



**ESTABELECIMENTOS PENAIS EM GOIÁS: A (IN)APLICABILIDADE DA LEI DE  
EXECUÇÃO PENAL**

**Especializanda: Simone Mendonça da Silva**

**GOIÂNIA – GO**

**SET 2017**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM CIÊNCIAS CRIMINAIS**

**2ª TURMA**

**ESTABELECIMENTOS PENAIS EM GOIÁS: A (IN)APLICABILIDADE DA LEI DE  
EXECUÇÃO PENAL**

**Trabalho para obtenção de Título  
de Especialista no Curso da Pós-  
Graduação *Lato Sensu* em Ciências  
Criminais – Professor Orientador:  
Drn. Gaspar Alexandre Machado  
de Sousa**

**GOIÂNIA – GO**

**SET 2017**

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM CIÊNCIAS CRIMINAIS**

**2ª TURMA**

**ESTABELECIMENTOS PENAIS EM GOIÁS: A (IN)APLICABILIDADE DA LEI DE  
EXECUÇÃO PENAL**

**Nota:**

---

**Assinatura do Professor Orientador: Drn. Gaspar Alexandre Machado de Sousa**

**Data: 30/Set/2017**

**GOIÂNIA – GO**

**SET 2017**

À minha família, entusiasta eterna pelo meu  
sucesso e crescimento.

## AGRADECIMENTOS

A Deus minha fortaleza, por ter me mostrado que era possível.

Aos meus pais e irmãos pela compreensão e amor incondicional.

Ao meu orientador Drn. Gaspar pelo incentivo e credibilidade em mim depositados.

À Esmeg por ter contribuído para meu aperfeiçoamento profissional e pessoal.

Aos colegas Adriano, Edvani, Ícaro, João e Richard pelo encorajamento, força e debates durante a caminhada.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pelo apoio financeiro e moral.

Por fim, aos meus amores, José Lucas e Ana Laura, pelos beijos e abraços calorosos, que nenhuma outra tia no mundo recebeu.

“O aprisionamento dos seres humanos foi, e sempre será ato de violência, que impõe a perda de liberdade – esse direito tão caro ao homem – àquele que praticou um crime.”

Haroldo Caetano da Silva

## **RESUMO**

Este estudo tem por objetivo analisar os tipos de estabelecimentos penais goianos e demonstrar que eles não se adequam ao disposto na Lei de Execução Penal. A análise parte dos princípios constitucionais da dignidade humana e da humanidade aplicável à execução como forma de garantir a integridade física e moral dos condenados a pena privativa de liberdade. Mostra o ativismo judicial em relação ao sistema carcerário, inclusive com a declaração de estado de coisas inconstitucional. Relata a quantidade de vagas nas unidades penais, com base em dados da Corregedoria Geral de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça. Por fim, investiga-se ainda, a relação entre as verbas disponíveis ao sistema carcerário e a atuação dos órgãos responsáveis pela execução penal.

Palavras chaves: Estabelecimento. Penal. Execução. Inexistência. Goiás.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the types of penal establishments in Goiás and demonstrate that they do not comply with the provisions of the Criminal Enforcement Law. The analysis is based on the constitutional principles of human dignity and humanity applicable to the execution as a way of guaranteeing the physical and moral integrity of those sentenced to deprivation of liberty. It shows judicial activism in relation to the prison system, including the declaration of unconstitutional state of affairs. It reports the number of vacancies in the penal units, based on data from the General Office of Justice and the National Council of Justice. Finally, it is investigated the relationship between the funds available to the prison system and the actions of the agencies responsible for the criminal execution.

Keywords: Establishment. Criminal. Execution. Not exist. Goias

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO-----	09
1. LEI DE EXECUÇÃO PENAL – ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL -----	11
1.1 Princípios da dignidade da pessoa humana e da humanidade -----	13
1.2 Omissão normativa de direitos fundamentais e o sistema carcerário-----	15
2. RESPONSABILIDADE DOS PODERES NA GESTÃO DA EXECUÇÃO-----	20
2.1 O ativismo judicial-----	22
2.2 Funpen-----	23
3. TIPOS DE ESTABELECIMENTOS PENAIIS DESTINADOS A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE-----	27
3.1 Penitenciária-----	28
3.2 Colônia agrícola, industrial ou similar-----	28
3.3 Casa do albergado ou estabelecimento adequado-----	29
3.4 Cadeia Pública -----	29
3.5 Unidades prisionais-----	29
3.6 Quantidade de vagas -----	31
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS-----	35
REFERÊNCIAS-----	37



## INTRODUÇÃO

Os estabelecimentos penais são peças importantes para assegurar que a execução penal seja adequada a minimizar as consequências da pena privativa de liberdade. Pois, são através deles que se garantem a aplicação dos direitos constitucionais tutelados ao preso, bem como daqueles previstos na legislação infraconstitucional.

