecidos quais eram os resultados esperados do desenvolvimento das pesquisas, tendo sido eleitas as seguintes metas:

- a) Concepção e implantação do plano de fortalecimento da produção qualificada de informações relacionadas ao sistema prisional;
- b) Fortalecimento de metodologias e ferramentas de gestão de informações relacionadas ao sistema prisional;
- c) Desenvolvimento de insumos para o fortalecimento das políticas prisionais;
- d) Desenvolvimento de estratégia de fortalecimento das políticas voltadas ao trabalhador da execução penal;
- e) Produção de subsídios para o fortalecimento da política de alternativas penais;
- f) Desenvolvimento de estratégia de fortalecimento das ações de participação e controle social relacionados ao sistema prisional.

Como se verifica, desde 2014 o PNUD empreender esforços institucionais para lançar luz sobre as mazelas do sistema penal brasileiro e o faz de maneira técnica, produzindo materiais de escopo acadêmico, investigativo, mas também pedagógico e informativo. Embora o próprio PNUD não haja inserido o Programa Fazendo Justiça no rol de resultados obtidos pelo Projeto de 2014, a relação entre ambos existe na medida que o segundo materializa o esforço do acúmulo de evidências do primeiro.

O Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, vem há cerca de dez anos trabalhando com o tema e investindo esforços em angariar lastro técnico, de pessoal e organizacional para um desiderato como o Fazendo Justiça. Grande parte dos produtos lançados pelo PNUD ocorreram em parceria como CNJ e para além desses, o Conselho publicou dezenas de relatórios em coleções, como o *Justiça em Números, Relatórios de Gestão, Metas anuais do Poder Judiciário e o Justiça Pesquisa*<sup>6</sup>.

Em 2009 foi criado pelo CNJ o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas a partir da promulgação da Lei Federal n. 12.106/2009. Desde então, o órgão atua de forma institucionalizada no desenvolvimento de políticas judiciárias aptas voltadas à superação dos problemas históricos relacionados ao sistema penitenciário e socioeducativo no Brasil.

O DMF detém entre suas funções administrativas: monitorar e fiscalizar o cumprimento de normativas do CNJ sobre a temática; acompanhar o cumprimento da legislação vigente e projetos

<sup>6</sup> Disponível em: Publicações - Portal CNJ. Portal CNJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/publicacoes/>>. Acesso em: 18 Jun. 2021.

sobre novas vagas; atuar com tribunais para solucionar irregularidades no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas, assim como para o aperfeiçoamento de rotinas carcerárias; fomentar ações de atenção ao interno e ao egresso; propor ao CNJ uniformização de procedimentos sobre a temática e estudos para aperfeiçoamento de legislação; atuar para o funcionamento de sistemas eletrônicos relativos à execução penal e a prisões provisórias.<sup>7</sup>

Em 2015, já conscientes da dimensão da gravidade em torno da violação dos direitos humanos dos sujeitos encarcerados no Brasil, o CNJ e o Ministério da Justiça firmaram, em os Acordos de Cooperação nº 5 e 6 de 2015, visando elaborar diretrizes e promover as políticas de alternativas penais e de monitoração eletrônica de pessoas. O objetivo foi fomentar práticas desencarceradoras<sup>8</sup>.

Antes da pactuação do BRA/018/019 entre o CNJ e o PNUD, em outubro de 2018 foi acordado o Termo de Execução Descentralizada<sup>9</sup>, entre o Conselho Nacional de Justiça e o Departamento Penitenciário Nacional e com valor de 20 milhões de reais de repasse orçamentário para o desenvolvimento de estratégias para promover a redução da Superlotação e Superpopulação Carcerária no Brasil, com enfoque nas políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica de pessoas.

A associação dos dois órgãos (CNJ e PNUD), já há alguns anos naturalizados com a dimensão do desafio que representa o sistema carcerário, gerou o Programa Justiça Presente: iniciativa institucional pioneira, original e brasileira. No que toca à estrutura organizacional, seu modelo desafia o padrão de implementação de políticas públicas do ocidente, que de forma costumeira, é capitaneado pelo poder executivo em razão da abrangência do poder discricionário a ele conferido<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Sobre - Portal CNJ, Portal CNJ, disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/sobre/>>, acesso em: 19 Jun. 2021.

<sup>8</sup> Importante mencionar que práticas e políticas desencarceradoras de relevância e esforço foram empreendidas nos últimos 20 (vinte) anos. Uma das experiências e exemplo de boas-práticas foi a gestão do Prof. Sergio Salomão Shecaira enquanto Presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, com o impulso à edição do Decreto 6.706/2008, revogado pelo Governo Temer, na gestão do então Ministro da Justiça Alexandre de Moraes. À época, para artigo da Folha de São Paulo, Shecaira declarou: "Políticas preventivas como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania foram trocados por sinalizações repressivas. O tradicional indulto de Natal, gestado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, com trâmite pelo Ministério da Justiça e assinado pelo presidente da República, ignorou o trabalho do conselho, que o elabora com audiências abertas à comunidade jurídica. (...) O Estado, avassalado pelo novo regime fiscal, parece querer fazer caixa com o dinheiro de miseráveis condenados. Extinguiu-se o indulto da pena de multa, existente desde 2008. O conjunto de medidas dispostas no decreto 8.940/2016, que trata do indulto natalino, foi uma clara mensagem de que bandido bom é o bandido morto.". Disponível em: SHECAIRA, S. Um governo do fim do mundo - 18/01/2017 - Opinião - Folha de S.Paulo. Uol.com.br. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/opiniao/2017/01/1850723-um-governo-do-fim-do-mundo.shtml>>. Acesso em: 18 maio 2021.

<sup>9</sup> BRASIL. Ministério Da Justiça Termo De Execução Descentralizada -TED. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/10/a5059773f90f8d55cbf20ceec5a63f13.pdf>>. Acesso em: 22 Jul. 2021.

