

# MONITORAMENTO ELETRÔNICO NO BRASIL: DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS

*ELECTRONIC MONITORING IN BRAZIL:  
DIAGNOSIS AND PERSPECTIVES*

**Armando Cesar Marques de Castro<sup>1</sup>**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O monitoramento eletrônico nos estados da federação. 2.1. Custos. 2.2. Estudos sobre a eficácia e a segurança das tornozeleiras eletrônicas como método de controle da localização do indivíduo monitorado. 2.3. Análise da aplicação de verbas do Fundo Penitenciário Nacional para a aquisição de aparelhos. 2.4. Análise da possibilidade de ampliação do monitoramento eletrônico como meio de substituição da prisão. 3. Conclusão. 4. Referências.

**RESUMO:** O trabalho busca analisar as experiências do Departamento Penitenciário Nacional e das Secretarias Estaduais de Segurança Pública na implantação do monitoramento eletrônico no território nacional, com os seguintes objetivos: a) verificar a eficácia e a segurança das tornozeleiras eletrônicas como método de controle de localização do indivíduo monitorado; b) analisar a aplicação de verbas do Fundo Penitenciário Nacional na aquisição dos aparelhos; e c) indagar acerca da possibilidade de ampliação de utilização do monitoramento eletrônico como meio de substituição da prisão. O estudo se baseia em questionários respondidos por diversas Secretarias de Segurança Pública, bem como na revisão de estudos produzidos por órgãos públicos. Conclui-se que a tecnologia, embora venha avançando, ainda necessita de aprimoramentos, em especial em razão da alta dependência das empresas prestadoras de serviços e falhas no sistema de monitoramento. Verifica-se, outrossim, que, após uma política de convênios fomentada pelo Departamento Penitenciário Nacional, cessaram as iniciativas da União nesse sentido e que há espaço razoável, dentro da capacidade operacional existente e do sistema jurídico, para a ampliação do uso do monitoramento eletrônico como meio de substituição da prisão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Monitoramento Eletrônico. Tornozeleira Eletrônica. Fundo Penitenciário Nacional. Cautelar diversa da prisão.

**ABSTRACT:** *In this paper the experiences of the National Penitentiary Department and the State Public Security Departments in the implementation of electronic monitoring in the national territory are analyzed with a focus on the following objectives: verifying the effectiveness and safety of electronic anklets as a method of tracking the location of the monitored individual; monitoring the application of funds from the national penitentiary fund in the acquisition of electronic devices and inquiring the possibility of expanding the use of electronic monitoring as a mean of replacing imprisonment. The material basis of the paper is questionnaires answered by several State Public Security Departments, as well as on the review of studies produced by public agencies. It is concluded that the technology, although advancing, still needs improvement, especially due to the high dependence of service providers and failures in the monitoring system. Moreover, after a policy of cooperation terms promoted by the National Penitentiary Department, the Union's initiatives in this direction have ceased. Otherwise, there is reasonable space, within the existing operational capacity and the legal system, to expand the use of electronic monitoring in reducing imprisonment.*

<sup>1</sup> Procurador da República. Pós-Graduado em Teoria do Delito pela Universidade de Salamanca e em Direito Aplicado ao Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público da União.

**KEYWORDS:** *Electronic Monitoring. Electronic Anklet. National Penitentiary Fund. Precautionary Measures Unrelated to Prison.*

## 1. INTRODUÇÃO

O transcurso de dez anos da introdução do monitoramento eletrônico, por via legislativa, no ordenamento jurídico nacional gera a necessidade de avaliar como essa possibilidade vem sendo implementada na prática. Como pontua Correa Júnior (2012, p. 266), a vigilância eletrônica foi encarada como uma solução pragmática, alternativa eficaz e segura à prisão, com menor custo financeiro para os cofres públicos e com possibilidade de fornecimento da tecnologia pela iniciativa privada.

