

CADA UM POR SI E CONTRA TODOS: uma análise comparativa dos modelos de atuação do Ministério Público do Distrito Federal e de São Paulo na fiscalização do sistema prisional

EACH ONE FOR HIMSELF AND AGAINST ALL: a comparative case study of the supervision of the prison system in the Federal District's and São Paulo's public prosecutor's office

Bruna Ribeiro Dourado Varejão¹

Mariana de Paula Pessoa Theophilo²

Resumo: No presente artigo, aponta-se que a falta de coordenação e cooperatividade entre os atores que operam no sistema prisional é um dos fatores que tem contribuído de maneira decisiva para o drama carcerário brasileiro. Com foco na tímida participação da União e na falta de unicidade nas atuações estaduais, pontua-se que o baixo financiamento e a ausência de informações confiáveis tornam quase impossível a elaboração de políticas públicas efetivas para o sistema penitenciário. Ainda, verifica-se que a omissão estatal ocasionou o surgimento de instâncias alternativas de poder que se arvoram na condição de reguladores do cárcere, desde o seu interior. Após essas reflexões, e considerando a experiência prática profissional, optou-se por realizar uma análise comparativa entre os modelos de atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo e do Distrito Federal e Territórios na fiscalização da execução criminal e do sistema prisional. Com isso, quer-se apontar que a ausência de coordenação,

- 1 Promotora de Justiça do Estado de São Paulo. Mestranda em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito pela Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Especialista em Direito Processual Penal (Anhangera/UNIDERP). Pós-graduada em Ordem Jurídica e Ministério Público (FESMPDFT). Integrante do Laboratório e Grupo de Estudos em Justiça Restaurativa (USP-Restaura) da FDRP/USP. Integrante do Grupo de Trabalho para implementação de práticas restaurativas no Ministério Público do Estado de São Paulo (NUIPA-PGJ/MPSP). brunadouradov@usp.br. <http://lattes.cnpq.br/7707359156928689>.
- 2 Analista de Direito do MPDFT. Assessora e chefe substituta do Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Especialista em Direito Aplicado ao Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público da União (2014). Mestre em Direito da Integração Econômica pela Universidad del Salvador e Paris I – Panthéon-Sorbonne (2005). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (2002).

anteriormente assinalada, é característica não somente do Executivo, mas, igualmente, do próprio Ministério Público, o que pode prejudicar a efetividade da atuação ministerial.

Palavras-Chave: Sistema prisional; Ministério Público; Políticas Públicas.

Abstract: Talking about prison, in Brazil, is synonymous of talking about problem, and a problem that doesn't seem close to having a solution. In this article, it is pointed out that the lack of coordination and cooperation between the actors operating in the prison system is one of the factors that has contributed decisively to the Brazilian's prison drama. Focusing on the timid participation of the Union and the lack of unity in state actions, it is pointed out that low funding and the absence of reliable information makes it almost impossible to develop effective public policies for the penitentiary system. Still, it is pointed out that the state omission caused the emergence of alternative instances of power that assume the condition of prison regulators, from within bars. After these reflections, and considering the professional practical experience, it was decided to carry out a comparative analysis between the performance models of the Public Ministry of the State of São Paulo and the Federal District and Territories in the inspection of criminal execution and the prison system. This analysis aims to point out that the lack of coordination, previously mentioned, is characteristic not only of the Executive Power, but also of the Public Ministry itself, which can harm the effectiveness of the ministerial action.

Keywords: Prison system. Public Prosecutors. Public Policy.

Sumário: Introdução. 1. 1400 modelos de gestão prisional: repartição de competências, falta de coordenação e baixa cooperatividade. 2. Responsabilidades compartilhadas: disputas de poder no interior do sistema prisional. 3. Atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo na fiscalização do sistema prisional. 4. Atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios na fiscalização do sistema prisional. 5. Conclusões. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A prisão causa perplexidade. Todos aqueles que já entraram em uma unidade prisional são marcados por essa experiência – existem cheiros, sons e cores que somente o cárcere tem. Os sentimentos inspirados pela prisão são diversos – repulsa, medo, curiosidade. Não é de se estranhar, portanto, que, ao longo dos últimos séculos, muitas páginas tenham sido escritas sobre a pena privativa de liberdade. Sobre ela, Graciliano poetizou, Foucault problematizou, sociólogos, antropólogos, filósofos e juristas debateram.

Contudo, apesar das milhares de palavras escritas sobre a prisão, não se parece estar mais perto de compreender por completo suas ambiguidades e, menos ainda, de equacionar suas contradições. Àqueles

que trabalham com a prisão, resta um sentimento contínuo de dúvida e impotência. Àqueles que a estudam, questões sem solução surgem a cada nova página lida.

É nesse contexto, de dúvida, inquietação e insatisfação, que o presente artigo se insere. Aqui, não serão propostas soluções, antes, serão realizadas críticas e levantados questionamentos. Isso porque a premissa deste trabalho é, precisamente, que um único ator ou grupo de atores não é capaz de “resolver” o problema da prisão. Qualquer abordagem monocular e isolada do cárcere está fadada ao fracasso porque a prisão é um universo particular e complexo de relações interpessoais e institucionais, que exige atuação conjunta de todos – sociedade civil, poderes públicos e instituições privadas.

Prezando pela honestidade metodológica, é bom que se diga de onde partem as autoras deste artigo. Uma delas exerce suas funções junto ao Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (NUPRI/MPDFT) desde 2016. A outra atua, de maneira intermitente, na execução criminal do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), desde 2018. Ambas, no exercício de suas funções, já realizaram diversas visitas a unidades prisionais, além de se debruçarem rotineiramente sobre as questões jurídicas oriundas das respectivas atuações profissionais.

Do diálogo travado entre ambas, surgiram inquietações sobre a diversidade dos desenhos observados nas duas instituições anteriormente referidas – isto é, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público de São Paulo. Por que, se ambas são ramos do *Parquet* estadual, existe um modelo de atuação tão diferente em cada um delas? Quantos modelos de atuação distintos existem nas 27 unidades federativas? É possível comparar tais modelos, aprendendo o que cada um pode apresentar de melhor e mapeando seus pontos fracos?

Nesse contexto, o presente artigo busca realizar uma análise comparativa, baseada na experiência oriunda da atuação profissional, entre os modelos de atuação do MPDFT e do MPSP na execução criminal e na fiscalização do sistema prisional.

Antes de realizar tal análise, contudo, são necessárias breves digressões para que se possa compreender o contexto em que se insere a pesquisa. Assim, na primeira parte do trabalho, será abordada a questão da repartição de competências (legislativa e material) para a implementação de uma política de segurança pública e de manutenção

do sistema prisional. Com foco na assimetria do desenho institucional brasileiro, quer-se demonstrar a baixa contribuição da União para a manutenção e a reforma das prisões, e como isso impacta negativamente na gestão do sistema, uma vez que não existe órgão central capaz de coordenar a atuação dos demais.

Na segunda parte, demonstra-se como a ausência de coordenação e cooperatividade entre as instituições que atuam na execução criminal favoreceu o surgimento de instâncias alternativas de regulamentação dos conflitos oriundos do cárcere, com foco nas facções criminosas. Nesse sentido, verifica-se que a gestão das prisões, no Brasil, é compartilhada entre a administração prisional e os detentos, em uma relação simbiótica de notória complexidade, que precisa ser reconhecida e compreendida pelos órgãos de fiscalização do sistema prisional.

Na terceira e quarta parte, realiza-se a explanação dos modelos de atuação dos dois ramos do Ministério Público estadual, conforme relatado. Ao fim, tecem-se considerações finais. Quer-se, com o presente artigo, fomentar o debate quanto à efetividade da atuação ministerial na fiscalização do sistema prisional, com foco no diálogo institucional entre os diversos ramos do Ministério Público brasileiro.