Direcionar os reclusos ao local adequado ao cumprimento da reprimenda, além de ser um direito, permite ao estado controlar e gerir a quantidade necessária de vagas, bem como investir o recurso adequado, dando efetividade a Lei 7.210/84.

No Estado de Goiás, uma das maiores dificuldades na gestão do sistema carcerário, além da falta de vagas, consiste na deficiência das estruturas físicas dos ambientes penais.

Outro empecilho ao funcionamento correto da Execução Penal reside na ausência de estabelecimentos penais legalmente aptos a abrigar corretamente os regimes prisionais.

De acordo com o Relatório de Inspeções aos Presídios em Goiás, realizado em 2015, dos 130 estabelecimentos existentes, apenas três são classificados como penitenciária, uma como Colônia Agroindustrial e as demais são denominadas genericamente de Unidades Prisionais. Ao todo atendem população carcerária de cerca de 15.900 indivíduos.

Segundo o Supremo Tribunal Federal o sistema carcerário, por violar reiteradamente direitos fundamentais assegurados aos presos, se constitui em estado de coisa inconstitucional.

Na contramão disso tudo, em 2016 o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) possuía saldo contabilizado em R\$ 3,3 bilhões, receita que, de acordo com a Lei Complementar 79/94, devem ser destinados para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

São essas questões relativas à situação atual dos estabelecimentos penais goianos que serão objetos do nosso estudo.

Assim, no primeiro tópico será feita uma abordagem sobre a Lei de Execução Penal sob o prisma dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da humanidade.

No segundo será analisada a responsabilidade dos poderes na gestão do sistema prisional,

com enfoque na atuação judicial proativa e nos recursos financeiros disponíveis pelos fundos penitenciários.

Já o terceiro compara os tipos de estabelecimentos penal previsto na lei 7.210/84 e os existentes no Estado de Goiás, analisa o quadro de vagas e a quantidade de presos por unidade prisional.

No mais, considerando que há poucas obras doutrinárias atuais versando sobre o tema e muitas opiniões e dados a respeito, a obra será desenvolvida principalmente com base em artigos, textos, matérias jornalísticas, estatísticas de órgão oficiais e não oficiais, e jurisprudências.

## **1. LEI DE EXECUÇÃO PENAL – ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

A execução penal até o início da década de 1930 era composta por regulamentos criados por cada unidade federativa. Assim, diante dos inúmeros regramentos existentes a respeito do tema e da dificuldade de aplicá-los, houve a necessidade de padronização dos procedimentos.

Surge, então, a ideia de criar uma norma aplicável, de modo uniforme, a toda federação. A primeira empreitada deu-se através do projeto de Código Penitenciário da República (1933), de autoria de Cândido Mendes, Lemes de Brito e Heitor de Carvalho. Referido projeto foi esquecido logo em seguida devido à instituição do Código Penal (Decreto-Lei 2.848/40) e do Código de Processo Penal (Decreto-lei 3.689/41).

Segunda tentativa ocorreu com o anteprojeto de Código Penitenciário em 1957, que sequer foi encaminhado ao Congresso Nacional, uma vez que um projeto de lei do ano de 1951, de autoria do Deputado Carvalho Neto, agradou mais ao Governo Federal, acabando por ser transformado na Lei 3.274/57.

Diante da pouca aplicação prática dessa lei, terceira empreitada aconteceu em 1963 com a elaboração do Código de Execuções Penais, que dentre suas normas tratava de questões inerentes aos direitos e deveres do preso, assistência ao egresso e medidas de segurança.

Outras tentativas ocorreram, como por exemplo, o anteprojeto de Benjamim Morais Filho (1970), com vistas a instituir o Código Penitenciário. O êxito veio, no entanto, somente em 1984, com a edição da Lei 7.210/84, oriunda de comissão instituída em 1981 pelo então Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel.

A demora na elaboração de norma que regulasse o tema refletiu a instabilidade político-social, marcada principalmente pela ditadura e repressão militar, a que o país esteve sujeito (1930-1945/1964-1985).