<sup>10</sup> MULLER, Pierre; JOLLY, Jean François; VARGAS, Carlos Salazar. *Las políticas públicas*, 3. Universidad Externado, 2010.

No caso em tela, vemos uma política pública de alcance nacional, com recorte e estratégia particular para cada ente estadual da federação, encampando quatro das etapas que compõe do início ao fim o fluxo do sistema criminal. Nos parece claro que os cinco anos de pesquisa antecessores ao lançamento do Fazendo Justiça capacitaram o PNUD para desempenhar o papel de órgão parceiro do CNJ na empreitada de impactar o sistema penal sem a imperatividade de alterar a legislação ou modificar a jurisprudência.

Importante ressaltar que, de acordo com discursividade adotada pelo CNJ e PNUD, não há menção à categoria de política pública específica adotada pelo Programa. O projeto de documento BRA/18/019<sup>11</sup>, que inaugura a institucionalidade da parceria em 2019, não o categoriza como uma política pública de redução de danos, como fizemos nessa pesquisa a partir do primeiro capítulo. Importante mencionar que essa conceituação corresponde à contribuição do estudo em curso, que, a partir de uma leitura criminológica<sup>12</sup> e com amparo na literatura de políticas públicas, identificou no programa natureza publicista com potencial capacidade de reduzir danos, ainda que não reforme o sistema.

A categoria de *política pública de redução de danos* tem sua gênese a partir da década de 1960 e 70, quando os agentes sociais envolvidos com a *guerra às drogas* no ocidente verificaram que, em meio a tantas políticas criminalizadoras e segregadoras, era preciso enfrentar a realidade de forma direta, de modo a acessar as pessoas fragilizadas para minorar seu sofrimento na medida do factível, ainda que não seja possível reformar o sistema por completo.

Em meados da década de 80, estas alternativas começaram a ser referidas coletivamente, com as exatas expressões de *redução de riscos*, *redução de danos* e *minimização de danos* para a saúde. Nesse sentido, importante destacar que a origem do termo encontra amparo nas políticas de saúde pública<sup>13</sup>. O que nos é caro no presente estudo é a compreensão de que esforços que reduzam o impacto negativo em sujeitos e indivíduos vulneráveis devem ser valorizados, sob pena de que, na impossibilidade da reforma completa, não nos valhamos de mecanismos implementadores de direitos humanos. A leitura sob esse prisma parte da compreensão mais bem delineada no primeiro capítulo desse estudo, no qual as chaves literárias são expostas com exatidão<sup>14</sup>.

O Acordo de Cooperação Técnica Internacional 001/2018, firmando entre o PNUD e o CNJ, data do final de 2018 e demarca o início da execução do projeto, que ocorreu em janeiro de 2019. À

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/01/27d4222256e60491d649e3d2e1ab5674.pdf>. Acessado em: junho 2021.

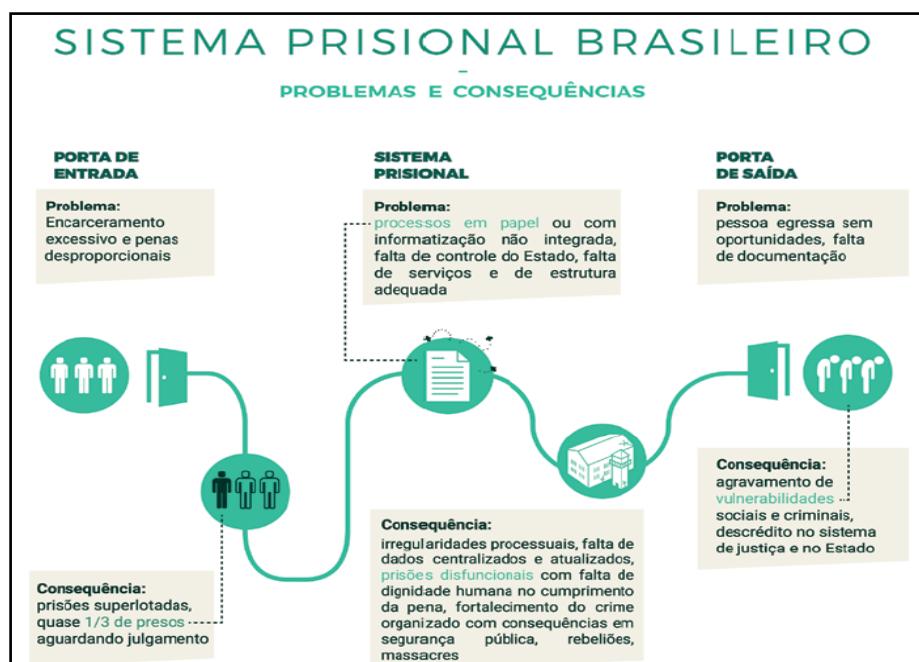
<sup>12</sup> ZAFFARONI,

<sup>13</sup> Vellemen, R. & Rigby, J. (1990) *Harm-minimisation: old wine in new bottles?* Disponível em: <http://www.drugtext.org/library/articles/901608.html>. Acessado em: 17 Jun 2021.

<sup>14</sup> Para mais, conferir notas de rodapé X, Y e Z

época, o documento previa que o programa teria duração até 31 de julho de 2021. No entanto, com os obstáculos colocados pela COVID-19, em 21 de maio de 2021 foi aprovado o terceiro substitutivo do documento, no qual a prorrogação de 24 (vinte quatro meses) foi pactuada para o melhor desenvolvimento possível da política.