2. 1.400 MODELOS DE GESTÃO PRISIONAL: REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS, FALTA DE COORDENAÇÃO E BAIXA COOPERATIVIDADE

Ao instituir seu sistema de repartição de competências, a Constituição Federal de 1988 (CR/88) determinou que à União compete, privativamente, legislar sobre direito penal e processual penal.³ Em paralelo, determinou a Carta Maior que, à União, Estados e Distrito Federal compete, concorrentemente, legislar sobre direito penitenciário.⁴

Quatro anos antes da promulgação da CR/88, o legislador infraconstitucional havia editado a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que instituiu, no país, a Lei de Execução Penal (LEP), a qual traçou normas gerais, criou obrigações para os órgãos que já atuavam na execução criminal (Juízo criminal, Ministério Público e Defensoria Pública), criou outros órgãos (Conselho Penitenciário, Patronato, Conselho da

3 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

4 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Comunidade), previu infrações disciplinares e o procedimento para sua apuração, e fixou regras para o cumprimento das penas. A Lei de Execução Penal foi recepcionada pelo ordenamento jurídico criado pela nova Constituição, em 1988, e, desde a promulgação desta, nenhuma outra norma geral foi editada pela União para fixação de diretrizes gerais voltadas ao sistema prisional.

No que se refere à competência material, uma análise histórica demonstra que a gestão do sistema prisional tem sido deixada a cargo dos Estados desde a época do Brasil colonial. Com efeito, foi o Código Criminal Imperial de 1830 que primeiro introduziu, no ordenamento jurídico pátrio, as prisões enquanto forma de punição. A referida norma legal, contudo, deixou a cargo das autoridades locais a definição dos tipos de prisão e suas regras.⁵

Com a Proclamação da República, em 1891, a descentralização do sistema penitenciário persistiu, pois coube aos Estados Federados a atribuição de organizar e manter suas forças policiais de forma autônoma, recebendo, a reboque, a necessidade de gerir as carceragens⁶. Não havia autoridade central responsável por coordenar a ação dos estados, fixando normas gerais de observância obrigatória.⁷

Percebe-se que a administração penitenciária foi absorvida pelos Estados como consequência do fortalecimento das forças de segurança pública locais, não havendo sistematização na sua implementação, “acomodando-se à lógica do possível em estruturas improvisadas a partir das carceragens herdadas como ‘puxadinhos’ dos Batalhões de polícia.”⁸

A tímida participação da União na gestão das prisões é evidenciada não apenas quando se analisa a ausência de normas federais sobre o tema ou mesmo a tendência histórica de deixar a cargo dos Estados a organização das unidades prisionais. Ela aparece com clareza ainda maior quando se analisam os dados sobre o financiamento das políticas penitenciárias e de serviços penais.

5 ZAMPIER, Débora. Culpa de Ninguém: entendendo falhas institucionais na gestão do sistema prisional. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 88.

6 VASCONCELOS, Beto *et al.* Questão Federativa e Sistema Penitenciário. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord.). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 44.

7 ZAMPIER, Débora. Culpa de Ninguém: entendendo falhas institucionais na gestão do sistema prisional. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018 p. 88.

8 VASCONCELOS, Beto *et al.* Questão Federativa e Sistema Penitenciário. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord.). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 52.

Nesse sentido, em 2015, foram gastos, em média, 81 bilhões de reais com segurança pública, sendo que, desse montante, a União contribuiu com 9 bilhões de reais, os municípios com cerca de 4,5 bilhões de reais e os Estados com 68 bilhões de reais. Quando são analisados os dados de investimento específico no campo penitenciário, verifica-se que, em 2018, a União destinou 570 milhões de reais para a política penitenciária, enquanto os Estados destinaram cerca de 15 bilhões de reais, o que significa que “A cada 10 reais gastos em gestão carcerária no Brasil, 38 centavos viriam dos cofres da União”.⁹ Os recursos federais para investimento no sistema advêm exclusivamente do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), instituído pela Lei Complementar nº 79/1994. Os Estados, por sua vez, criaram fundos próprios, o que compromete o volume de recursos repassados ao Funpen.¹⁰

A respeito do financiamento das políticas prisionais, é válido lembrar, sem ter a pretensão de aprofundamento do tema, considerando sua complexidade e as breves linhas deste artigo, que a edição da Lei nº 13.500, em 26 de outubro de 2017, desfigurou o Funpen, ao permitir interpretação de que seus recursos podem ser destinados para a segurança pública, que já dispõe de fundo próprio, além de instituir “um modelo inédito de repasse fundo a fundo em que o provedor dos recursos perde a já baixa capacidade de indução e coordenação da política”.¹¹

Em 2018, seguindo a tendência inaugurada pela Lei nº 13.500/2017, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 841, alterando a forma de financiamento do Funpen, evidenciando a prioridade de investimentos em políticas de segurança pública em detrimento das políticas para melhoria do sistema penitenciário. A vinculação das políticas penitenciárias à segurança pública diminui a sua importância, fazendo com que suas pautas sejam ofuscadas quando encaradas sob a ótica exclusiva da contenção e controle.¹²

É curioso notar que, embora a segurança seja elencada, pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988¹³, como direito social, ao lado da educação e da saúde, não existe um sistema nacional destinado à implementação de medidas gerais de coordenação e controle do sistema

9 *Ibidem.* p. 52.

10 *Ibidem.* p. 52.

11 VASCONCELOS, Beto *et al.* Questão Federativa e Sistema Penitenciário. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord.). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 54.

12 *Ibidem.* P. 57.

13 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Grifo nosso).

penitenciário. Assim, diversamente ao que ocorre com o SUS ou com a educação, não existe destinação orçamentária mínima para o custeio e a melhoria das prisões, tampouco existe sistema central capaz de fixar diretrizes a serem observadas pelos demais entes.

Assim, apesar de estabelecer um sistema de cooperação federativa, o texto constitucional não detalhou a repartição de competências na segurança pública, o que contribui para a falta de organização. Nesse contexto, “estados foram deixados com um ‘ato nível de autonomia e liberdade, um fato não necessariamente positivo para eles mesmos e para a sociedade, enquanto o Governo Federal usou estratégias de ‘delegação e negação’”.¹⁴

A respeito da falta de unicidade das políticas estaduais de gestão prisional, Melo¹⁵ aponta que, em 2018, oito estados brasileiros possuíam Secretarias próprias de gestão prisional. Em outros oito, a administração penitenciária estava a cargo das Secretarias de Segurança Pública ou similares. Também em oito, eram as Secretarias de Justiça que administravam as prisões. Finalmente, em três, existiam órgãos híbridos para o exercício de tais funções. Quanto aos fundos estaduais para custeio do sistema penitenciário (acima referidos), em 2018, 25 estados possuíam tais fundos, contudo sem que fossem estabelecidos parâmetros uniformes de custeio e aplicação dos recursos.

A heterogeneidade das estruturas locais se reflete, ainda, na inexistência de informações precisas. Existe, no Brasil, uma dificuldade na interpretação dos dados obtidos pelos diversos atores que atuam no sistema prisional, porque não há análise comparativa e levantamento coordenado dos dados. Dessa forma, pode-se perceber que os dados do Ministério da Justiça são conflitantes com os do Conselho Nacional de Justiça. A incongruência evidencia a dificuldade em saber não apenas quantas pessoas estão presas, mas, também, em identificar quem são essas pessoas.¹⁶

A gestão da informação é crucial para a completa compreensão do sistema, o mapeamento dos seus pontos fortes e fracos e a elaboração de políticas públicas direcionadas. Sem dados, está-se fadado a atirar no

14 ZAMPIER, Débora. Culpa de Ninguém: entendendo falhas institucionais na gestão do sistema prisional. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 88.

15 DAUNFEMBACK, Valdirene; MELO, Felipe Athayde Lins. Modelo de Gestão para a Política Penal: começando uma conversa. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 12.

16 MOURA, Tatiana Whately de. Gestão da Informação na Política Penal. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 113.

escuro. A ausência de informações confiáveis é perigosa não apenas para quem está na ponta do sistema prisional (presos, agentes penitenciários e diretores de unidade), mas, também, para aqueles que desejam pensar em medidas para mudar a realidade de abandono, que é marca do cárcere. A falta de produção e gestão da informação no âmbito penitenciário está intimamente interligada com a falta de capacidade de pensar em políticas públicas.¹⁷

Buscando a unificação dos dados, em 2012, o Governo Federal criou o Sisdepen, idealizado como um sistema de acompanhamento das informações coletadas sobre as penas, prisões cautelares e medidas de segurança. Contudo, de forma similar ao que ocorreu com a instituição do Sistema Penitenciário Federal, em 2006, a solução proposta pela União não parece atacar as raízes do drama prisional, limitando-se a elaborar tímidas tentativas de contornar questões pontuais.