Uma das inovações trazidas pela Lei de Execução Penal foi assegurar a jurisdicionalização da execução, sutilmente introduzida pelo Código de Processo Penal em 1941, adotando o sistema misto, também denominado eclético, em que a atividade executiva é desenvolvida em conjunto pelo judiciário e executivo.

A substituição do sistema administrativo pelo eclético teve por finalidade evitar os excessos

do Estado sobre o apenado, limitando o autoritarismo imposto sob o pretexto de exercer o *jus exequendi*. A execução, até então, era tratada como matéria de natureza puramente administrativa.

A Lei de Execução Penal evidenciou o caráter jurisdicional e a autonomia científica da matéria, destacando-a de outros ramos do Direito, principalmente do Direito Penal e do Direito Processual Penal.

Conforme ensinam Távora e Alencar<sup>1</sup>, a autonomia a que a doutrina se refere é a predominantemente didática, em virtude de possuir legislação específica normatizando a matéria, ser constitucionalizada e objeto de estudo regular nas faculdades de direito.

A execução penal é um processo que não possui relação de continuidade com a ação de conhecimento criminal. “Na prática, depois de encerrado o processo penal condenatório, os autos são arquivados e, por cópia, são formados outros autos, onde será desenvolvido o processo penal executivo.”<sup>2</sup>

No entanto, as garantias processuais asseguradas no decorrer do processo de conhecimento devem ser estendidas ao processo executivo, observados em todo o caso, a sua especialidade.

Seu objetivo geral é o de efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal, denominada de pretensão executória. Por objetivo específico pretende, por meio da pena, retribuir e prevenir a prática delituosa. Nas lições de Nucci

Reprimindo o criminoso, o Estado promove a prevenção geral positiva (demonstra a eficiência do Direito Penal, sua existência, legitimidade e validade) e geral negativa (intimida quem pensa em delinquir, mas deixa de fazê-lo para não enfrentar as consequências decorrentes da punição). Quanto ao sentenciado, objetiva-se a prevenção individual positiva (reeducação e ressocialização, na medida do possível e da sua aceitação), bem como a prevenção individual negativa (recolhe-se, quando for o caso, o delinquente ao cárcere para que não torne a ferir outras vítimas).<sup>3</sup>

Em suma, a execução penal tem por finalidade tanto o cumprimento efetivo do título judicial executivo como a recuperação do apenado e seu retorno ao convívio social.

---

<sup>1</sup> TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 10. ed. rev. atual e ampl. – São Paulo: Jus Podivm, 2015. p. 1573.

<sup>2</sup> TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 10. ed. rev. atual e ampl. - São Paulo: Jus Podivm, 2015.

<sup>3</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 13. ed. rev., atual. e ampl – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 952-953.

## 1.1 PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA HUMANIDADE

A Constituição deve ser compreendida como um sistema que privilegia determinados valores sociais. Um deles é o valor da Dignidade da Pessoa Humana eleito como valor essencial à ordem jurídica brasileira.

Consagrado pela Constituição Federal, o princípio da dignidade da pessoa humana está previsto no art. 1º, inciso III, no título que trata dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil sendo considerado um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Possui um conceito jurídico amplo, assim como os demais princípios, mas sua finalidade na condição de princípio fundamental é assegurar ao homem um mínimo de direitos que devem ser respeitados pela sociedade e pelo poder público.

A dignidade é uma qualidade inerente ao ser humano, podendo ser traduzida como valor natural inato da pessoa, que visa preservar a liberdade individual e a personalidade.

Na qualidade de princípio fundamental estabelece os limites da interpretação normativa, alicerçando todo o ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de orientador que coloca o ser humano como preocupação central para o Estado brasileiro, a fim de que a proteção das pessoas seja vista como um fim em si mesmo.

O princípio da Dignidade da Pessoa Humana exige das autoridades administrativas que confiem aos condenados condições mínimas de tratamento, essencialmente no tocante à salubridade no ambiente prisional, bem como, assistência material, moral e religiosa, individualização na execução da pena e a transmissão de valores essenciais ao retorno à convivência coletiva.

Diante de um Estado Democrático de Direito, o princípio da Dignidade da Pessoa Humana deve ser aplicado e efetivado na prática, de modo que, de nada adianta ter uma previsão legal, uma garantia constitucional, se constantemente a integridade física e a própria dignidade humana dos presos são constantemente violados pelo Estado detentor do poder punitivo, o qual deveria ser o primeiro a primar pelos referidos direitos.

Desse modo, vê-se que a dignidade humana limita o poder de atuação estatal, sendo o respeito a este princípio condição para a existência de um Estado de Direito e para a legitimidade do exercício do poder, uma vez que deve respeitar e garantir a primazia dos direitos fundamentais.