O acordo 001/2018 traz eu seu texto que os objetivos do projeto BRA/18/019 se construía em oferecer ferramentas e desenvolver estratégias, visando o fortalecimento do monitoramento e da fiscalização dos sistemas prisional e socioeducativo, com ênfase para um maior controle e redução da superlotação e superpopulação nesses sistemas. Senão vejamos o gráfico do Relatório de 2019 lançado pelo Programa<sup>15</sup>:



Fonte: Relatório PNUD/CNJ 2019 Justiça Presente

<sup>15</sup> BRASIL. Relatório Anual Justiça Presente 2019. Disponível em: Resultados (Ciclo 1) - Portal CNJ. Portal CNJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/resultados-ciclo-1/>>. Acesso em: 19 Ju. 2021.

**O PROGRAMA TEM QUATRO  
TIPOS PRINCIPAIS DE ENTREGAS**



**PRODUTOS / ESTRUTURAS / SERVIÇOS**  
criados ou aperfeiçoados a partir do programa, com incidência direta nas atividades relacionadas ao sistema penal e ao socioeducativo. Em alguns casos, será possível aferir transformações em gestão e/ou na ponta.



**CAPACITAÇÕES E EVENTOS**  
voltados a diferentes públicos, para disseminação de conhecimento, mobilização de redes ou articulação de propostas.



**PRODUTOS DE CONHECIMENTO**  
sistematização de conhecimento produzido ao longo do programa para apoiar ações transformativas.

São considerados PRODUTOS DE CONHECIMENTO aqueles que ficarão disponíveis ao público. O programa, no entanto, também trabalha em uma série de documentos internos que estão subsidiando o planejamento de ações e processos de tomada de decisão.



**NORMALIZAÇÃO**  
aprovação ou proposição de normas com potencial de promover mudanças necessárias em ambos os sistemas.

**Fonte:** Relatório PNUD/CNJ 2019 Justiça Presente

Além disso, o documento cita como metas do projeto o fomento e a disseminação de metodologias para a promoção da cidadania e garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade. Por fim, o acordo cita a melhor qualificação da gestão da informação como objetivo da parceira, com a implementação nacional do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU).

Na assinatura do acordo já ficou estabelecido o papel central que o Conselho Nacional de Justiça desempenharia no desenvolvimento da política. De acordo com o documento, a proposta era consolidar o CNJ como ator central na superação das adversidades dos sistemas prisional e socioeducativo.

Um dos traços do programa é a interinstitucionalidade<sup>16</sup>. O acordo assinado em 2018 já previa que a estrutura organizacional deveria valorizar o modelo cooperativo e interativo coordenado entre órgãos de diversos setores dos Poderes da República, reforçados por responsabilidades difusas e pela necessidade de se investir em iniciativas articuladas nacionalmente fundadas em evidências e boas práticas. Além do marco institucional, se verifica no documento que a valorização da construção de políticas locais foi inserida como prioridade uma vez que, a partir do reconhecimento entre as diferenças regionais, o projeto foi desenhado para que cada ente federativo pudesse desenvolver a

<sup>16</sup> Hoje, o Programa conta com uma ampla rede de apoio institucional formalizado de mais de 15 institutos nacionais. Disponível em: Parceiros e apoio - Portal CNJ. Portal CNJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carceral/fazendo-justica/parceiros-e-apoio/>>. Acesso em: 18 Jun. 2021.

política de acordo com suas possibilidades, demandas e especificidades. Para tanto, foi especificado que seriam contratados gestores locais responsáveis pela implementação do PFZ em cada estado.

O Programa foi planejado em 5 eixos: estratégia para a redução da superlotação e superpopulação carcerária no Brasil desenvolvida e implantada; estratégia para controle do quantitativo de adolescentes em privação de liberdade desenvolvida e implantada; subsídios para a promoção da cidadania e garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade nos sistemas prisional e socioeducativo desenvolvidos; sistema eletrônico de execução unificado (SEEU) aprimorado, implantado, avaliado e disseminado em âmbito nacional; aperfeiçoamento das rotinas de serviço, gestão do conhecimento e transferência de conhecimento para a execução da metodologia do projeto realizadas.

O documento insere o Fazendo Justiça (que à época ainda se chamava Justiça Presente) num campo criminológico demarcado a partir do enfrentamento a problemáticas e categorias penais que no passado recente foram ignoradas ou silenciadas por parte das instituições formais de Estado brasileiro. É possível identificar que o documento assume a responsabilidade estatal pelo panorama do sistema de justiça criminal, sobretudo sobre o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário nacional. Senão vejamos algumas passagens importantes do documento:

O Brasil mantém sob custódia, em termos absolutos, o 3º maior contingente prisional do planeta (com 726.712 pessoas em situação de privação de liberdade). Contudo não dispõe de espaço, acomodações ou recursos financeiros e humanos adequados para acolher todo esse contingente. A **incolumidade dessas pessoas**, submetidas a **condições indignas de encarceramento, permanentemente expostas a todo tipo de agravio à saúde física e mental, é uma das manifestações mais visíveis e agressivas de uma realidade que se presta para agravar ou colocar sob risco ainda maior a segurança da sociedade**”

(...)

Penas alternativas e atendimento *post* penitenciário, por outro lado, **não são prestigiados** e encarados como políticas de Estado. Pelo contrário, são opções cada vez menos priorizadas, a considerar que o país continua apostando, **quase que com exclusividade, no encarceramento como única solução para os problemas penais, de forma a se estabelecer a situação de alto índice de encarceramento que convive com uma ausência de acompanhamento adequado** e suficiente do cumprimento da pena em meio livre.

A curva ascendente do encarceramento de homens, mulheres e adolescentes resulta em mais prisões e na necessidade da construção de mais presídios e unidades de internação. Contudo, **esta não neutralizou o aumento dos índices de criminalidade nem a sensação de insegurança. Não é possível dizer também que essa decisão é a mais acertada.**

Não há, ainda, como deixar de reconhecer que o **próprio Judiciário acaba por desestimular a adoção de medidas** capazes de fomentar políticas de Estado de cumprimento de pena em liberdade. Mesmo diante de investimentos contínuos do Poder Público, as condições de gestão do sistema prisional estão cada vez mais agravadas e precárias, de modo a requerer medidas inovadoras e políticas públicas direcionadas para a operacionalização de mecanismos de responsabilização penal **alternativos ao uso hegemônico da privação de liberdade**. O enorme contingente de **presos provisórios que grassa neste país é uma realidade preocupante, que contribui sobremaneira para o estado de inconstitucionalidade** experimentado pelo sistema prisional brasileiro.