Se a lei dá ao membro do Ministério Público a possibilidade de requerer a aplicação do monitoramento eletrônico no âmbito da execução penal ou como medida cautelar diversa da prisão na fase processual, a experiência demonstra que nem sempre isso ocorre de maneira serena. Com efeito, por diversas vezes, há relatos da impossibilidade de fornecimento de equipamentos, problemas contratuais, entre outros, agravados, significativamente, nas localidades mais distantes e com menor acesso às soluções tecnológicas. O objetivo do presente trabalho é, portanto, realizar um diagnóstico do monitoramento eletrônico no território nacional de uma forma empírica, partindo das experiências do Departamento Penitenciário Nacional e, em especial, das Secretarias de Segurança Pública e/ou Administração Penitenciária dos Estados da Federação. Para cumprir essa tarefa, foram expedidos questionários a todos os estados, e os dados foram compilados e analisados na busca de padrões que pudessem revelar as diferentes realidades da política de monitoração eletrônica no Brasil.

Os trabalhos buscaram cumprir o seguinte conjunto de objetivos: a) realizar estudos sobre a eficácia e a segurança das tornozeleiras eletrônicas como método de controle da localização do indivíduo monitorado; b) analisar a aplicação de verbas do Fundo Penitenciário Nacional para a aquisição dos aparelhos; e c) verificar a possibilidade de ampliação de utilização do monitoramento eletrônico como meio de substituição da prisão.

Com efeito, o primeiro passo para o diagnóstico é analisar se o meio empregado – dispositivo de monitoramento eletrônico – é útil para a consecução dos seus objetivos, quais sejam, o de fornecer ao Estado controle sobre a localização de determinados indivíduos, impedindo ou dificultando a ocorrência de fuga ou prática de crimes. Nesse diapasão, só faz sentido investir na continuidade da política se ela permitir, de maneira razoável, o cumprimento dessas finalidades.

Em relação ao segundo objetivo, a natureza da Federação brasileira demonstra a necessidade de se verificar as condutas da União em relação ao tema. Embora a Execução Penal esteja precipuamente a cargo dos estados, as desigualdades regionais e a própria natureza assimétrica da distribuição de recursos no Brasil fazem com que diversos estados dependam significativamente dos recursos transferidos pelo Governo Federal. Ademais, entre 2014 e 2016, houve política expressa, na forma de convênios celebrados pelo Departamento Penitenciário Nacional com as Secretarias de Segurança Pública, para fomentar o emprego do monitoramento eletrônico. Sem embargo, algumas questões relativas ao Fundo Penitenciário Nacional foram trazidas à ribalta por ocasião das decisões proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, versando sobre o Sistema Penitenciário Nacional.

Por fim, o terceiro objetivo considera duas realidades distintas. Em um primeiro ponto, é cediço que a partir de 2010, com a edição da Lei 12.258, de 15 de junho de 2010, que passou a prever o uso do monitoramento eletrônico no âmbito da execução penal, criou-se no Brasil a necessidade da discussão de meios eletrônicos para o monitoramento dos sentenciados. Essa legislação buscava instituir meios de controle por ocasião das saídas temporárias e decretação de prisão domiciliar. Em síntese, não trazia hipóteses de redução de encarceramento, mas apenas métodos para fiscalizar penas já aplicadas. Contudo, a Lei 12.403, de 4 de maio de 2011 inseriu no Código de Processo Penal a previsão de utilização do monitoramento eletrônico como medida cautelar substitutiva da prisão. Nesse caso, buscava-se diminuir o número de prisões provisórias, acelerando a necessidade de se discutir os meios de implementação dessas previsões legais.

Esse quadro se agrava quando se considera a altíssima quantidade de presos provisórios no país. A iniciativa se justificou com base nos últimos estudos realizados pelo Ministério da Justiça (2019, p. 6), que apontam uma população prisional superior a 720.000 pessoas ocupando aproximadamente 423.000 vagas em todo o Brasil. Do total de presos no Brasil, 41% são presos provisórios, sendo que a população prisional saltou de 90.000 detentos em 1990 para alcançar o patamar superior a 700.000 presos em 25 anos. Com base nesse diagnóstico, é possível perceber a grave crise no sistema prisional brasileiro, ilustrada por episódios caóticos em diversos estados da Federação.