Aliás, é importante dizer que os dados extraídos do Sisdepen não são totalmente confiáveis, na medida em que são informados pelos diretores das unidades, não havendo mecanismos efetivos para a checagem das informações. Nesse contexto, fica ainda mais clara a necessidade de comunicação entre todas as instituições que atuam na execução criminal e na fiscalização das unidades prisionais, pois a comparação entre os dados coletados, o compartilhamento de informações e a gestão conjunta da informação poderiam contribuir para a construção de um sistema de dados mais confiável.

Diversamente do que se poderia esperar, a diversidade de instituições que opera na execução criminal não tem contribuído para a sua melhoria, mas, sim, sido causa de confusão. Nesse sentido, a repartição de atribuições entre o Poder Judiciário, que é responsável pelo processo de execução penal, e o Executivo, a quem incumbe a administração das prisões, tem contribuído para a adoção de um “jogo de empurrar”, em que ninguém deseja tomar para si o problema prisional. Ademais, considerando que não existem mecanismos de atuação coordenada, são frequentes os choques de autoridade, o que leva à dissipação desta.

A respeito do impacto causado pela interferência do Judiciário sobre a gestão prisional, José de Jesus Filho¹⁸ pontua:

¹⁷ *Ibidem.* p. 114.

¹⁸ FILHO, José J. **Administração Penitenciária.** O controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, judiciário e facções. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2017. p. 148.

A questão mais problemática tem sido saber se são apropriadas intervenções judiciais que ocorrem frequentemente de forma ad hoc, isto é, caso a caso, numa política penitenciária supostamente planejada no âmbito do Executivo e do Legislativo. Essa falta de coordenação entre os atos do Judiciário e do Executivo tem tido impacto significativo na criação de discrepâncias no sistema penitenciário, dentre elas, a superlotação tem sido a mais nociva.

Vale lembrar que foi justamente por reconhecer a existência de uma situação de violação generalizada, reiterada e persistente dos direitos fundamentais dos presos, atrelada à omissão e à incapacidade dos poderes públicos em ofertar uma resposta efetiva à questão, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, na ADPF 347, de 2015, que há um Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro. A decisão da Suprema Corte na referida ação possui caráter eminentemente dialógico e interinstitucional, pois compreende que a discussão de um tema de tamanha complexidade não pode se restringir aos limites do Poder Judiciário, exigindo uma ação coordenada de todos os poderes públicos.¹⁹

Observando essa realidade, marcada pela falta de coordenação e cooperatividade, Moura²⁰ fala na existência de 28 sistemas penitenciários distintos (o federal, uma para cada estado e o do Distrito Federal). Melo (2018) vai além e, pontuando a fragmentação característica do modelo federativo brasileiro aliada à baixa interlocução entre os atores que integram o sistema penitenciário, fala em 1.400 sistemas prisionais²¹, sendo que cada unidade prisional representaria um dispositivo isolado dos demais, cuja regência dependeria do perfil do seu diretor e das dinâmicas de poder estabelecidas por trás de seus muros, como será detalhado no tópico subsequente.

19 BEÇAK, Rubens; LOPES, Rafaella M. Direitos Fundamentais: O trem dos trilhos enferrujados e a solução técnica do Estado de Coisas Inconstitucional. In: VASCONCELOS, Adailson W. S. de. (Org.). **Direito em Movimento**: saberes transformadores da sociedade contemporânea. 1.ed. Ponta Grossa-PR: Atena Editora, 2020, v. 1. p. 37-48.

20 MOURA, Tatiana Whately de. Gestão da Informação na Política Penal. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 116.

21 DAUNFEMBACK, Valdirene; MELO, Felipe Athayde Lins. Modelo de Gestão para a Política Penal: começando uma conversa. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). **Para além da prisão**: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 12.

3. RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS: DISPUTAS DE PODER NO INTERIOR DO SISTEMA PRISIONAL

No tópico anterior, foi discutida a falta de coordenação entre os diferentes atores da execução criminal e da gestão da política penitenciária. Diante do cenário apresentado, não parece exagerado dizer que cadeia, no Brasil, é sinônimo de problema. E um problema que ninguém quer.

Considerando essa forte omissão do poder público, Melo²² diz que o dispositivo penitenciário brasileiro deve ser pensado em termos de presenças e ausências. Nesse contexto, pode-se dizer que a presença mais forte do Estado dá-se nas constantes violações dos direitos dos presos e a sua ausência mais notória se consubstancia-se na falta de serviços penais. Assim, o Estado tem operado sua presença, no sistema prisional, prioritariamente por meio de ilegalidades e privilégios.

Ao empreender detida análise histórica acerca das prisões na América Latina, Aguirre²³ aponta que os presos sempre buscaram mais autonomia e poder de negociação na fixação das regras de funcionamento da prisão, tanto com os demais detentos quanto com relação à administração prisional. Para tanto, utilizavam-se de uma série de estratégias que iam desde o uso da violência até a construção de laços de clientelismo com as autoridades.

No Brasil, o Estado tem, reiteradamente, renunciado às suas atribuições de fiscalização e coordenação do sistema prisional, criando, com isso, um vácuo de poder que favoreceu o surgimento de instâncias alternativas que buscam se consolidar na condição de cogestores do sistema.

Nota-se, assim, a ambiguidade que é marca da gestão prisional, que, por um lado, apresenta-se como extremamente controladora, com forte herança de um viés polialesco característico de uma sociedade disciplinar, mas, por outro lado, deixa a política penitenciária ao abandono, permitindo, com isso, que os próprios presos se organizem para exercer o controle do sistema, desde o seu interior.

É nesse contexto que diferentes coletivos de presos surgiram, nas prisões brasileiras, sobretudo a partir da década de 80 do século XX, apresentando-se como um modelo de solidariedade e cooperação entre os detentos. No Rio de Janeiro, o Comando Vermelho (CV) e, em

²² *Ibidem*. P. 18.

²³ AGUIRRE, Carlos. Cárcere e Sociedade na América Latina, 1800-1940. In MAIA, Clarissa Nunes *et al* (coord.). **História das prisões no Brasil**. 1ª edição. Rio de Janeiro, Anfiteatro, 2017. P. 62.

São Paulo, o Primeiro Comando da Capital (PCC) utilizam-se de um discurso de aglutinação para reunir os presos ao redor de ideais comuns, constituindo verdadeiros sistemas de responsabilização comunitária em unidades prisionais de governança legal fraca.²⁴

A respeito do PCC, Varejão²⁵ pontua que “A partir da consolidação do Primeiro Comando no interior das prisões, houve a imposição da sua disciplina. O PCC exige o autocontrole dos presos, diminuindo o recurso à violência física e tornando a violência mais previsível.” A mesma autora, aponta, ainda, para a existência de um pluralismo normativo no interior das unidades prisionais brasileiras, questionando se as regras impostas pelos coletivos de presos podem ser consideradas autêntica manifestação jurídica, na medida em que as regras e ordens do Primeiro Comando da Capital são dotadas de abstratividade, generalidade, imperatividade e força coercitiva própria.²⁶

A vivência prática na fiscalização de unidades prisionais demonstra que a lei do cárcere está muito longe dos códigos e regulamentos impostos pelo poder público. Atrás dos muros, e longe do olhar da sociedade, quem “faz a cadeia andar” são os próprios detentos.