O Conselho Nacional de Justiça, neste plano, **assume a responsabilidade de contribuir para reverter esse quadro pouco satisfatório.** (...)

Essa iniciativa será realizada de maneira concomitante à adequação e limitação dos espaços prisionais (projeto *numerus clausus*), cujo pressuposto será o de impor respeito, de maneira exigente, à capacidade de unidades prisionais e de internação de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, a fim de que as políticas públicas que estejam em condições de **estimular a reintegração social** de pessoas privadas de liberdade possam ser implantadas.

(...) a partir dos relatórios que se produziram ao ensejo desses mutirões, restou notória a **falta de dados** e a percepção de que a prestação jurisdicional em execuções penais era oferecida de maneira **assimétrica e casuística**, para não dizer, muitas das vezes, de **modo desigual**, repercutindo e multiplicando casos de **injustiça** ou mesmo agravando os efeitos inerentes à própria **seletividade** decorrente da aplicação da lei penal, o que, em última análise, **sanciona mais severamente o expressivo contingente pertencente aos estamentos mais baixos da sociedade**.<sup>17</sup> (grifo nosso)

O documento inicial propôs que a equipe técnica do CNJ atuasse a partir de capacitação e assessoramento técnico do PNUD, rumo à disseminação para as equipes dos Tribunais de Justiça dos estados as metodologias, técnicas e soluções construídas no âmbito do Acordo de Cooperação firmado entre os dois órgãos. Dessa forma, reiteramos a consideração a respeito do protagonismo do Poder Judiciário brasileiro, por meio do CNJ, na formulação, no acompanhamento da implementação e da avaliação das políticas públicas de redução de danos no sistema de justiça criminal.

Ainda no documento do Acordo de Cooperação Internacional que inaugurou o Programa foi utilizada a categoria de *Teoria da Mudança*, elemento que nos é caro pois guarda estrita relação com os componentes penais da política. O texto indica que a teoria se funda na relação entre a redução da superlotação carcerária e socioeducativa, a promoção de direitos fundamentais e a informatização do sistema operacional de gestão de dados do sistema penal.

O documento ainda fixou que o produto voltado à expansão das AC poderia ser desempenhado mediante parceria do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o que de fato ocorreu logo após o início do Projeto. Hoje a UNODC atua como membro ativo no desenvolvimento do Eixo 1. A inclusão do UNODC como agência implementadora foi fundamental uma vez que, conforme já expusemos nessa pesquisa, a política de drogas atua como elemento massificador de encarceramento.

À medida que o policiamento ostensivo capture pequenos comerciantes (em sua maioria, homens negros, entre 18 e 25 anos, em regiões periféricas) sem alterar a estrutura de funcionamento das mesmas, tanto o proibicionismo como a opção política de austeridade em face dos *aviõezinhos* do tráfico se fortaleceram nos últimos 20 (vinte) anos, transformando-se no maior vetor de encarceramento no Brasil hoje<sup>18</sup>. Essa *expertise* da agência na temática, especialmente no relacionamento entre política de drogas e superlotação/superpopulação carcerária, viabilizou que a

<sup>17</sup> Conferir nota de rodapé nº 292.

<sup>18</sup>

mesma pudesse contribuir com experiências internacionais de referência, nos novos produtos e metodologias previstos neste produto.

Importante destacar o item 10: o combate à Covid-19 no sistema carcerário. O Fazendo Justiça encampou o comando da organização estratégica do gerenciamento da pandemia dentro das prisões nacionais. Há uma série de medidas voltadas à implementação da Recomendação CNJ nº 62/2020, como a publicação de boletim quinzenal sobre contágios e óbitos no sistema prisional e no socioeducativo; o monitoramento das ações de enfrentamento à covid-19 em espaços de privação de liberdade, com dados coletados pelos estados e a sistematização de normativas, implementação de planos de contingência, modificação de regimes e outras medidas contra a epidemia adotadas pelos Tribunais de Justiça. Em síntese, o DMF/CNJ desenvolveu no ano de 2020 e segue articulando em 2021 diálogos locais, capacitações e ações de campo no bojo do Fazendo Justiça<sup>19</sup>.

## 2.1 ENCARCERAMENTO PREVENTIVO NAS AMÉRICAS

Recentemente o UNODC Global<sup>20</sup> divulgou a publicação da coleção *Data Matters* de 2021, intitulada de “*Nearly twelve million people imprisoned globally nearly one-third unsentenced with prisons overcrowded in half of all countries*”, que em tradução livre significa *Quase doze milhões de pessoas presas em todo o mundo; quase um terço não condenado com prisões superlotadas em metade de todos os países*. Conforma o título anuncia, o estudo diagnosticou que um em cada três presos no mundo está encarcerado sob prisão cautelar, à espera de julgamento.

O estudo cuida de analisar as nuances do aprisionamento à longo prazo. Um dos dados da pesquisa é de que de 2000 a 2019 a população carcerária mundial aumentou em 25%, ao passo que a população mundial acresceu, no mesmo período, 21%. Em números absolutos, ao final do ano de 2019, o mundo contava com 11,7 milhões de pessoas sob regime de privação de liberdade.