No que se refere ao poder punitivo, a dignidade humana também o limita, do mesmo modo

como acontece com os demais princípios, interferindo tanto na qualidade como na quantidade de pena imposta, de forma que a sanção imposta ao condenado deve permitir o exercício, ainda que não plenamente, de seus direitos fundamentais, respeitando a sua pessoa em todos os seus aspectos.

Dessa forma, a norma fundamental tutela que o apenado seja tratado como qualquer outra pessoa, ou seja, como sujeito de direitos. Sendo que as limitações a que estão subordinadas em razão da aplicação da pena, devem corresponder estritamente ao que está disposto na norma, sob pena de ferirem o referido princípio.

O que significa dizer que, mesmo encarcerada, a pessoa não perde a qualidade de ser humano, independentemente da infração penal cometida. Devendo ter preservados todos os direitos que não forem contrários à pena privativa de liberdade aplicada.

Como desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana, Masson afirma que o princípio da humanidade "apregoa a inconstitucionalidade da criação de tipos penais ou a cominação de penas que violam a incolumidade física ou moral de alguém"<sup>4</sup>. Tem como cerne o respeito à pessoa humana, à sua dignidade, referindo-se tanto a proibição de atitudes negativas, como a prescrição de atitudes positivas a respeito do ser humano.

Assim, em razão deste princípio, a pena não pode ter por objetivo o sofrimento do apenado, nem o descaracterizá-lo enquanto pessoa portadora de dignidade. Nucci assevera que

o princípio da humanidade é adotado, constitucionalmente, envolvendo não apenas o Direito Penal como também o Direito da Execução Penal. Dispõe o art. 5, XLVII, que "não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis"<sup>5</sup>.

Além de normatizado pela CF, é tutelado expressamente por outros preceitos legais, como pode ser visto no art. 40, da Lei de Execução Penal e no art. 38, do Código Penal, que garantem o respeito à integridade física e moral dos presos.

O princípio da humanidade é afetado pelo modo de execução da pena, sobretudo da privativa de liberdade. É o caso, por exemplo, de se manter os detentos em espaços não condizentes com a dignidade humana, como em ambientes insalubres, fétidos, sem higiene, sem espaço físico e

---

<sup>4</sup> MASSON, Cleber. **Direito Penal Esquemático – Parte Geral** - Vol.1. 9 ed. rev. atual. e ampl.: Método (edição digital), 2016.

<sup>5</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 13. ed. rev., atual. e ampl – Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 952.

estrutura adequada à quantidade de detentos.

Portanto, à luz desses valores, as penas cruéis, degradantes e perpétuas são expressamente vedadas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Ainda, decorre desses princípios estruturais a obrigatoriedade de destinação dos presos a estabelecimento penal compatível com o regime fixado na sentença, como forma de lhes garantir os meios de desenvolvimento integral de sua personalidade e de lhes preservar a integridade física, proporcionando no futuro o retorno ao convívio social.

Então, a fim de atender este princípio as penas devem reduzir o seu grau de afluência e compatibilizá-las com o máximo de desfrute de direitos do preso, possibilitando o exercício de todos os direitos que não seja imprescindíveis ao cumprimento da reprimenda.

## 1.2 OMISSÃO NORMATIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O SISTEMA CARCERÁRIO

A jurisprudência e doutrina pátrias entendiam, até pouco tempo, que só era possível ocorrer a omissão inconstitucional no que se refere às normas constitucionais de eficácia limitada. Já que são elas que dependem de regulamentação para terem aplicabilidade.

No entanto, a omissão inconstitucional pode dar-se tanto em relação às normas de eficácia contida como as de eficácia plena, nas hipóteses de não efetivação do conteúdo nelas previsto ou quando sua implementação é deficiente pela falta de coordenação da lei e da ação administrativa.

A omissão à efetivação da norma constitucional não ocorre apenas por parte do Legislativo. O Executivo também pode infringir a norma fundamental ao deixar de implementar as ações necessárias à efetivação dos direitos tutelados.

### A omissão normativa

pode ser de competência tanto do legislador como de órgão administrativo. Significa dizer: a preocupação deve ser com a falta de medidas normativas que resulte em inefetividade de disposições constitucionais, e não necessariamente de medida legislativa, assim entendida como ato de competência do legislador.<sup>6</sup>

Portanto, tanto o legislador quanto o administrador negam a Constituição quando se omitem em disciplinar ou executar matéria por ela determinada. A omissão pode advir também da falta de coordenação entre medidas legislativas e administrativas e de falhas nos ciclos de política pública.