É importante que se diga que, sendo a prisão um ambiente de convivência coletiva entre indivíduos de origens diversas, surge, naturalmente, a necessidade de estabelecimento de regras para que o convívio diário seja, ainda que minimamente, suportável. Assim, os estudos sociológicos e jurídicos do cotidiano no interior do sistema prisional apontam para a existência de regras comuns de convivência entre os presos, sendo tais normas denominadas, de forma genérica, de “proceder”. Este, refere-se à maneira como deve o preso se portar dentro do estabelecimento penal, guiando a circulação de itens, as regras de higiene e a necessidade de solidariedade mútua entre detentos. Portanto, não se pode afirmar que tenham sido as facções criminosas as responsáveis pelo estabelecimento das regras do proceder, contudo, como foi pontuado, ao se estabelecerem em uma posição de hegemonia

24 ALENCAR, Eduardo M. **De quem é o comando? O desafio de governar uma prisão no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2019. (n.p.)

25 VAREJÃO, Bruna R. D. Quem tem medo do PCC? Apontamentos sobre o facionamento de presos no estado de São Paulo. In CNMP. **A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), 2020. P. 84.

26 VAREJÃO, Bruna R. D. Quem manda na quebrada? O pluralismo jurídico sob o enfoque do poder normativo exercido pelo primeiro comando da capital no sistema prisional paulista. In ANAIS DO II SEMINÁRIO DE PESQUISA. **Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito**. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2021. P. 272.

nas prisões, as facções passaram a impor as suas próprias regras de conduta aos demais detentos.

A análise das prisões brasileiras põe em xeque a concepção das prisões enquanto instituições totais. Aqui, vale lembrar que, conforme a doutrina de Eving Goffman, a prisão estaria inserida no terceiro tipo de instituições totais, aquelas organizadas para proteger a comunidade contra os que constituem intencionalmente um perigo para ela e não apresentam, como finalidade imediata, o bem-estar dos internos.²⁷ Para o referido autor, a instituição total seria marcada pelo controle total dos internados pelo corpo direito. Assim, a instituição total transforma o interno em um ser passivo.²⁸

No Brasil, contudo, o que se percebe é a existência de responsabilidades compartilhadas entre o corpo administrativo e a população prisional. Essa dinâmica é, inclusive, essencial para a manutenção da ordem no sistema. Melo²⁹ pontua que há uma patente dissonância entre as ordens passadas pela direção da unidade para o corpo funcional e aquelas efetivamente colocadas em prática no cotidiano das prisões, sendo esse equilíbrio frágil que permite a fixação de outros tipos de acordo, permeando toda a administração penitenciária. Para o mesmo autor, “o Estado estabelece relações permanentes, embora tensas, de negociação e acertos que possibilitem a gestão dos conflitos e a manutenção da cadeia em pé”.³⁰

Bitencourt³¹, de maneira semelhante, aponta que a administração penitenciária se utiliza da própria estrutura de poder dos encarcerados como recurso de manutenção da ordem interna. Dessa forma, em vez de combater a hierarquia dominante entre os reclusos, a administração lhe dá respaldo, reconhecendo sua legitimidade para, com isso, evitar o enfrentamento direto.

Nesse contexto, uma “cadeia do PCC” é mais facilmente administrada, pois cabe à direção negociar com meia dúzia de lideranças locais, enquanto, nas cadeias em que a facção não está presente, a negociação precisa ser feita no varejo, o que torna mais difícil fazer a

27 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. P. 77.

28 GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 9ª edição. São Paulo: Editor Perspectiva, 2019.

29 MELO, Felipe Athayde Lins. **As prisões de São Paulo: Estado e mundo do crime na gestão da “reintegração social”**. 1ª ed. São Paulo, Alameda, 2014. P. 84.

30 *Ibidem*.

31 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. P. 203.

“cadeia andar”.³² Assim, na medida em que o PCC passou a habitar os espaços sociais onde as regras do sistema prisional são disputadas, ele se apresenta como interlocutor da administração prisional, erigindo-se como ator político e impondo ao governo estadual a necessidade de recorrer a subterfúgios específicos para tentar manter a paz social.³³

Todas essas relações acontecem de maneira oculta. Ao olho do observador desatento, toda essa complexa rede de negociações é ocultada pelo discurso da punição e do controle que é marca do sistema prisional. A análise mais aprofundada, contudo, demonstra que arranjos informais de barganha firmados entre administração prisional e detentos permitem o funcionamento do sistema, por meio de uma relação de complementariedade e oposição. Atrás dos muros da prisão, o poder é disputado a cada centímetro. Por isso, para Alencar, “[f]alar de quem manda na prisão, quem produz a ordem e quem cria a desordem não é só escolher entre duas opções aparentemente antagônicas – governo ou crime organizado. Envolve a compreensão de uma tessitura fina de relações”.³⁴

Não é possível pensar em políticas públicas para o sistema prisional, ou mesmo operar juridicamente nesse sistema, sem levar em conta o poder disputado no interior das prisões e os atores que participam dessa disputa.

Todas as reflexões feitas até o presente momento remontam, como foi apontado na introdução do trabalho, às inquietações que, inevitavelmente, surgem do estudo das questões prisionais. Mas justamente por entender que se limitar ao embate teórico é optar por uma abordagem monocular e limitada, que, nos próximos tópicos, será realizada uma análise comparativa com base na experiência prática advinda da atuação profissional em diferentes ramos do Ministério Público.

Também foi dito que a atuação prática na execução criminal suscita inquietações e, com base nelas, quer-se explorar a existência de múltiplos modelos de atuação que existem nos ramos do *Parquet*, buscando mapear vantagens e desvantagens de cada um deles.

32 MELO, Felipe Athayde Lins. **As prisões de São Paulo**: Estado e mundo do crime na gestão da “reintegração social”. 1ª ed. São Paulo, Alameda, 2014. P. 85

33 SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, Ano 1, Edição, p. 72/90, 2007. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/publicacao/de-montoro-a-lembo-as-politicas-zpenitenciaras-de-so-paulo/>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

34 ALENCAR, Eduardo M. **De quem é o comando? O desafio de governar uma prisão no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2019. (n.p.)

4. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO NA FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional de São Paulo é o maior do Brasil. O estado possui, hoje, 179 unidades prisionais, sendo 88 Penitenciárias, 49 Centros de Detenção Provisória, 16 Centros de Progressão Penitenciária, 22 Centros de Ressocialização, uma unidade de Regime Disciplinar Diferenciado e três Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico. As unidades são divididas em seis coordenadorias, Coremetro (Região Metropolitana da capital), com 28 unidades, CVL (Região do Vale do Paraíba e litoral), com 20 unidades, CRC (Região central), com 39 unidades, CRN (Região Noroeste), com 44 unidades, CRO (Região Oeste), com 45 unidades, e CS (Saúde), com três unidades. O estado conta, ainda, com 89 Centrais de Penas e Medidas Alternativas e 49 Centrais de Atenção ao Egresso e Família.³⁵

Além do expressivo número de unidades, o estado possui, igualmente, a maior população prisional do país. De acordo com dados extraídos do Sisdepen, no período compreendido entre janeiro e junho de 2021, 815.164 indivíduos encontravam-se presos no Brasil, entre os quais 208.036, mais de um quarto do total, encontrava-se em São Paulo.³⁶

Relembrando o panorama traçado no primeiro item do trabalho, verifica-se que São Paulo é um dos oito estados brasileiros que possui uma Secretaria exclusiva para questões penitenciárias, a SAP (Secretaria de Administração Penitenciária), criada por meio da Lei nº 8.209, de 4 de janeiro de 1993, e organizada por meio do Decreto nº 36.463, de 26 de janeiro de 1993. A Secretaria foi a primeira, no Brasil, a tratar exclusivamente da administração prisional.

De acordo com o histórico extraído da página da SAP:

Até o início de 1979, os estabelecimentos destinados ao cumprimento de penas privativas de liberdade, no Estado de São Paulo, estavam subordinados ao Departamento dos Institutos Penais do Estado - DIPE, órgão pertencente à Secretaria da Justiça. Com a edição do Decreto nº 13.412, 13/03/1979,

35 SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **SAP em dados**. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

36 DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** Período de janeiro a junho 2021. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJoiYWIxYjI3MTktNDZiZiooYjVhLWFjN2EtMDM2NDdhZDM5NjE2IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQoNGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

o DIPE foi transformado em Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado - COESPE, à época com 15 unidades prisionais. As unidades prisionais ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Justiça até março de 1991. Em seguida, a responsabilidade foi para a Segurança Pública e com ela ficou até 1992.³⁷

A criação de uma Secretaria específica para questão do sistema prisional é necessária para garantir a devida atenção ao tema, pois, como dito, deixar as questões prisionais ao encargo das Secretarias de Segurança Pública e/ou de Justiça pode gerar o ofuscamento das pautas específicas do setor. Assim, e considerando que São Paulo possui o maior (em número de unidades e de indivíduos) sistema penitenciário do país, é extremamente profícuo que exista um órgão próprio para a administração desse sistema, o que facilita, inclusive, a interlocução com os demais atores que atuam no cárcere (Depen, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública).