Em termos nacionais e continentais, na América do Norte, na África Subsaariana e na Europa Oriental houve uma diminuição de longo prazo nas taxas de encarceramento de até 27%. Já na América Latina, na Austrália e na Nova Zelândia o crescimento alçou patamares de até 68% nos últimos 20 anos. O UNODC também se dedicou a compreender os dados sobre a superlotação nas prisões. Os índices variam consideravelmente a esse respeito entre regiões. No entanto, em

<sup>19</sup> **Covid-19 - Portal CNJ**, Portal CNJ, disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/covid-19/>>, acesso em: 26 Jul. 2021.

<sup>20</sup> **UNODC, Uma em cada três pessoas no mundo estão presas sem julgamento e superlotação coloca presos em risco de contrair a COVID-19, diz pesquisa**, Unodc.org, disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/07/uma-em-cada-tres-pessoas-estao-presas-globalmente-sem-julgamento--enquanto-a-superlotacao-coloca-os-presos-em-risco-de-contrair-a-covid-19--diz-a-primeira-pesquisa-global-do-unodc-sobre-prisoes.html>>, acesso em: 26 Jun. 2021.

aproximadamente 50% dos países com dados disponíveis, os sistemas prisionais funcionam acima de sua capacidade máxima.

A superlotação prisional ficou em evidência com a pandemia da COVID-19. A pesquisa cruzou dados de governos e entidades internacionais que indicaram que, em maio de 2021, quase 550.000 presos, em 122 países, foram infectados pela COVID-19, com cerca de 4.000 mortes nas prisões de 47 países. Como resposta, os países emitiram normativas priorizando prisões domiciliares e medidas alternativas à prisão.

Uma das facetas do superencarceramento e da superlotação prisional que sobressai é o número de detentos provisórios<sup>21</sup>. Conforme já abordamos no primeiro capítulo desta pesquisa, esse é um tema caro ao desenvolvimento das sociedades contemporâneas uma vez que não é razoável naturalizar que medidas de caráter excepcional tenham se tornado expediente de rotina. No Brasil, de acordo com os dados do Banco Nacional de Monitoramento Prisional, em julho de 2021, o sistema penitenciário mantém sob custódia 912.000 presas; 411.540 em prisão provisória. Ou seja, 45% das pessoas hoje detidas no Brasil estão à espera de julgamento.

Conforme abordamos brevemente no primeiro capítulo, a questão do encarceramento preventivo representa uma mácula sistêmica e difusa no continente americano. O tema vem sendo pautado nos últimos dez anos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>22</sup>, tendo sido produzidos relatórios e recomendações a esse respeito. Em 2013, foi publicado o Relatório sobre o Uso das Prisões Preventivas nas Américas<sup>23</sup>. No documento, há uma análise crítica a respeito do uso abusivo do instituto no continente, senão vejamos a seguinte passagem:

---

<sup>21</sup> Nesta pesquisa, o termo preventivo e provisório são utilizados como sinônimos.

<sup>22</sup> OEA, Reunião de Altos Funcionários Responsáveis pela Política Penitenciária no Cárcere, Discurso de abertura do Embaixador Adam Blackwell, secretário de Segurança Multimodal, em nome do Secretário-Geral da OEA, disponível em: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_actividades\\_carceles.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_actividades_carceles.asp); em um sentido similar, as recomendações da Segunda Reunião de Autoridades Responsáveis pelas Políticas Penitenciárias e Carcerárias dos Estados da OEA (Valdivia, 2008), instou os Estados à aplicação de prisão preventiva, de acordo com as regras do devido processo e a respeitar os princípios da excepcionalidade e da proporcionalidade (B.ix). E no primeiro encontro (Washington, 2003), as autoridades responsáveis pelas políticas penitenciárias e carcerárias dos Estados membros da OEA já identificavam como um dos grandes desafios da região nesta área a "elevada percentagem de presos que estão ainda à espera de julgamento" (Relatório da Reunião). Ambos os documentos estão disponíveis em: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_documentos\\_carceles.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_documentos_carceles.asp); CIDH. Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas, aprovado pela CIDH mediante Resolução 1/08 em seu 131º período ordinário de sessões, celebrado de 3 a 14 de março de 2008, (doravante "Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas"), Princípio I; CIDH. Relatório sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade nas Américas, OEA/Ser.L/V/II, adotado em 31 de dezembro de 2011, (doravante "Relatório sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade nas Américas"), par. 66 e ss. Acessado em: 15 março 2021

<sup>23</sup> CIDH. Relatório sobre o Uso das Prisões Preventivas nas Américas. 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/ppl/pdfs/relatorio-pp-2013-pt.pdf>. Acessado em: 16 março 2021.

Há mais de uma década, a Comissão Interamericana de Direito Humanos (doravante “a CIDH” ou “a Comissão”) considera que a aplicação arbitrária e ilegal da prisão preventiva é um problema crônico em muitos países da região<sup>1</sup>. Em seu recente Relatório sobre os Direitos Humanos das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, a CIDH assinalou dentre os problemas mais graves e generalizados na região, o uso excessivo da prisão preventiva; e destacou que esta disfuncionalidade do sistema de justiça penal é, por sua vez, a causa de outros problemas como a superlotação e a falta de separação entre processados e condenados.<sup>2</sup> Esta situação, assim como outros problemas estruturais relativos ao respeito e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade, também foi identificada sistematicamente nas Américas, pelos mecanismos de monitoramento das Nações Unidas, cujo mandato está relacionado com a garantia dos direitos humanos das pessoas processadas penalmente e/ou privadas de liberdade, como o Comitê de Direitos Humanos (CDH), o Comitê contra a Tortura (CAT), o Subcomitê contra a Tortura (SPT), o Grupo de Trabalho sobre Detenções Arbitrárias (GTDA) e o Relator Especial sobre a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (RT).<sup>3</sup> De igual forma, a nível técnico, outros atores qualificados, como o ILANUD, tem considerado que “um caso de especial gravidade dentro do panorama (regional) do aumento das populações penitenciárias é o dos presos e presas sem condenação”, e que, portanto, “a região deve continuar seus esforços para manter níveis mais prudentes de presos e presas a espera de sentença”<sup>2</sup>. A este respeito, o Relatório da Reunião de Especialistas sobre revisão das Regras Mínimas das Nações Unidas, celebrada em Santo Domingo, deu conta de algumas das causas comuns que, a nível regional, têm incidência em altos índices de pessoas em prisão preventiva, como: o atraso na tramitação dos processos penais, a ausência de assessoria legal adequada, a influência da opinião pública e a “tendência de promotores e juízes de ordenar mandados de prisão para aquelas pessoas cujo processo está em trâmite, em vez de recorrer a outras medidas” (...)