## **2. O MONITORAMENTO ELETRÔNICO NOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO**

Embora tenham sido oficiadas as 27 secretarias de segurança pública e administração penitenciária, apenas 16 responderam aos questionamentos: Santa Catarina, Espírito Santo, Amapá, Amazonas, Acre, Pará, São Paulo, Maranhão, Alagoas, Sergipe, Rio Grande do Sul, Piauí, Roraima, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. Tendo em vista a diversidade de perfis geográficos e socioeconômicos dos estados da Federação que apresentaram resposta ao questionário, com o relato de experiências abrangentes e distintas, as respostas foram suficientes para a elaboração de um diagnóstico preciso. Os dados se referem ao ano de 2018. Contudo, considerando o pequeno intervalo de tempo transcorrido, o cenário de crise econômica e financeira nos estados e a ausência de mudanças significativas em parâmetros jurídicos, pode-se considerar que houve, daí em diante, poucas mudanças no quadro, que permanece atual em 2020.

Em breve síntese, verificou-se que o monitoramento eletrônico se encontra em estágio ainda incipiente na maior parte dos estados da Federação, com início de sua utilização a partir de 2014. Em alguns estados, a exemplo da Bahia e do Amapá, a prática foi iniciada apenas em 2018. O estado de São Paulo, que concentra mais de 40% da população carcerária brasileira, chegou a descontinuar o uso do monitoramento eletrônico por problemas técnicos. Passados quase dez anos da previsão legislativa, nota-se que o uso do instrumento ainda é tímido, o que se justifica, em parte, pelos problemas técnicos enfrentados, como será mais bem delimitado no tópico abaixo.

Notou-se, também, que os convênios celebrados pelo Departamento Penitenciário Nacional com os Estados, transferindo recursos da União para aplicação específica no monitoramento eletrônico, representaram importante marco de incentivo da prática. Embora insuficientes para cobrir todas as demandas da maior parte dos estados, ante os valores previstos para cada convênio (de aproximadamente um milhão de reais), representaram uma experiência inicial que possibilitou aos gestores avaliar a realidade do monitoramento eletrônico. Cabe destacar que o levantamento realizado pela Controladoria-Geral da União em 2015 apontou

falhas significativas na execução dos convênios. Contudo, após essas providências de controle, a política representou algum avanço até ser descontinuada em 2016.

Assim, verifica-se que, no geral, os convênios representaram experiências positivas de fomento da prática, embora sua execução tenha ocorrido com falhas e, em muitos estados, de forma tardia. Todavia, não foram suficientes para fomentar a criação de uma cultura de utilização do monitoramento eletrônico, em especial como substitutivo da prisão. Ademais, foi possível verificar que os estados que fazem uso mais intensivo da prática, a exemplo de Minas Gerais, Maranhão e Rio Grande do Sul, investem recursos próprios em montante significativo.

## 2.1. Os custos do monitoramento eletrônico

A forma mais comum de contratação foi a adoção de uma solução integrada em que algumas empresas disponibilizam o aparelho para locação e soluções tecnológicas de monitoramento. Os pagamentos deveriam ser feitos, em princípio, com base no tempo efetivo de uso. Registra-se que em auditoria nos convênios realizada pelo Ministério da Transparência foram apontadas irregularidades no caso do pagamento pela simples disponibilização dos aparelhos, e não com base no tempo efetivo de uso. As empresas prestadoras do serviço fornecem toda a solução tecnológica para o monitoramento eletrônico, incluindo serviços de comunicação, manutenção e o próprio aparelho. Existiam, em 2018, três empresas operando no território nacional, sendo o mercado majoritariamente dividido entre duas prestadoras de serviço.

Na sistemática que vem sendo adotada, as empresas são proprietárias dos equipamentos e responsáveis pela sua manutenção. Por força contratual devem disponibilizar um montante fixo de equipamentos ao Poder Público, que podem ou não ser utilizados. A mesma organização que fornece os equipamentos também é responsável pela disponibilização da tecnologia necessária para a operação. A média dos valores pagos é de 250 reais mensais por monitorado. Como extremos, destacam-se os valores de 147 reais obtidos em contrato firmado no Paraná e o valor superior a 370 reais no contrato firmado no Amazonas.