A respeito do Poder Judiciário local, em 2013, foi criado o Departamento Estadual de Execuções Criminais (DEECRIM), por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.208/2013, e instalado por meio da Resolução nº 616/2013 do TJ/SP. Após a edição dessa norma, o Tribunal de Justiça instituiu Decrim em dez Regiões Administrativas Judiciárias, sendo elas: São Paulo (1ª RAJ), Araçatuba (2ª RAJ), Bauru (3ª RAJ), Campinas (4ª RAJ), Presidente Prudente (5ª RAJ), Ribeirão Preto (6ª RAJ), Santos (7ª RAJ), São José do Rio Preto (8ª RAJ), São José dos Campos (9ª RAJ) e Sorocaba (10ª RAJ).

A atribuição do Decrim foi alterada ao longo dos anos, mas, de forma geral, cabe às Unidades Regionais os processos de execução criminal (definitivas ou provisórias) que tramitem em formato digital, relativamente aos regimes fechado e semiaberto de cumprimento de pena. As Varas de Execução permanecem, portanto, com a atribuição para processamento dos processos de execução em formato físico (para qualquer regime prisional) e para os processos digitais relativos às execuções em meio aberto (regime aberto, livramento condicional, sursis), ou de penas alternativas à privação da liberdade.

37 SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **História da SAP**. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/dir-coo.html>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

A fiscalização das unidades prisionais, no estado, deve ser realizada por meio de visitas mensais de inspeção, nos termos do inciso VII do artigo 66 da Lei nº 7.210/84 (LEP) e do artigo 13 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, ficando a cargo do Juiz Corregedor Permanente que officie perante o Deecrim que abranja a referida unidade prisional. A atribuição para a realização das visitas mensais pode ser delegada para o Juízo das execuções criminais local.³⁸

Pode-se perceber que há uma cisão na competência da execução criminal, no estado. Com efeito, enquanto ao Deecrim cabe a apreciação dos processos digitais relativos a regime fechado e semiaberto, as Varas de Execução devem processar as execuções de meio aberto. Contudo é possível verificar que há risco de competências conflitantes, na medida em que um mesmo sentenciado pode ter um processo de execução físico (de regime fechado, semiaberto ou aberto) e um processo digital. Assim, até que haja a completa digitalização dos feitos judiciais, permanece o risco de decisões contraditórias e de falta de controle nas execuções de um mesmo indivíduo.

Com relação ao Ministério Público do Estado de São Paulo, o dever de fiscalização mensal das unidades prisionais é previsto pela Resolução nº 560, de 4 de dezembro de 2008, da -Geral de Justiça. A Resolução em questão foi alterada pelo Ato Normativo nº 919, de 15 de setembro de 2015, que, atentando para a Resolução nº 56 do Conselho Nacional do Ministério Público, passou a prever:

Das visitas mensais a estabelecimentos penais, lavrar-se-á o relatório anual no mês de março, sendo que nos meses de junho, setembro e dezembro lavrar-se-ão relatórios trimestrais, elaborado mediante o preenchimento de formulário disponibilizado no sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, a ser enviado à validação da Corregedoria-Geral até o dia 5 (cinco) dos meses subsequentes, com a indicação das alterações, inclusões e exclusões procedidas após a última remessa de dados, especialmente aquelas resultantes de iniciativa implementada pelo membro do Ministério Público.³⁹

38 Exemplificativamente, em 2021, a Portaria CG nº 57/2021, em seu art. 1º, resolveu “Artigo 1º: DELEGAR as visitas mensais para inspeção em estabelecimentos penais, previstas no inciso VII do artigo 66 da Lei nº 7.210/84 e artigo 13 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, para o Juízo das execuções criminais local em relação àqueles estabelecimentos prisionais cujo percurso por trecho exceda cem quilômetros da sede da Unidade Regional do DEECRIM 2ª RAJ (Araçatuba).”

39 PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ato Normativo nº 919/2015**. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Atos_Nor

De forma similar ao que acontece com o Tribunal de Justiça, a atribuição ministerial para atuar na execução criminal, em São Paulo, é compartilhada entre os Promotores de Justiça que atuam perante o Deecrim e os que atuam perante as Varas de execução criminal. Em regra, a atribuição para officiar perante o Deecrim é transitória, com alterações mensais a depender da designação. Excepcionalmente, seis Promotores de Justiça regionais officiam de maneira permanente no Deecrim de suas respectivas regiões: Araçatuba, Bauru, Campinas, Presidente Prudente, Ribeirão Preto e Sorocaba. Não há levantamento preciso de quantos promotores de Justiça atuam perante as Varas de execução criminal do estado, pois a atribuição depende da divisão interna de cada Promotoria de Justiça (em algumas, a atribuição é compartilhada por mais de um membro, em outras é concentrada em um único cargo). Exemplificativamente, na capital, existem 16 cargos de execução criminal.

A complexidade na divisão de atribuições possui reflexos na incumbência de fiscalização das unidades prisionais. Foi visto que, no Tribunal de Justiça, esse papel cabe, precipuamente, ao juiz corregedor permanente que atua perante o Deecrim, podendo, contudo, ser delegado ao Juízo da Vara de execuções criminais onde esteja situado o estabelecimento prisional.

No Ministério Público, a atribuição não cabe aos promotores que officiam perante o Deecrim (mesmo porque, como dito, a atribuição para tanto é alterada mensalmente), mas, sim, ao promotor de Justiça que possua atribuição para officiar nos processos físicos do respectivo estabelecimento prisional, sendo ele, em regra, aquele que officia perante a Vara de Execuções criminais local, mas nem sempre é assim. A título de exemplo, verifica-se que o município de Serra Azul possui três unidades prisionais (sendo um CDP e duas penitenciárias), estando abrangido pela comarca de Cravinhos. Contudo a fiscalização das unidades é realizada pelo promotor de Justiça das execuções criminais de Ribeirão Preto, pois lá tramitam as execuções criminais em processos físicos. A informação acerca do membro responsável pela fiscalização da unidade está disponível na intranet do MP/SP.

Parece inconteste que essa forma de atuação dificulta a identificação do membro responsável pela fiscalização de determinada unidade, mormente quando se leva em consideração que o MP/SP possui cerca

de 2.100 membros (entre promotores e procuradores de Justiça), espalhados em 320 comarcas.

Ainda, nos termos do art. 3º da Resolução nº 560/2008, alterado pelo Ato Normativo nº 919, de 15 de setembro de 2015:

Art. 3º. Verificado fato que possa repercutir na área civil e não detendo atribuição para a instauração de inquérito civil ou ajuizamento de ação civil para a tutela da probidade administrativa ou dos direitos humanos, incumbe ao membro do Ministério Público encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão de execução dotado de referida atribuição. Parágrafo único. O Promotor de Justiça com atribuição para atuar na área de Direitos Humanos poderá realizar visitas a estabelecimentos penais com vistas à função descrita no inciso I do artigo 1º deste ato normativo.⁴⁰

Isso significa que a fiscalização de uma unidade poder ser feita, em concomitância, por mais de um membro (o que possua atribuição na execução criminal e o que atue na seara dos Direitos Humanos). Essa superposição de atribuições exige atuação coordenada entre os promotores de Justiça, pois de nada adianta que a fiscalização seja exercida regularmente se nenhuma medida for adotada para sanar eventuais problemas constatados na unidade.