Frente a este panorama, a Comissão Interamericana considera, em primeiro lugar, **que o uso excessivo desta medida é contrário à essência mesma do Estado democrático de direito**, e que a instrumentalização fática do uso desta medida como uma forma de justiça célebre, da que resulta uma espécie de pena antecipada, é **abertamente contrária ao regime estabelecido pela Convenção e pela Declaração Americana**, e aos princípios que inspiram a Carta da Organização dos Estados Americanos.

Neste aspecto, há mais de duas décadas os órgãos do Sistema Interamericano interpretam e aplicam estas normas, estabelecendo que das mesmas se obtêm, em síntese, os seguintes parâmetros: **(i)** A detenção preventiva deve ser a exceção e não a regra; **(ii)** os objetivos legítimos e permissíveis da detenção preventiva devem ter caráter processual, tal como evitar o perigo de fuga ou obstáculos do processo; **(iii)** consequentemente, a existência de indícios de responsabilidade não constitui razão suficiente para decretar a detenção preventiva de uma pessoa; **(iv)** mesmo existindo fins processuais, requer-se que a detenção provisória seja absolutamente necessária e proporcional, no sentido de que não existam outros meios menos excessivos para alcançar o fim processual que se persegue e que não se afete desproporcionalmente a liberdade pessoal; **(v)** todos os aspectos anteriores requerem uma motivação individualizada que não pode ter como sustento presunções; **(vi)** a detenção preventiva deve se decretar pelo tempo estritamente necessário para cumprir o fim processual, o que implica uma revisão periódica dos elementos que deram lugar a sua procedência; **(vii)** a manutenção da detenção preventiva por um prazo não razoável equivale à prorrogação da pena; e **(viii)** no caso de meninos, meninas e adolescentes os critérios de precedência da detenção preventiva devem se aplicar com maior rigorosidade, procurando-se um maior uso de outras medidas cautelares ou o julgamento em liberdade; e quando for precedente deverá se aplicar durante o prazo mais breve possível. (grifo nosso)

À época, o documento repercutiu como um registro necessário sobre o fenômeno do encarceramento preventivo com o recorte geográfico, concluindo que o uso excessivo da prisão preventiva é um dos problemas mais graves e generalizados enfrentados pelos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 2017, no entanto, a CIDH emitiu não mais um

Relatório diagnóstico, mas um *Manual de Medidas Para Redução Da Prisão Preventiva Nas Américas*<sup>24</sup>, no qual foram inseridas as seguintes pontuações

Mais de três anos depois da publicação do Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, a Comissão reconhece e valoriza os esforços empreendidos pelos Estados – assumidos pelos três poderes do Estado – com a finalidade de reduzir o uso da prisão preventiva na região, que foram diversificados e numerosos, e evidenciam o compromisso e a compreensão sobre a importância de utilizar este regime conforme os parâmetros internacionais sobre o assunto. Apesar disso – e com ênfase nas considerações apresentadas neste relatório – a Comissão conclui, como já havia feito em seu relatório de 2013 – **que o uso não excepcional da prisão preventiva continua sendo um dos problemas mais graves e abrangentes enfrentados pelos Estados da OEA em relação ao respeito e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade**. Esta situação constitui um problema estrutural nas Américas, e também foi identificado como tal por distintos mecanismos de monitoramento das Nações Unidas cujo mandato tem relação com a privação de liberdade. A Comissão também adverte que a predominância do uso da prisão preventiva em contradição com os padrões sobre a matéria ocorre principalmente devido aos seguintes enfoques das políticas e desafios: a) políticas criminais que propõem **níveis mais altos de encarceramento** como solução à insegurança cidadã, e resultam na existência de legislação que privilegia a aplicação da prisão preventiva e, ao mesmo tempo, restringe a possibilidade da aplicação de medidas alternativas; b) **preponderância de políticas repressivas** (mano dura) nos discursos de altas autoridades para pôr fim à insegurança cidadã através da privação de liberdade, e a consequente **pressão dos meios de comunicação e da opinião pública** nesse sentido; c) utilização de mecanismos de **controle disciplinar como meio de pressão** ou sanção contra as autoridades judiciais que determinam a aplicação de medidas alternativas; d) inadequada defesa pública; e e) falta de **coordenação interinstitucional entre atores do sistema** de administração da justiça. As reformas legislativas que propõem níveis mais altos de encarceramento como solução dos problemas de segurança cidadã vêm acompanhadas de uma forte mensagem midiática e política que tem um grande respaldo da opinião pública, dificultando assim as iniciativas destinadas a **racionalizar o uso da prisão preventiva**. Estas reformas se traduzem principalmente no aumento da duração da prisão preventiva e dos requisitos processuais para a suspensão desta medida; a ampliação da procedência da prisão preventiva além de sua lógica cautelar; e a inclusão de um catálogo de crimes insuscetíveis de liberdade. Com efeito, esta Comissão expressa sua preocupação com a adoção de medidas estatais que buscam sancionar **condutas relacionadas com drogas** – especificamente aquelas vinculadas com o consumo ou posse, ou com delitos de menor potencial ofensivo cometidos por seu uso problemático ou dependente – e que resultaram em um aumento considerável do número de pessoas privadas de liberdade por atos ilícitos relacionados com drogas. Nesse contexto, os delitos relacionados com o uso destas substâncias são frequentemente tipificados como “crimes graves” e, consequentemente, a prisão preventiva é aplicada de forma automática, sem que as pessoas acusadas possam se beneficiar de alternativas ao encarceramento.