Sem embargo, para além da estrutura tecnológica, deve-se considerar outros custos estatais, a exemplo da necessidade de montagem de uma central de monitoramento e da fiscalização do cumprimento das medidas. Nesse sentido, o Rio Grande do Sul estimou o custo global do serviço, incluindo gastos com a estrutura administrativa, remuneração de agentes penitenciários destinados à fiscalização do monitoramento, combustível de viaturas para fiscalização em aproximadamente 550 reais mensais por monitorado. Embora os valores sejam relativamente elevados, representam aproximadamente 1/4 do dispêndio mensal estimado com sentenciado recluso em regime fechado, aproximadamente 2.400 reais.<sup>2</sup>

Portanto, se os custos envolvidos não representam incentivo a uma banalização da iniciativa, também demonstram que o monitoramento reduz os dispêndios com o sistema carcerário. Outrossim, como pontua Zackzeski (2019), o Brasil faz uso da tecnologia de GPS, que traz maiores custos, existindo a possibilidade de utilização de radiofrequência em quase 50% dos casos, como na prisão domiciliar, a exemplo do que é feito em países europeus.

2 Disponível em: <<http://www.cnjjus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil>>. Registra-se que os dados são obtidos por estimativa e podem sofrer variações em relação a cada estado da Federação.

Cabe destacar que, em todos os estados da Federação que responderam ao questionário, existia capacidade ociosa do serviço, ou seja, mais tornozeleiras eletrônicas disponíveis por contrato do que aquelas que são efetivamente utilizadas. A causa disso não restou devidamente esclarecida. Em um momento, pode-se ponderar que, embora a previsão legal exista há quase dez anos, há que se considerar o tempo necessário para toda a adaptação do sistema criminal à nova prática. Outrossim, estima-se que pairam desconfianças sobre a eficácia e a segurança dos dispositivos (objeto de análise no próximo tópico) e que exista uma cultura de utilização de outras cautelares ou mesmo da prisão em desfavor do monitoramento eletrônico ante o recente início da prática.

## **2.2. Estudos sobre a eficácia e a segurança das tornozeleiras eletrônicas como método de controle da localização do indivíduo monitorado**

O monitoramento eletrônico é uma tecnologia que permite o controle da localização do indivíduo monitorado pela transmissão de sinais de GPS via sistemas de telecomunicação, possibilitando o conhecimento em tempo real do paradeiro do indivíduo e a violação de áreas de inclusão ou exclusão. As respostas fornecidas não permitem concluir de maneira inequívoca pela eficácia e segurança das tornozeleiras eletrônicas como método de controle da localização do indivíduo monitorado.

Os dados obtidos poderiam ser sintetizados da seguinte forma: há indicativos gerais de que a experiência na adoção do monitoramento eletrônico é positiva, embora exista a necessidade de melhoras tecnológicas e aprimoramento progressivo da tecnologia.

Com efeito, dentre as diversas narrativas, cumpre cotejar as experiências de São Paulo e Maranhão, estados muito diversos sob o prisma econômico, social e territorial e que trouxeram retratos diametralmente opostos na implantação da prática.

O estado de São Paulo informou que firmou contrato para a prestação de serviços de monitoramento eletrônico de até 7.000 indivíduos sentenciados. O contrato compreenderia a disponibilização de toda a infraestrutura tecnológica, física, de hardware, software, telecomunicação e de serviços, incluindo fornecimento, manutenção e reposição de dispositivos eletrônicos de monitoramento (tornozeleiras) e seus acessórios. Todavia, foram verificadas as seguintes falhas, que levaram à rescisão do contrato: a) não foram entregues todos os equipamentos necessários para a realização do monitoramento eletrônico; b) foram constatados problemas de comunicação nos dispositivos que impossibilitaram a realização do monitoramento dos sentenciados com a eficácia e a segurança esperadas. O sistema apresentava falhas de comunicação, falta de sinal de GPS, demora no carregamento das informações do monitorado, indicava “pulos” das posições do sentenciado, não fornecendo a posição correta e gerando o acionamento do alarme de violação de área de inclusão e falsos rompimentos; c) houve casos de lesão por queimaduras provocadas pelo dispositivo; e d) carregadores fixos de parede com defeito e problema com as cintas de fixação.