<sup>6</sup> CAMPOS, Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Jus podivm, 2016. p.31

Esse é o caso, por exemplo, do que acontece com o sistema carcerário brasileiro.

Muitas vezes, há lei e iniciativas administrativas para cumprimento dos comandos legais em favor da realização de direitos constitucionais, porém o resultado é pífio, revelando-se a insuficiência na proteção estatal. (...) Tal situação, em muitos casos, mostra-se insistente, não demonstrando o Legislativo e o Executivo capacidade institucional e disposição política para revertê-la.<sup>7</sup>

Uma das consequências da omissão prolongada num período razoável de tempo é que ela gera a violação de um dever constitucional de tutela assegurada aos indivíduos, infringindo objetivamente o direito posto na norma suprema.

Quando isso acontece de forma reiterada e massiva violando os direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, temos o que é conhecido por Estado de Coisas Inconstitucional – ECI. O ECI pode ser definido como técnica decisória pela qual, a corte constitucional de um país, declara uma realidade inconstitucional em decorrência de contradição entre o que prescreve a norma constitucional e a realidade fática.

Para sua caracterização são exigidos alguns requisitos ou fatores. O primeiro pressuposto caracteriza-se quando normas relativas a direitos fundamentais são direta ou indiretamente violadas de forma contínua e sistemática atingindo uma grande quantidade de pessoas ou grupos sociais.

O segundo diz respeito à ausência ininterrupta e persistente de atuação em estabelecer medidas legislativas, administrativas e orçamentárias imprescindíveis à materialização dos direitos essenciais. Assim, não representaria a inatividade de uma única autoridade pública, mas o funcionamento deficiente do Estado como um todo. São, portanto, o conjunto de omissões normativas inconstitucionais em estágio avançado de violação ou de proteção deficiente dos direitos fundamentais.

O outro “tem a ver com as medidas necessárias à superação das inconstitucionalidades, especialmente se considerarmos falhas estruturais como deficiências no ciclo de políticas públicas”<sup>8</sup>.

Nesse sentido, ocorrerá o ECI quando for necessária à atuação de mais de um órgão para solucionar o problema de violação a direitos, exigindo a adoção de ordens de execução complexa a todos eles.

---

<sup>7</sup> CAMPOS, Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Jus podivm, 2016.p. 58.

<sup>8</sup> CAMPOS, Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Jus podivm, 2016. Op cit., p. 183.



O último requisito refere-se à probabilidade de um número significativo de afetados transformar o caso de desrespeito reiterado em demanda judicial, ocasionando grave congestionamento do Poder Judiciário. Assim a declaração do ECI visa tratar o problema de forma geral e isonômica aqueles que se encontram na mesma situação.

A fundamentação da decisão estrutural no ECI dirige-se contra a realidade inconstitucional decorrente da reiterada omissão estatal que implicam severa violação do sistema de direitos fundamentais. Dispondo ativamente sobre as medidas a serem adotadas a médio, curto e longo prazo, pelos entes responsáveis com vistas à transformação da realidade social contrária a constituição.

As ordens emanadas não possuem estrutura engessada, primam pelo monitoramento e diálogo entre os envolvidos levando-se em consideração a capacidade institucional de cada órgão. Buscam não apenas reparar o dano, mas prevenir danos futuros por meio da transformação das instituições deficientes.

O mandado de injunção, o recurso extraordinário com repercussão geral, e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental são mecanismos tutelados pela Constituição Federal/88, que permitem ao Supremo reconhecer e declarar o ECI.

A legitimidade da Corte Constitucional se funda na necessidade de interferência judicial para resolver a situação de descaso persistente quanto aos direitos fundamentais.

Foi com base nesse instituto, que o Supremo Tribunal Federal, em 09/09/2015 na ADPF 347 de relatoria do Ministro Marco Aurélio, enfrentou a problemática e reconheceu que o sistema penitenciário brasileiro vive um Estado de Coisas Inconstitucional, com uma violação generalizada de direitos fundamentais dos presos.

Em sede cautelar, o Plenário determinou a implementação, no prazo máximo de 90 dias, por parte de juízes e tribunais de todo país, de audiências de custódia, bem como a liberação, por parte da União, sem qualquer tipo de limitação, do saldo acumulado do fundo penitenciário nacional, para utilização na finalidade para o qual foi criado, proibindo a realização de novos contingenciamentos.

A ementa do acórdão ficou assim redigida:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil.

SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”.

FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional.

AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Cíveis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão.

Referida decisão, reafirmou o que já era sabido por todos: a violação sistemática dos direitos fundamentais do preso em todas as unidades da federação.

Tais violações já haviam sido levadas ao conhecimento do Supremo por meio do RE nº 580.252/MS, em que se discute se o Estado deve indenizar os presos que sofrem danos morais por cumprirem pena em estabelecimentos degradantes, e do RE nº 641.320/RS em que se aventou a possibilidade de cumprimento de pena em regime aberto ou domiciliar quando inexistente acomodação no regime semiaberto.

A matéria também havia sido objeto de debate na Câmara dos Deputados no ano de 2009, na CPI que investigava a situação dos presídios brasileiros, concluindo ao final em seu relatório que a superlotação é a origem dos demais problemas do sistema carcerário.

A situação de degradação dos direitos do preso reafirma a violação efetivada pelo Estado ao longo dos anos dos princípios constitucionais pelos quais deveria zelar.

É uma afronta não apenas aos presos, mas a própria ordem social democrata que tem um Estado ineficiente, incapaz de formular, executar e acompanhar ações políticas envolvendo diferentes atores.

“O tratamento desumano conferido aos presos não é um problema apenas dos presos: a

sociedade livre recebe os reflexos dessa política sob a forma de mais violência.”<sup>9</sup>

Entendida a responsabilidade pela lesão causada, devem-se adotar todas as medidas possíveis para reparar e prevenir o dano, mesmo que isso signifique lançar mão de um conjunto complexo e coordenado de ações envolvendo medidas legislativas, administrativas e orçamentárias, em suma, de formulação e execução de políticas públicas.

---

<sup>9</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana**. Revista de Direito Administrativo Nº 254, 2010 (Biblioteca Digital Fórum de Direito Público).

## 2. RESPONSABILIDADE DOS PODERES NA GESTÃO DA EXECUÇÃO

A Constituição Federal estabelece em seu Art. 2º, que “são poderes da união independentes e harmônicos entre si, o legislativo, o executivo e o judiciário”.

Independência é a ausência de subordinação, de hierarquia entre os poderes. Cada um deles é livre para se organizar e não pode intervir indevidamente na atuação do outro. Harmonia, por sua vez, significa colaboração, cooperação, e visa garantir que os Poderes expressem uniformemente a vontade da União.

A independência entre os Poderes não é absoluta. Ela é limitada pelo sistema de freios e contrapesos. Esse sistema prevê a interferência legítima de um Poder sobre o outro, nos limites estabelecidos constitucionalmente. É o que acontece quando o Congresso Nacional fiscaliza os atos do Poder Executivo, ou quando o Poder Judiciário controla a constitucionalidade de leis elaboradas pelo Poder Legislativo.

A Constituição Federal encampou, assim, uma separação de poderes flexível. O que significa dizer que eles não exercem somente suas funções típicas, mas também outras, denominadas atípicas. Exemplo disso é o exercício da função administrativa pelo Judiciário e pelo Legislativo, quando dispõe sobre sua organização interna e sobre seus servidores, ou então, quando o Poder Executivo exerce função legislativa, ao editar medidas provisórias ou leis delegadas.

Vale ressaltar que o poder é uno, o que se divide são as funções exercidas. Dessa forma, apesar da Constituição falar em três Poderes, na realidade, ela está se referindo a funções distintas de um mesmo Poder: a legislativa, a executiva e a judiciária.

A divisão dos poderes fundamenta-se, pois em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função Legislativa; ao Executivo a função executiva; ao Judiciário, a função Jurisdicional; (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação.<sup>10</sup>

Quando o poder político está concentrado nas mãos de uma só pessoa, há uma tendência ao abuso do poder. Sob essa perspectiva, a separação de poderes é verdadeira técnica de limitação do

<sup>10</sup>SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. Malheiros Editores, 2012.

poder estatal.

A luz desses conceitos a LEP elenca vários órgãos como responsáveis pela Execução Penal, a saber: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; o Juízo da Execução; o Ministério Público; o Conselho Penitenciário; os Departamentos Penitenciários; o Patronato; o Conselho da Comunidade e a Defensoria Pública.

Na exposição de motivos, a Lei de Execução esclarece que a finalidade da instituição de tantos órgãos “foram estabelecidos de forma a evitar conflitos, realçando-se, ao contrário, a possibilidade da atuação conjunta, destinada a superar os inconvenientes graves”.