A CIDH também valoriza os esforços empreendidos por vários Estados para enfrentar a problemática relativa ao uso excessivo da prisão preventiva através da utilização dos processos abreviados ou imediatos, que se caracterizam pela redução dos prazos processuais, confirmação de sentenças em menor lapso de tempo, e oralidade. No entanto, a CIDH expressa sua preocupação pelas diversas violações ao devido processo presentes em tais processos, e que, sob a justificativa de reduzir o uso excessivo da prisão preventiva, levariam à condenação de pessoas acusadas de maneira “arbitrária”, mediante processos sumários, sem garantias suficientes, que violam o direito a uma defesa adequada. Baseada na análise apresentada neste relatório, a Comissão ressalta a importância de que, a fim de racionalizar o uso da prisão preventiva – e, consequentemente, combater a superlotação carcerária – **os Estados normatizem, implementem, supervisem e promovam a aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva**. A Comissão assevera que a aplicação destas medidas

<sup>24</sup> CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade . Relatório sobre medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas. 2017

constitui uma das ações mais eficazes que podem ser adotadas pelos Estados para: a) evitar a desintegração e a estigmatização comunitária oriunda das consequências causadas pela prisão preventiva; b) diminuir os índices de reincidência; e c) utilizar mais eficientemente os recursos públicos. Além disso, a CIDH destaca que a aplicação destas medidas é essencial para garantir os direitos das pessoas privadas de liberdade, considerando principalmente que aquelas que estão em prisão preventiva tem menos chance de ser absolvidas em comparação às que respondem o processo em liberdade. (grifo nosso)

O Manual identifica os principais avanços desde a publicação da CIDH de 2013 nos países membros do OEA no que toca ao uso abusivo das prisões provisórias. Dentre as ações mapeadas, foram incluídas: (i) as medidas de caráter geral relativas a políticas estatais (medidas legislativas), a imposição de requisitos adicionais para aplicar a prisão preventiva, a criação de serviços prévios ao julgamento, a questão de processos abreviados ou imediatos; (ii) medidas administrativas; (iii) medidas judiciais, os avanços jurisprudenciais sobre a matéria e principais desafios para os operadores de justiça; (iv) a erradicação da prisão preventiva como pena antecipada, a ampliação das causas de procedência, o estabelecimento de crimes insuscetíveis de liberdade e de restrições adicionais aos mecanismos processuais de liberdade provisória; (v) a valorização da defensoria pública; (vi) as medidas alternativas à prisão preventiva; (vii) obstáculos no acesso a esta medida por pessoas em situação de pobreza ou de baixa renda; (viii) processos de justiça penal restaurativa e programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente; (ix) a revisão periódica da situação de pessoas em prisão preventiva, audiências de custódia, audiências nas prisões e jornadas judiciais na Bolívia e (x) boas práticas para denúncias de tortura e maus tratos.

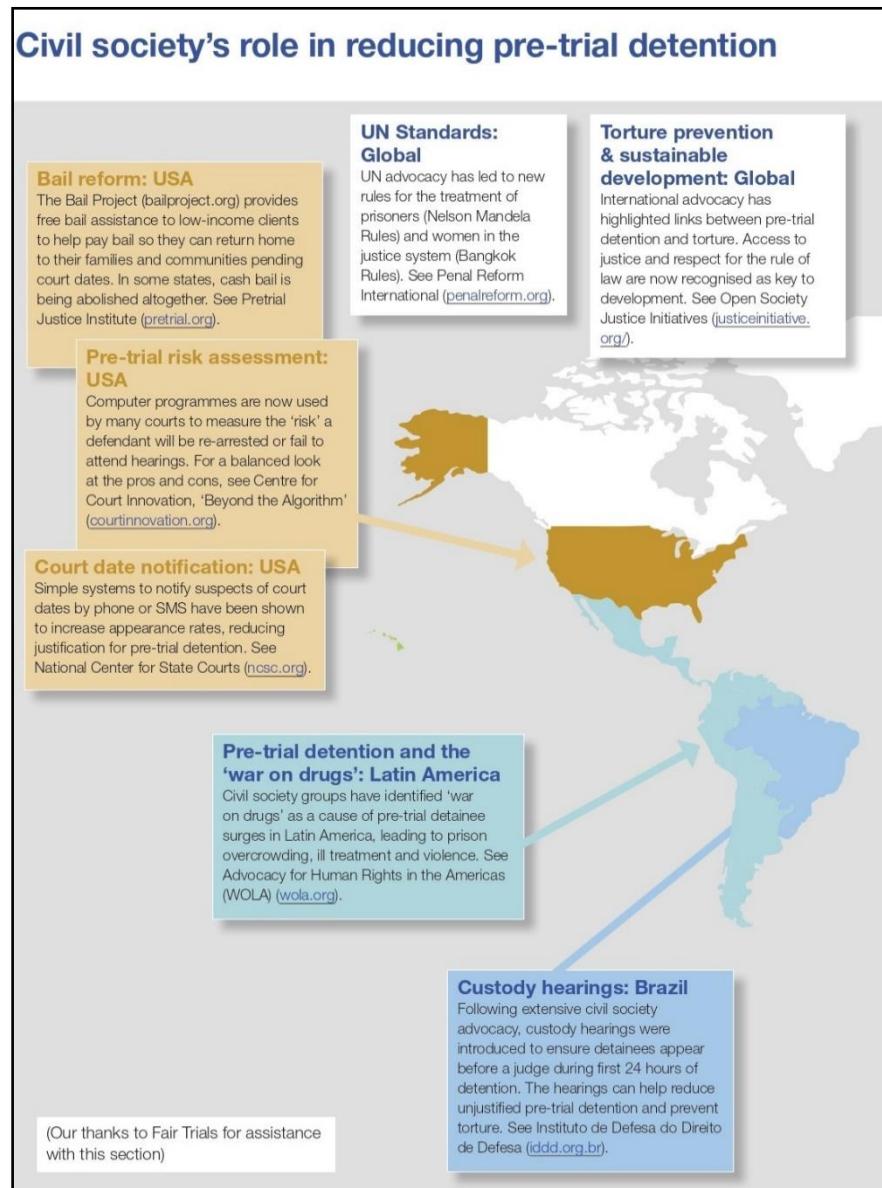
As ações elencadas nessa pesquisa que anteceram o Fazendo Justiça (desempenhadas pelo DEPEN, CNJ e PNUD) são destacadas como avanços importantes no solo nacional. No entanto, o destaque é dado para a Resolução CNJ 213/2015 que regulamentou as audiências de custódia como um passo fundamental rumo ao mínimo de racionalização para a entrada no ciclo penal.