Os relatos demonstram, portanto, tanto problemas de inexecução contratual quanto falhas no próprio objetivo do contrato, que seria uma monitoração eficaz do paradeiro do sentenciado. Registra-se que os acionamentos falsos dos alarmes de violação da área de inclusão geram muitos transtornos, obrigando, em diversos casos, o deslocamento de agentes de segurança pública para a averiguação de situações que poderiam ser evitadas. Sem embargo, cabe destacar que houve casos em que os aparelhos chegaram a causar

lesões físicas em sentenciados. Por fim, o problema nos carregadores de parede restringe os deslocamentos do sentenciado, dada a pouca duração da bateria do equipamento.

O Maranhão, a seu turno, relata experiência positiva com a adoção do monitoramento eletrônico. O estado informou que o convênio firmado com o DEPEN se encontrava em plena execução e que foi criada a Supervisão de Monitoração Eletrônica, que funciona 24 horas por dia, sete dias por semana e conta com uma equipe de quarenta servidores na central além de 58 servidores nas unidades de suporte (unidades prisionais). Houve a capacitação dos servidores para prestar suporte às pessoas, e havia mais de 100 municípios com monitoramentos ativos, de um total de 230. Instalou-se uma Central 0800 de monitoração eletrônica para atender as unidades de suporte, autoridades judiciárias e os monitorados, que podem obter informações, dar sugestões e efetuar reclamações pela central. O Maranhão contava, na época, com 1.144 pessoas monitoradas e aponta como falha os falsos rompimentos (poeira e resíduos de pó fazem emitir alertas de rompimento de tornozela), a ausência de identificação dos chips de telefonia móvel das tornozelas e os danos ao carregador de tornozela eletrônica.

Nota-se, portanto, que, apesar da identificação das mesmas falhas (falsos rompimentos e danos aos carregadores), a experiência no estado apresentou melhores resultados.

Analisando os dados trazidos pelos demais estados, convém destacar os seguintes pontos:

- a. O estado de Sergipe informou que realizava o monitoramento de 72 situações de violência doméstica e familiar, com resultados bastante favoráveis. Outros estados também informaram fazer uso do “botão do pânico” para fiscalização do cumprimento de medidas de afastamento do lar, com resultados, em geral, positivos;
- b. Minas Gerais informou ter realizado, entre 2012 a 2018, 17.713 monitoramentos. O estado noticia um alto número de fugas e rompimento nos equipamentos (aproximadamente 1.800 anuais), em fração próxima a 25% da média do número de monitorados anualmente. Esse número de evasões é significativamente alto quando em comparação com os demais estados da federação. É possível questionar se há falha na execução da política (perfis equivocados de monitorados) ou se os dados estão em linha com o esperado. No estado do Rio Grande do Sul, que monitora majoritariamente sentenciados (fase de execução penal) em detrimento da utilização como substituto da prisão provisória, os índices de evasões/danos aos equipamentos são de aproximadamente 15%.
- c. Santa Catarina, Espírito Santo e Roraima monitoraram pequeno número de indivíduos. Nesses estados, os registros de quebra de equipamentos e fuga foram baixos, mesmo quando considerados proporcionalmente ao número de monitorados.

Carvalho e Corazza (2014, p. 207) chamam a atenção para a necessidade de a execução da política de monitoramento se atentar ao princípio da dignidade da pessoa humana, evitando estigmatizações e discriminações.

Portanto, embora existam diversos relatos positivos na experiência, ainda persistem problemas a serem resolvidos, quais sejam:

- a. Garantia de maior segurança dos equipamentos contra rompimentos e destruição, mormente quando se considera a sua utilização na execução penal em que, caracteristicamente, há um número maior de evasões;
- b. Melhora dos sinais de comunicação (sinal de GPS, sistemas de telefonia móvel 2G e 3G), para evitar falta de comunicação, “pulos de posições”, falso acionamento de violação de área de inclusão e falsos rompimentos. Esse problema foi narrado por quase todos os estados, representando verdadeiro gargalo na eficácia do sistema de monitoramento eletrônico;
- c. Melhorias na autonomia dos dispositivos, que, como regra, exigem três horas de carregamento para 24 horas de utilização. Registra-se uma experiência positiva do Distrito Federal no uso de carregador adicional, sem fio, possibilitando mais 24 horas de autonomia;
- d. Alta dependência da qualidade dos serviços prestados por empresas privadas para a garantia da eficácia e da segurança dos serviços em mercado de grande concentração;
- e. Perfil dos monitorados, pois a utilização como substituição da prisão provavelmente acarretará menos fugas e rompimentos de equipamentos do que a utilização na fase de execução penal (como reforço ao regime semiaberto, por exemplo).