Verifica-se que a lei já previa, desde seu surgimento, a cooperação entre os poderes como forma de superar os problemas do sistema penitenciário.

De acordo com a LEP todos os Poderes possuem responsabilidade sobre a gestão dos estabelecimentos penais e deveres no que tange a busca de alternativas que visem melhorar o modelo carcerário implantado.

Ao Executivo é atribuída a administração dos estabelecimentos penais e a formulação de políticas que assegurem o respeito dos direitos e garantias daqueles submetidos à tutela da LEP. O Legislativo é incumbido da criação do direito positivo que verse sobre o sistema penitenciário. E ao Judiciário cabe à função de aplicar a lei executiva.

Juntos devem zelar pela aplicação integral das disposições legais e dos direitos fundamentais, efetivando na prática ações que resguardem os condenados do poder arbitrário do Estado.

Essa é a cooperação que deve existir entre os poderes, ou seja, é a possibilidade de atuação restritiva de um poder sobre o outro, quando detectado falhas em qualquer deles, já que, a unicidade do poder exige que as atribuições sejam desempenhadas harmonicamente.

Assim, na execução penal, tão importante quanto o juízo da execução é o conselho da comunidade, a defensoria pública e os demais órgãos elencados pela LEP, uma vez que trata de questões policêntricas, cujo enfrentamento só é possível mediante utilização de todas as funções do poder.

Tornar o sistema penitenciário exequível exige esforço conjunto e ações articuladas entre os diversos níveis de governo e a sociedade. É imprescindível que os três poderes e os três níveis de

governo se entendam quanto aos objetivos a serem atingidos e interajam em suas ações para alcançá-los.

O que acontece na prática é que tais sistemas não se articulam e sequer intercambiam seus projetos.

## 2.1 O ATIVISMO JUDICIAL

O Poder Judiciário não pode se negar a apreciar as causas levadas ao seu conhecimento, em atendimento ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (Art.5º, XXXV, da CF).

Nesse sentido, na ausência de atuação dos demais Poderes em temas polêmicos ou matérias em que não há consenso social, o Poder Judiciário é chamado a apresentar soluções.

Esse exercício amplo de poder político-normativo pelos magistrados em face dos outros Poderes caracteriza o ativismo judicial.

O ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.<sup>11</sup>

A participação expansiva do Poder Judiciário visa dar concretude aos valores e fins constitucionais, servindo-se para isso, do espaço de atuação do Legislativo e Executivo.

Essa atuação excepcional dá-se quando os órgãos do Poder Público retardam ou se omitem no desempenho de suas obrigações constitucionais.

O ativismo judicial pode se manifestar por meio da aplicação direta da Constituição a hipóteses sem previsão expressa em seu texto; da declaração de inconstitucionalidade com fundamento em requisitos menos rígidos que os de evidente e flagrante violação constitucional, bem como, através a instituição de obrigações aos entes públicos, principalmente relativos a políticas públicas.

Com base nessas premissas, o TJGO em 2008 determinou que o Estado de Goiás incluísse

---

<sup>11</sup>BARROSO, Luiz Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional**. ISSN 1138-4824, núm 13, Madrid (2009), págs. 17-32.

no orçamento seguinte verba destinada à reforma da unidade prisional da Comarca de Uruaçu, sob pena de multa diária, a ser revertida em favor do Fundo Penitenciário Estadual.

A relatora Maria Cristina Costa em seu voto ponderou que

o surgimento de um Judiciário promovedor de medidas sociais compensatórias e mesmo satisfativas para determinadas demandas individuais e coletivas revela-se importante para assegurar o mínimo existencial configurador da dignidade da pessoa humana.<sup>12</sup>

Em 2015 o magistrado da Comarca de Campinorte-GO, liminarmente, atendeu parte do pleito do Ministério Público em ação civil pública (201400890122), para determinar que o Estado de Goiás, por sua Superintendência Executiva da Administração Penitenciária assumisse a unidade prisional daquela cidade, que estava sob gestão da Polícia Militar.

Esses julgados são exemplos tímidos de ativismo judicial, outros de maior amplitude podem ser elencados, como é o caso da Súmula Vinculante 13, que proíbe o nepotismo; da Súmula Vinculante 11, que trata do uso de algemas; o julgamento dos Mandados de Injunção 670, 708 e 712, que regulamentou o direito de greve dos servidores públicos, aplicando a legislação existente para a iniciativa privada.

O caso mais recente de pró-atividade jurisdicional é a ADPF 347, em que foi reconhecido o estado de coisas inconstitucional relativo ao sistema carcerário e determinado, em sede cautelar, medidas emergenciais para contornar a crise naquele sistema.