Além da atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e das agências da ONU, o *Institute for Crime & Justice Policy Research (ICPR)* da Universidade de Birckbeck possui o *Projeto dos Dez Países* (“*The ten country Project*”), cujo objeto é estudar prisões preventivas no Kenya, na África do Sul, Brasil, Estados Unidos da América, India, Tailandia, Reino Unido, Hungria, Países Baixos e Austrália. O último relatório do projeto *Pre-Trial Detention: Its Use And Misuse In Ten Countries*<sup>25</sup> levanta uma série de reflexões a respeito do tema.

Segundo o instituto, embora a América seja o continente mais representativo no que toca ao uso excessivo da prisão cautelar, o fenômeno já se transformou numa celeuma mundial, dada a

<sup>25</sup> HEARD, Catherine ; FAIR, Helen. *Pre-trial detention and its over-use evidence from ten countries*. [s.l.]: , 2019. Disponível em: <[https://prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/pre-trial\\_detention\\_final.pdf](https://prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/pre-trial_detention_final.pdf)>.

proliferação do mal uso dessa modalidade prisional. Nesse sentido, o ICPS reconhece a fundamentalidade de reverter o quadro de uso abusivo que se instaurou no continente americano. Consta no *Ten country Project* o seguinte quadro



**Fonte:** Institute for Crime & Justice Policy Research

Em tradução livre, o ICPS identifica no quadro anterior que, nos EUA, algumas mudanças efetivamente impactaram o uso excessivo de prisões provisórias, tais quais: (a) a reforma do sistema de fiança: o Projeto *Bail*<sup>26</sup> fornece assistência para o pagamento de fianças a pessoas de baixa renda. Em alguns estados, a discussão em torno da fiança tem avançado ao ponto do instituto ser abolido;

<sup>26</sup> Pretrial Justice Institute, disponível em: <<https://www.pretrial.org/>>, acesso em: 31 Jun. 2021.

(b) a implementação da avaliação de risco pré-julgamento: programas de computador são agora utilizados por muitos tribunais para medir o "risco" do réu incorrer em reincidência ou falta processual. Para um olhar equilibrado sobre os prós e os contras, foi criado o projeto *Além do Algoritmo*<sup>27</sup>; (c) Notificação da data de comparecimento, que é um sistema simples para notificar os suspeitos da jurisdição e comprovar que as datas foram enviadas e recebidas por telefone ou SMS. O objetivo é aumentar as taxas de comparecimento, de modo a reduzir as possibilidades de decretação para a prisão preventiva<sup>28</sup>.

O ICPS ressalta que uma constatação importante na América Latina decorre do enfrentamento do ideário em torno da guerra às drogas, que abordamos no capítulo anterior. O uso excessivo das prisões cautelares está, nesse sentido, intimamente correlacionado à expansão discursiva da guerra instaurada no cone sul que demanda por um punitivismo midiático, instantâneo e que dê conta do anseio popular. Por fim, no Brasil, o destaque é (assim como no documento da CIDH) conferido às audiências de custódia e a atuação da sociedade civil quanto ao assunto, sobretudo ao Instituto de Defesa do Direito de Defesa<sup>29</sup>. A propósito, na publicação *O fim da liberdade: A urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia*, o IDDD, ao identificar os gargalos do ciclo penal quanto à porta de entrada no sistema, emitiu as seguintes recomendações, que no mesmo ano de 2019 vieram a ser incorporadas pelo Programa Fazendo Justiça, demonstrando a importância da produção intersetorial, do setor público e da sociedade civil, rumo à construção de políticas públicas baseadas em evidências. Senão vejamos:

---

<sup>27</sup> Center for Court Innovation. Courtinnovation.org. Disponível em: <<https://www.courtinnovation.org/>>. Acesso em: 31 Jun. 2021

<sup>28</sup>Ver mais informações no site do Centro Nacional das Cortes Estaduais do EUA. **NCSC**. Nsc.org. Disponível em: <<https://www.ncsc.org/>>. Acesso em: 31 Jun. 2021.

<sup>29</sup> O IDDD publicou 6 estudos sobre audiências de custódia de 2014 a 2020, promovendo um amplo debate a partir da difusão de evidências em torno do expediente penal da audiência de custódia. Em 2019, o instituto publicou o estudo “O fim da liberdade. A urgência de recuperar o sentido e a efetividade das audiências de custódia”. de acordo com a instituição, tratou-se à época do maior levantamento já feito sobre a matéria em território nacional, a partir da análise de 2,7 mil casos, em 13 cidades de nove estados, entre abril e dezembro de 2018. Instituto de Defesa do Direito de Defesa - IDDD. Instituto de Defesa do Direito de Defesa - IDDD. Disponível em: <<https://iddd.org.br/categoria/publicacoes/>>. Acesso em: 1 Jun. 2021