Nesse diapasão, com base nos dados colhidos, pode-se concluir que, embora a tecnologia seja eficaz e segura, há a necessidade de continuidade da experiência e de melhorias tecnológicas para a progressiva ampliação do uso do monitoramento eletrônico.

### **2.3. Análise da aplicação de verbas do fundo penitenciário nacional para a aquisição de aparelhos**

Até 2017 não houve a aplicação de verbas do Fundo Penitenciário Nacional para a aquisição de aparelhos de monitoramento eletrônico. Nos termos da Resolução 05, de 2017, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, os recursos do Fundo Penitenciário Nacional destinados à implantação de serviços de monitoramento eletrônico poderão ser direcionados às hipóteses de medidas cautelares diversas da prisão, medidas protetivas de urgência, progressão antecipada, livramento condicional antecipado, prisão domiciliar deferida em substituição à pena privativa de liberdade ou quando se estabeleça na modalidade de regime semiaberto porquanto na condição de alocação similar nos termos do art. 91 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984 e nas hipóteses previstas na súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal nº 56 como estratégia de redução do número de presos.

Cumprir registrar que, conforme tratado no tópico 2.1, os equipamentos não são adquiridos, mas sim locados em um serviço que engloba o fornecimento do equipamento, a manutenção e a tecnologia necessária para a operação. Em 21 de dezembro de 2017 houve a publicação da Portaria 1.221 do Ministério da Justiça, com o objetivo de regulamentar os procedimentos e os critérios para a transferência obrigatória de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para as unidades da federação, com repasse dos recursos determinados até 31 de dezembro de 2017.

No seu artigo 5º, a portaria prevê que os estados e o Distrito Federal aplicarão os recursos dentro dos programas, além de outras finalidades, no monitoramento eletrônico de pessoas (recurso para custeio).

Portanto, embora haja a possibilidade de aplicação desses recursos no monitoramento eletrônico, as iniciativas de aplicação são de escolha do gestor, ressalvada a obrigação prevista no artigo 7º da portaria de aplicar no mínimo 30% dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional em construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais.

A maior parte dos estados traça seus planos para a aplicação da verba do Fundo Penitenciário Nacional sem destinar, especificamente, parcela dos recursos para essa iniciativa. Dentro das várias possibilidades para a aplicação dos recursos, cabe ao gestor definir quais são as prioridades necessárias em atenção à realidade local. Evidentemente, essas escolhas podem sujeitar-se ao controle de políticas públicas realizado pelo Ministério Público. Contudo, no âmbito deste trabalho e sem que haja conhecimento concreto da realidade de cada estado, não há possibilidade de se afirmar que a destinação dada às verbas é adequada ou inadequada ou que deveria existir a priorização do monitoramento eletrônico em desfavor do cumprimento de outras finalidades.

A solução de aquisição dos aparelhos diretamente pelos estados esbarra, atualmente, no fato de o serviço de monitoramento ser oferecido como um “pacote”. A adaptação dos estados para a prestação de todos esses serviços seria de difícil ocorrência na prática. Ademais, a princípio, a solução de locação dos equipamentos possui a vantagem de que há, em geral, capacidade ociosa disponível para a inclusão de novos monitorados e que o estado só remunera (ou deveria remunerar) a empresa com base nos períodos de utilização efetiva dos equipamentos.

#### **2.4. Análise da possibilidade de ampliação do monitoramento eletrônico como meio de substituição da prisão**

Essa possibilidade existe em concreto, embora seu uso não seja, ainda, recorrente. Registra-se que as Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio) estabelecem, nos seus itens 6.1 e 6.2, a excepcionalidade da prisão preventiva e preconizam a utilização de medidas alternativas, como o monitoramento eletrônico. No plano prático, contudo, a questão assume contornos mais complexos.