Do ponto de vista documental, em regra, cada uma das Promotorias responsáveis por exercer a fiscalização das prisões possui um Procedimento Administrativo de Fiscalização (PAF) instaurado para permitir, de maneira contínua, o acompanhamento da unidade. Nele, são documentadas as atas de visita mensais, acostadas cópias dos relatórios enviados ao CNMP e adotadas medidas relativas à área de atribuição do membro responsável por fiscalizar a unidade, como a expedição de ofícios à SAP solicitando a adoção de providências.

Ainda, como visto, caso seja constatada irregularidade na área civil, deve o promotor oficial o colega que tenha atribuição para promover o Inquérito Civil ou a Ação Civil Pública na área respectiva (Saúde Pública, Direitos Humanos, Educação etc.). Em que pese estejam registrados no sistema do MP/SP (SIS-MP), não existe mapeamento

40 PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ato Normativo nº 919/2015**. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Atos_Normativos/Atividade_Fim/Relacao_Atos_Ativ_Fim>. Acesso em: 13 mar. 2022.

dos procedimentos instaurados para acompanhamento das unidades, cabendo a cada Promotoria, individualmente, a gestão dos documentos e das medidas judiciais e extrajudiciais adotadas.

O Ministério Público de São Paulo possui diversos Grupos de Atuação voltados às áreas nevrálgicas da atuação institucional, a exemplo do Gaeco (organizações criminosas), Gaema (meio ambiente), Geduc (educação), Gecap (parcelamento do solo urbano), Gevid (violência doméstica), Gedec (lavagem de capitais) e Gecep (controle externo da atividade policial). Não há, contudo, nenhum grupo, órgão ou núcleo responsável pela coordenação das medidas adotadas na execução criminal e na fiscalização das unidades prisionais. O Centro de Apoio Operacional Criminal possui assessores específicos para a execução criminal, mas sua atuação é destinada ao apoio e assessoramento jurídico dos membros (no que tem realizado um brilhante trabalho), e não à formulação de uma pauta de atuação coordenada.

Considerando a dimensão tanto do sistema prisional de São Paulo quanto do Ministério Público deste estado, é compreensível que existam dificuldades práticas na implementação de políticas coordenadas de ação. Pode-se vislumbrar um ponto positivo na atuação descentralizada, na medida em que a vascularização ministerial pode contribuir para a formulação de respostas mais direcionadas aos problemas encontrados em cada unidade prisional. Assim, caso haja a atuação conjunta do membro responsável pela execução criminal e daquele responsável pela tutela dos Direitos Humanos (ou mesmo nos casos em um único promotor de Justiça reúna tais atribuições), é possível conceber uma atuação ministerial forte e unida que seja capaz de dar uma resposta específica às particularidades locais. Assim, considerando que implementar políticas públicas em nível macro tende a ser mais burocrático e demorado, demandas voltadas a problemas pontuais podem se mostrar mais fáceis de serem resolvidas.

Contudo, considerando tudo que foi dito nos dois primeiros tópicos deste artigo, parece que o modelo de atuação descentralizado traz mais desvantagens que pontos positivos. Com efeito, uma vez que a falta de coordenação e cooperatividade já é a marca distintiva dos poderes públicos na gestão penitenciária, parece que caberia ao Ministério Público caminhar em sentido diverso, promovendo a atuação integrada entre os órgãos, tanto internos quanto externos.

O modelo de atuação pautado em Grupos Especiais tem se mostrado proveitoso nas mais diversas áreas. Com efeito, promotores de Justiça que possuem atribuição exclusiva para atuar em determinada matéria possuem maior especialização técnica, sendo capazes de direcionar sua atuação prática de forma mais efetiva em consideração às demandas próprias de cada setor.

No que se refere ao sistema prisional, desde 1993, o Governo do Estado de São Paulo percebeu a necessidade de criar uma Secretaria específica para lidar com a matéria, considerando sua notória especificidade e as particularidades que lhe são típicas. O Tribunal de Justiça, de maneira semelhante, criou os Departamentos de Execução Penitenciária para desafogar as Varas de Execução criminais locais.

O promotor de Justiça que atua na execução criminal precisa acumular a função de fiscalização das unidades prisionais, o que dificulta a concepção de medidas ministeriais direcionadas. O volume de feitos judiciais, por si só, tende a ser avassalador, deixando pouco espaço para a atuação extrajudicial. Ademais, a rotatividade em algumas Promotorias de Justiça dificulta a continuidade dos trabalhos, pois, à parte de um procedimento interno instaurado, não há como garantir que um membro terá o mesmo entendimento jurídico sobre a melhor forma de atuação que o anterior.

Existem, contudo, modelos distintos de atuação, que, embora operem realidades diversas, têm promovido a atuação coordenada e especializada dos membros do *Parquet*. É o que se passa a ver a seguir.

5. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS NA FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL

No Distrito Federal, o sistema penitenciário, cuja capacidade total é de 8.711 vagas, conta atualmente com 15.126 internos⁴¹, custodiados em sete unidades prisionais: dois centros de detenção provisória (CDP I e II), duas penitenciárias de regime fechado (Penitenciária do Distrito Federal – PDF I e II) e duas unidades para o regime semiaberto (Centro de Internamento e Reeducação – CIR e o Centro de Progressão Penitenciária – CPP), além da Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF), a qual abriga a Ala de Tratamento Psiquiátrico (ATP). À exceção da Penitenciária Feminina e do CPP, as demais unidades

⁴¹ Número registrado em 25 de março de 2022, conforme dados diários compartilhados pela Secretaria de Administração Penitenciária.

prisionais concentram-se em um único complexo prisional (Complexo Penitenciário da Papuda), no qual se insere também a unidade do Sistema Penitenciário Federal no Distrito Federal.

A estrutura do Poder Judiciário é igualmente enxuta, contando com uma Vara de Execução Penal (VEP), uma Vara de Execuções das Penas e Medidas Alternativas (Vepema) e uma Vara de Execuções das Penas em Regime Aberto (Vepera). Para a atuação nos feitos judiciais correlatos, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) dispõe de oito Promotorias de Execuções Penais (Proep) e cinco Promotorias de Execuções das Penas e Medidas Alternativas. Além desses ofícios, foi criado, no ano de 2014, o Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional do Distrito Federal (Nupri). Todos os órgãos citados localizam-se na zona central de Brasília e possuem competência e atribuição em todo o território do Distrito Federal.

Quanto ao Poder Executivo, à semelhança de outros estados, o Sistema Prisional do Distrito Federal (SPDF) passou a maior parte de sua existência sendo gerido por meio da Subsecretaria do Sistema Penitenciário (Sesipe), ora vinculada à Secretaria de Estado de Justiça, ora à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal. Apenas em maio de 2020, houve a criação da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal (Seape)⁴².

Comparado à grande maioria dos estados, e, em particular, ao Estado de São Paulo, a extensão territorial, a concentração das unidades penitenciárias e as atuações especializadas e localizações centrais dos principais órgãos de execuções penais parecem indicar um cenário privilegiado de atuação. Contudo, a despeito das vantagens experimentadas na realidade distrital, observam-se, no cotidiano das ações ministeriais voltadas à fiscalização do sistema prisional e à implementação de políticas públicas penitenciárias, muitas das dificuldades e inquietações compartilhadas pelos Ministérios Públicos Estaduais.

O Núcleo de Controle e Fiscalização (Nupri) foi criado na estrutura do MPDFT por meio da Portaria Normativa nº 344, de 22 de outubro de 2014, da Procuradoria-Geral de Justiça, em atenção à demanda apresentada pelas Promotorias de Execução Penal, justificada pela dificuldade de se conciliar a atuação em centenas de processos individuais de cumprimento da pena com a promoção de políticas públicas e ações

⁴² A Seape foi criada por meio do Decreto nº 40.833, de 26 de maio de 2022. Disponível em: <<https://seape.df.gov.br/decreto-no-40-833-cria-seape/>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

voltadas à defesa dos direitos difusos e coletivos dos reeducandos e ao controle externo das atividades da (atual) Polícia Penal.