Com efeito, como destacado no tópico 2.1, a própria tecnologia utilizada necessita melhorar para diminuir os problemas relacionados à aplicação da medida. Há relatos de experiências positivas em casos como os de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a exemplo da utilização do botão do pânico e designação de zonas de exclusão, um campo que pode ser objeto de maior atenção por parte de Promotores de Justiça atuantes na área em casos em que a prisão não é recomendada, mas em que, ao mesmo tempo, a simples fixação da medida cautelar de afastamento do lar sem maior fiscalização não produz os resultados adequados.

Sem embargo, o diagnóstico permitiu verificar o intenso uso da monitoração eletrônica como forma de ampliar o controle nos regimes semiaberto e aberto para reduzir a evasão. No Rio Grande do Sul, por exemplo, havia reduzido percentual de presos provisórios monitorados, prevalecendo o uso como reforço da fiscalização em regime aberto e semiaberto.

Destaca-se que, como regra, o índice de evasões na execução penal é significativamente alto para os casos em que não há a utilização dos mecanismos de monitoramento. Os estados que utilizam o



monitoramento como forma de reforço da fiscalização da execução penal, a exemplo de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, possuem maior número de danos aos equipamentos e evasões. É possível verificar correlação entre os dados, concluindo que quanto mais intenso o uso do monitoramento na execução penal, maior o número de danos aos equipamentos e destruição de tornozeleira.

Campello (2015, p. 25-27) critica a monitoração na fase de execução penal, sob a alegação de que não resolveria os problemas de alta lotação do sistema carcerário e não cumpriria os objetivos traçados pelo legislador com a reforma do sistema de medidas cautelares processuais penais. Para Bottini (2008, p. 399), existiria um conflito de posições de política criminal que deveria preceder à discussão sobre a implantação do monitoramento eletrônico, aduzindo que:

Conceber o monitoramento eletrônico como mero instrumento de vigilância para aqueles que não estão submetidos à privação de liberdade, evidentemente, não diminuirá o número de presos, mas, ao contrário, ampliará o contingente de cidadãos submetidos à intervenção estatal. É necessário frisar que, sempre que o poder punitivo ou cautelar do Estado é ampliado, aumentam seus custos e a estrutura necessária para sua manutenção. (BOTTINI, 2008, p. 402)

Zackzeski (2019) com base em análises empíricas, pontua que a expansão do controle de presos já sentenciados é uma realidade, representando concreção de lógica privada nas respostas ao crime, gerando alguns custos. Expressa-se, portanto, o problema de utilização da capacidade disponível como um reforço a medidas punitivas na fase de execução penal, e não como solução para o alto número de prisões provisórias.

Sem embargo, atualmente existe capacidade ociosa na maior parte dos estados, o que permitiria uma ampliação da utilização do monitoramento eletrônico como meio de substituição da prisão, sem prejuízo da manutenção de iniciativas correntes como a do emprego da tornozeleira eletrônica na fase da execução penal. Contudo, existindo a diminuição dessa capacidade ou um aumento do emprego da tecnologia, em um cenário de crise econômica e redução de recursos estatais, será criado um dilema acerca de qual uso deverá ser prioritário.

Registra-se que a ampliação do monitoramento eletrônico como meio de substituição da prisão, nas condições atuais, depende mais de uma alteração na postura dos órgãos do sistema de Justiça, em especial Ministério Público e Magistratura, do que da efetiva reestruturação da política pública pelos estados. Contudo, a mudança será progressiva, mormente quando se tem em vista o fato de que as reformas processuais penais são relativamente recentes e que há problemas tecnológicos ainda não superados. Sem embargo, experiências exitosas na utilização do monitoramento eletrônico como meio de substituição da prisão levarão, progressivamente, à ampliação do uso da prática, desde que haja estrutura disponível para tanto e a tecnologia evolua para aumentar a confiabilidade dos mecanismos.

### 3. CONCLUSÃO

Em breve síntese, os estudos realizados permitiram traçar diagnóstico apurado acerca da realidade do monitoramento eletrônico no Brasil. A vigilância eletrônica não é a solução para todos os males do sistema penal, mas pode produzir resultados significativos, com a redução da população carcerária e a diminuição do custo do sistema penitenciário, a depender da forma com que a política pública for implementada.

No caso, verificou-se que a tecnologia, embora promissora, ainda encontra gargalos na sua aplicação, em especial pela alta dependência das empresas prestadoras do serviço e de falhas de execução, além de número significativo de rompimentos e evasões. Todavia, com a adequada estruturação da política pública é possível diminuir essas ocorrências e prestigiar o monitoramento como forma de substituição da prisão. Na maior parte dos estados, contudo, o monitoramento eletrônico está em estágio incipiente, sendo necessária a continuidade da sua implantação, como forma de verificar a pertinência da expansão na oferta de monitoramento.

Em atenção aos objetivos traçados no presente trabalho, conclui-se, portanto, que a tecnologia, de forma geral, é segura e eficaz como método de controle da localização do indivíduo monitorado. Contudo, existe a necessidade de melhoras tecnológicas e a continuidade no uso da experiência antes de a sua utilização ser ampliada.

Em relação à possibilidade de aplicação de verbas do Fundo Penitenciário Nacional para o fomento à prática, cabe destacar que não há, atualmente, emprego de verbas do Fundo Penitenciário Nacional para a aquisição dos aparelhos. Registra-se que a Portaria 1.221, 21 de dezembro de 2017 do Ministério da Justiça prevê essa possibilidade, embora não estabeleça a obrigação de que os estados realizem os investimentos no monitoramento eletrônico. A aquisição dos equipamentos é problemática ante o fato de a sua locação ser oferecida com os demais serviços necessários à efetivação do monitoramento. Vislumbra-se a possibilidade de controle pelo Ministério Público acerca da regular aplicação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.

Por fim, em relação ao último objetivo, conclui-se que é possível ampliar a utilização do monitoramento eletrônico como meio de substituição da prisão na maior parte dos estados que responderam ao questionamento, ante a existência de capacidade ociosa. Isso dependerá, todavia, de iniciativas de membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, determinando a inclusão de mais ordens de monitoramento eletrônico nessas hipóteses, bem como da evolução tecnológica dos dispositivos.

#### 4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 5, de 10 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de implantação da monitoração eletrônica e dá outras providências. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/resolucoes/2017/Resoluon5de10denovembrode2017monit-raoeletrnica.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Cármem Lúcia diz que preso custa 13 vezes mais do que um estudante no Brasil**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83819-carmen-lucia-diz-que-presos-custa-13-vezes-mais-do-que-um-estudante-no-brasil>>. Acesso em: 07 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Auditoria em Contas Anuais no Departamento Penitenciário Nacional. 2015**. Disponível em: <[www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos\\_auditoria/departamento-penitenciario-nacional/relatorio\\_de\\_auditoria\\_depen\\_2015-2.pdf](http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/departamento-penitenciario-nacional/relatorio_de_auditoria_depen_2015-2.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Departamento Penitenciário Nacional. **Infopen** – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Atualização Junho/2017. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 1221, de 22 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre os critérios para transferência fundo a fundo do FUNPEN. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1284735/do1-2017-12-22-portaria-n-1-221-de-21-de-dezembro-de-2017-1284731-1284731](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1284735/do1-2017-12-22-portaria-n-1-221-de-21-de-dezembro-de-2017-1284731-1284731)>. Acesso em: 07 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Procedimento Administrativo nº 1.13.000.000582/2018-58. 2018**. Disponível em: <<http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/index2#detalhe/100000000000084609217?modulo=0&-sistema=portal>>. Acesso em: 07 out. 2019.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Aspectos pragmáticos e dogmáticos do monitoramento eletrônico. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 36, p. 387 - 404, 2008.

CAMPELLO, Ricardo Urquiza. **A implementação do monitoramento eletrônico no Brasil**. Disponível em: <<http://ittc.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Monitoracao-eletronica.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

CARVALHO, Gisele Mendes; CORAZZA, Thais Aline Mazzeto. O sistema de monitoramento eletrônico à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 945, p. 197, jul. 2014.

CORREA JÚNIOR, Alceu. **Monitoramento eletrônico de penas e alternativas penais**. Orientador: Sérgio Salomão Shecaira. 285 f. Tese (Doutorado em Direito Penal) São Paulo, Universidade de São Paulo, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras de Tóquio**: Regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2019.

ZACKZESKI, Cristina Maria. Possibilidades e limites do uso da monitoração eletrônica como estratégia de redução das prisões provisórias no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, Ano 27, v. 160, out. 2019**.