Diretamente ligado à Procuradoria-Geral de Justiça, a previsão de suas atribuições⁴³ levou em consideração a complexidade no acompanhamento das diversas atividades envolvidas na prestação de serviços penitenciários e dispôs minuciosamente sobre as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias para garantir a observância das normas legais voltadas à preservação da dignidade da pessoa encarcerada, à defesa dos interesses sociais e dos direitos individuais indisponíveis, à defesa dos direitos coletivos dos presos e internados, à proteção do patrimônio público, à fiscalização de verbas destinadas ao sistema penitenciário e à responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade ou práticas ilícitas no exercício de suas funções.

Nos anos que decorreram desde a sua criação, o Nupri passou por diversas etapas, nas quais os objetivos e as metas de trabalho procuraram reafirmar os propósitos de sua criação e os fins prioritários de ação em cada fase, passando pela marca inicial de se fazer conhecer e respeitar no ambiente prisional; compreender as demandas mais prementes de enfrentamento; inserir-se na rede de atuação coletiva conformada pelos diversos atores e órgãos da execução penal e contribuir para o seu fortalecimento; diagnosticar as vulnerabilidades do sistema penitenciário; e, então, estabelecer eixos concretos de atuação com vista a fomentar boas práticas e o aperfeiçoamento das atividades carcerárias.

No curso deste trabalho, percebeu-se, ainda, a importância de acompanhar e enfrentar as atividades do crime organizado na região do DF e seu entorno e, assim, avaliar os impactos dessa particular forma de criminalidade no cárcere. Com tal objetivo, o Nupri passou a atuar, em parceria com o Grupo de Atuação Especial contra o Crime Organizado (Gaeco) e outras Promotorias de Justiça Criminais, nas ações penais contra integrantes de facções criminosas e a realizar, em colaboração com o Centro de Produção, Análise, Difusão e Segurança da Informação (CI), o monitoramento de informações de inteligência prisional e dos conhecimentos produzidos pelas diversas agências acerca da estruturação e das atividades faccionárias.

Ao se fazer presente de forma ativa e constante no ambiente carcerário e nas frentes de atuação coletivas da execução penal, o Nupri

⁴³ O art. 9º da Portaria Normativa n.º 344/2014 – PGJ/MPDFT estabeleceu 62 atribuições ao Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional, parcialmente revisadas pelas Portarias Normativas n.º 684, de 25 de maio de 2020 e n.º 740, de 10 de maio de 2021.

propiciou, ainda, uma maior aproximação do Ministério Público com os usuários do sistema prisional e com os próprios custodiados. Tornando-se referência entre os visitantes e familiares dos apenados, o órgão passou a ser um importante canal com o qual eles contam para externar suas insatisfações, noticiar violações de direitos, esclarecer dúvidas e obter informações sobre o sistema prisional do DF, ainda precário nas interlocuções com a sociedade e na divulgação transparente de seus regramentos.

A esse respeito, válido mencionar o projeto “Diálogos Inclusivos: a representatividade da população carcerária restaurada por meio da família”, desenvolvido em parceria com a Coordenadoria Executiva de Autocomposição (Cauto) do MPDFT durante a pandemia de Covid-19, ante a constatação das angústias e da falta de informações dos familiares dos custodiados do DF, decorrentes do fechamento das unidades prisionais à visitação. Iniciados em agosto de 2020, esses encontros obtiveram resultados bastante positivos, oportunizando espaço de fala para a sociedade e ofertando esclarecimentos e informações qualificadas, além de permitirem a definição de providências para a melhoria do Sistema Prisional com base nos relatos das adversidades enfrentadas pelos próprios usuários. O projeto foi incluído no banco de boas práticas da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A criação de um órgão ministerial voltado à atuação difusa e coletiva no âmbito prisional, associado à estrutura também especializada no âmbito da Defensoria Pública, da comprometida atuação do Juízo de Execuções Penais no rol de corregedor do sistema penitenciário e de outros órgãos de execução igualmente, vem rendendo importantes frentes de atuação. Embora respeitadas as funções constitucionais de cada órgão conformador da rede, o propósito comum de identificar as fragilidades do sistema e reforçar os valores de dignidade humana, respeito e ressocialização fundamentais ao adequado cumprimento da pena resultaram na realização de reuniões interinstitucionais, diligências e em atos conjuntos dirigidos ao incremento da atuação do Estado.

Nesse sentido, possível citar, apenas exemplificativamente, a elaboração das Recomendações Conjuntas nº 01 e 02 de 2021⁴⁴, apresentadas à Seape pelo Nupri/MPDFT e pelo Núcleo de Execuções Penais da Defensoria Pública do Distrito Federal (NEP/DPDF); a

44 A Recomendação Conjunta nº 01/2021 – Nupri/MPDFT - NEP/DPDF à Seape e às Administrações dos Presídios do DF trata da utilização de Instrumentos de Menor Potencial Ofensivo fornecido aos policiais penais; enquanto a Recomendação Conjunta nº 02/2021 - Nupri/MPDFT - NEP/DPDF à Seape cuida da instalação de Circuito Fechado de Televisão em todos os estabelecimentos penais que estejam sob a sua gestão.

constituição de um grupo interinstitucional para o monitoramento da Covid-19 no sistema prisional, coordenado pelo TJDF, com a participação de integrantes da Seape, da VEP, do Nupri/MPDF, da DPDF, da OAB/DF e da Secretaria de Estado de Saúde do DF (SES); e a apresentação das competências da VEP, do MPDF e da DPDF em participações desses órgãos em cursos de capacitação continuada dos policiais penais.

Destacam-se, ainda, entre outros desafios propostos pelo Nupri com o fim de reproduzir iniciativas de sucesso observadas no sistema penitenciário nacional, a elaboração de acordos de cooperação técnica com universidades, institutos e organismos internacionais para a produção de estudos, diagnósticos e capacitações no ambiente carcerário; o debate acerca da implementação do fundo rotativo e outras formas de impulso às oportunidades de trabalho e estudo para apenados e egressos; o projeto para implementação do sistema APAC no DF; e a discussão inclusiva acerca do uso de circuitos fechados de monitoramento eletrônico e *bodycams* nas unidades prisionais.

A experiência de um órgão central de promoção de políticas públicas e atuação difusa no âmbito da execução penal tem se mostrado assertiva e resultado em importantes conquistas na atuação do MPDF. No entanto, como parte de qualquer processo de inovação, seu implemento e consolidação igualmente apresenta obstáculos e requer apurado diálogo intrainstitucional, especialmente para o ajuste de ações promovidas por atribuições compartilhadas com outros órgãos ministeriais. Observa-se, dessarte, que na estrutura do MPDF igualmente ocorre a cisão de competências pertinente à execução penal.

Aproximando-se da perspectiva retratada no ponto anterior, anota-se que, embora os promotores de Justiça atuantes no Nupri realizem frequentes diligências e inspeções nas unidades prisionais e mantenham contínuo diálogo com as respectivas direções penitenciárias e com os gestores do sistema, a atribuição de fiscalizar as unidades penais permaneceu a cargo das Promotorias de Execuções Penais, que promovem as inspeções mensais com esse fim e o encaminhamento das correlatas informações ao CNMP. Cada Promotoria, assim como o Nupri, mantém seus próprios registros em procedimentos internos instaurados para o acompanhamento das penitenciárias vistoriadas.

A evidente complementariedade da atuação desses órgãos ministeriais torna fundamental a comunicação entre eles, especialmente

no que respeita ao compartilhamento de informações e dados coletados, à identificação das deficiências que devem ser enfrentadas por meio do fomento de políticas públicas e de ações coletivas e à articulação das demandas extrajudiciais, exercida por meio de recomendações e pedidos de providências administrativas a serem adotadas pela Seape e pelas direções das unidades prisionais.

O que se verifica, contudo, é que, mesmo em um contexto em que as coordenações se acercam fisicamente, a integração entre a Proep e o Nupri mostra-se ainda deficitária e, diante da grande rotatividade dos promotores de Justiça atuantes nesses escritórios, depende mais do comprometimento pessoal dos responsáveis do que de fluxos de comunicação sistematizados institucionalmente.

A amplitude de atribuições conferidas ao Núcleo Prisional demonstrou, de igual modo, a imprescindibilidade de interlocução e da atuação coordenada com outros órgãos ministeriais, a exemplo das Promotorias Criminais, de Saúde e de Defesa do Patrimônio Público, com quem comungam atribuições para acompanhar ou realizar investigações (e propor ação penal) acerca de crimes de organização criminosa e delitos praticados por policiais penais no exercício das funções, apresentar demandas à Gerência de Saúde Prisional ou às Coordenações Regionais de Atenção Primária da SES ou para a adoção de medidas fiscalizatórias (e eventuais responsabilizações) de gestão de verbas e execuções de contratos públicos envolvendo o sistema penitenciário local. A falta de sincronicidade nas ações promovidas por escritórios com competências concorrentes pode não apenas resultar em descompasso da atuação do Ministério Público, mas comprometer a própria imagem institucional por posicionamentos antagônicos dirigidos a outros órgãos públicos.

Também não são poucos os obstáculos encontrados para a apuração das denúncias sobre fatos supostamente ocorridos no sistema prisional, incluindo-se os relatos de abusos, maus-tratos ou torturas. Cuidando-se de um universo peculiar e fechado, no qual os presos e os servidores são pautados por regras de condutas próprias e um senso de lealdade a seus pares, a falta de informações claras e de mecanismos de acompanhamento e controle das rotinas carcerárias por vezes limitam ou impedem a obtenção dos elementos necessários para a responsabilização penal ou disciplinar tanto dos custodiados quanto dos policiais penais, dando margem ainda a reações adversas por parte dos familiares dos detentos e usuários do sistema penitenciário e à atuação de facções criminosas.

Sem desconsiderar a importância de um órgão do Poder Executivo dedicado exclusivamente às questões atinentes ao sistema prisional, que, embora impactem inquestionavelmente a segurança pública local, possuem meandros singulares, a recente criação da Seape no Distrito Federal ainda vem revelando suas provações. Não apenas em razão das articulações que envolvem o fomento de políticas públicas, muitas vezes condicionadas a interesses específicos, mas também em razão da intermitência das gestões⁴⁵, decorrentes de ingerências políticas na cúpula do órgão; dos contratempos advindos do processo, ainda incompleto, de estruturação de uma Secretaria própria; da qualificação técnica dos gestores e ocupantes de cargos de chefia, também em progresso; e da falta de “maturidade” institucional, reflexo de uma carreira em consolidação.

Observam-se, além de problemas com a superlotação e da insuficiência de profissionais, a ausência de uniformização de procedimentos operacionais e de regulamentos que orientem a atuação dos gestores e as atividades da rotina carcerária, a falta de capacitação continuada dos servidores, a resistência ao uso de tecnologias que permitam o monitoramento da massa carcerária e das ações de intervenção da força policial nas unidades prisionais e a ausência de um órgão de controle interno forte. Embora se tenha uma polícia penal comprometida com os aspectos de segurança e disciplina das unidades prisionais, mantendo o controle do sistema penitenciário, nota-se a urgente demanda de refletir nessa corporação a sua identificação também com o fim de ressocialização da pena. Todos esses eixos temáticos são desenvolvidos pelo Nupri.

A experiência do MPDFT, reconhecendo seus limites e a necessidade de constante aprimoramento de suas ações, parece comprovar que a implementação de um órgão ou coordenação centralizada no âmbito do Ministério Público, a despeito da significativa maleabilidade e capacidade de articulação exigida, permite a concentração de esforços para que os conhecimentos reunidos e o fortalecimento da rede de atuação conformada sejam empregados de forma direcionada e mais efetiva à obtenção dos resultados esperados da atuação do *Parquet* no âmbito difuso e coletivo da execução penal.

45 Desde a sua criação, em 26 de maio de 2020, passaram pela gestão prisional quatro secretários de Estado.

6. CONCLUSÕES

Da breve análise empreendida, pode-se concluir que o sistema prisional brasileiro possui, como marca característica, a baixa cooperatividade entre os atores que nele atuam. A falta de integração entre os entes federados e entre os órgãos que operam na execução criminal, somada aos poucos investimentos e à ausência de interesse político na criação de políticas penitenciárias, culminou no fortalecimento das facções criminosas, que têm se colocado como instâncias de representação dos presos.

Com foco na atuação do Ministério Público, percebe-se que a realidade de cada um dos estados federados é muito distinta. Cada órgão ministerial precisa, portanto, lidar com as particularidades do sistema prisional local, havendo variações consideráveis na quantidade de unidades e detentos, e na natureza do órgão que coordena administrativamente o sistema (Secretaria de Justiça, de Segurança Pública ou de Administração Penitenciária).

Não bastasse as divergências observadas nos órgãos do Estado, o próprio Ministério Público não possui uma forma unificada de atuação, cabendo a cada ramo do *Parquet* organizar como serão exercidas as atribuições na execução criminal e na fiscalização do sistema prisional. Nesse contexto, tem-se que incontáveis são os reveses enfrentados pelos órgãos de execução ministerial, em todo o país, na promoção de medidas de aprimoramento do ambiente carcerário e no fomento de políticas públicas prisionais que permitam o cumprimento da pena com dignidade e potencial de ressocialização dos reeducandos.

É de crucial importância, portanto, o papel exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que pode estimular a troca de informações entre os diferentes ramos ministeriais, promovendo fóruns, debates e eventos que permitam a criação de um espaço para o encontro e a troca entre promotores que atuem no sistema prisional e na execução criminal.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Carlos. Cárcere e Sociedade na América Latina, 1800-1940. In MAIA, Clarissa Nunes et al (coord.). História das prisões no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro, Anfiteatro, 2017.

ALENCAR, Eduardo M. De quem é o comando? O desafio de governar uma prisão no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2019.

BEÇAK, Rubens; LOPES, Rafaella M. Direitos Fundamentais: O trem dos trilhos enferrujados e a solução técnica do Estado de Coisas Inconstitucional. In: VASCONCELOS, Adaylson W. S. de. (Org.). Direito em Movimento: saberes transformadores da sociedade contemporânea. 1.ed. Ponta Grossa-PR: Atena Editora, 2020, v. 1, p. 37-48.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Falência da pena de prisão: causas e alternativas, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

DAUNFEMBACK, Valdirene; MELO, Felipe Athayde Lins. Modelo de Gestão para a Política Penal: começando uma conversa. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Período de janeiro a junho 2021. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYWl5YjI3MTktNDZiZi00YjVhLWFjN2EtMDM2NDdhZDM5NjE2IiwidCI6ImVlMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>> Acesso em: 13 mar. 2022.

FILHO, José J. Administração Penitenciária. O controle da população carcerária a partir da gestão partilhada entre diretores, judiciário e facções. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, prisões e conventos. 9ª edição. São Paulo: Editor Perspectiva, 2019.

MELO, Felipe Athayde Lins. As prisões de São Paulo: Estado e mundo do crime na gestão da “reintegração social”. 1ª ed. São Paulo, Alameda, 2014.

MOURA, Tatiana Whately de. Gestão da Informação na Política Penal. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). Para

além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ato Normativo nº 919/2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Atos_Normativos/Atividade_Fim/Relacao_Atos_Ativ_Fim>. Acesso em: 13 mar. 2022.

SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, Ano 1, Edição, p. 72/90, 2007. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/publicacao/de-montoro-a-lembo-as-politicas-zpenitencirias-de-so-paulo/>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. História da SAP. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/dir-coo.html>>. Acesso: em 13 mar. 2022.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. SAP em dados. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

VAREJÃO, Bruna R. D. Quem manda na quebrada? O pluralismo jurídico sob o enfoque do poder normativo exercido pelo primeiro comando da capital no sistema prisional paulista. In ANAIS DO II SEMINÁRIO DE PESQUISA. Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2021.

VAREJÃO, Bruna R. D. Quem tem medo do PCC? Apontamentos sobre o faccionamento de presos no estado de São Paulo. In CNMP. A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), 2020.

VASCONCELOS, Beto et al. Questão Federativa e Sistema Penitenciário. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord.). Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ZAMPIER, Débora. Culpa de Ninguém: entendendo falhas institucionais na gestão do sistema prisional. In DAUNFEMBACK, Valdirene; VITTO, Renato C.P. de (coord). Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal do Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 201