Nesse diapasão é legítima a interferência na Administração Pública consistente na promoção de medidas em estabelecimentos penais, com vistas a garantir o direito a integridade dos apenados.

O pró-ativismo, nesse caso é a última alternativa requestada. Cumprindo, assim, o requisito de excepcionalidade da ação adotada.

A intervenção judicial ativista objetiva, portanto, assegurar a efetivação dos postulados constitucionais aos jurisdicionados em face de omissão das autoridades estatais. Para isso utiliza da legitimação conferida pela constituição ao estabelecer a separação dos poderes e a inafastabilidade do Poder Judiciário.

## 2.2 FUNPEN

O Fundo Penitenciário Nacional foi criado pela LC 79/94 e regulamentado pelo Decreto-Lei 1.093/94. Se destina a propiciar recursos materiais para implementação das atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

<sup>12</sup> BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Goiás**. Duplo Grau de Jurisdição 15227-8/195. 2ª Câmara Cível. Rel. Maria Cristina Costa. Goiânia, GO, 29 de abril de 2008. DJe 129, de 11 jul. 2008.

O Fundo é composto por recursos provenientes de dotações orçamentárias da União, doações e contribuições de qualquer pessoa, recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos, recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, fianças quebradas ou perdidas, arrecadação dos concursos de prognósticos, rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio e outros recursos destinados por lei.

Esses recursos são aplicados em construção e ampliação de estabelecimentos penais; formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais; formação educacional e cultural do preso e do internado; programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; programas de assistência às vítimas e aos dependentes e familiares dos condenados; manutenção dos serviços dos estabelecimentos penais e demais ações que visam o aprimoramento do sistema penitenciário em âmbito nacional.

Desde a proibição de contingenciamento pelo Supremo na ADPF 347, o Decreto-lei 1.093/94 sofreu algumas modificações, dentre elas a efetivada pela Medida Provisória 781/2017, que, entre outras coisas, estabeleceu os valores a serem repassadas aos entes da federação, com vistas a superar o quadro de Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário.

Tais verbas deverão ser utilizadas para melhoria do sistema penitenciário e programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos ou de alternativas penais. A MP estabeleceu, ainda, que no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo serão revertidos na construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais.

Referidas medidas objetivam suprir o déficit de vagas e as péssimas condições em que se encontram a maior parte das unidades prisionais.

De acordo com artigo publicado pela Associação Contas Abertas, o problema do sistema carcerário nunca se resumiu em falta de recursos, já que em 2016 havia R\$ 3,3 bilhões disponíveis no Fundo Penitenciário Nacional, que não foram aplicados em seu objetivo, mas destinados a minimizar o déficit fiscal. Ainda segundo a associação

A execução orçamentária, também é problemática. Em 2016, o orçamento previsto para o Funpen é de R\$ 682,7 milhões, mas já passados quase 11 meses do ano, apenas R\$ 270,6 milhões foram realmente executados (39,6%). O montante de R\$ 412,2 milhões está destacado do orçamento como "Reserva de Contingência", recursos que na prática não são utilizados e apenas contribuem para melhorar o resultado fiscal. Dessa forma, iniciativas de modernização de infraestrutura de presídios e para a desarticulação do crime organizado,



por exemplo, não recebem a verba prevista.<sup>13</sup>

Além do desinteresse político sobre o tema, o sistema carcerário tem sido negligenciado pela administração pública, que tem utilizado os recursos do Funpen para resolver questões orçamentárias.

Quase dois anos depois do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, por violação aos direitos fundamentais do preso, pouco ou quase nada de fato foi feito. O cenário permanece o mesmo, há recursos disponíveis, mas não há investimento nas unidades prisionais, que carecem de vagas e estrutura física, sanitária e hidráulica.

É frequente que os presos não tenham acesso à água em quantidades minimamente razoáveis – seja para higiene, seja para consumo. É igualmente frequente que as celas sejam contaminadas por esgoto corrente e que nelas haja lixo em caráter permanente, inclusive fezes e urina mantidos em garrafas de refrigerantes nos cantos das celas, já que não há instalações sanitárias suficientes.<sup>14</sup>

Enquanto os recursos não são aplicados, aumentam problemas como a superlotação, à proliferação de doenças, insalubridade das instalações prisionais, violência sexual, tortura, ausência de oferta de direitos básicos como saúde, alimentação saudável, educação, trabalho, etc.

Verifica-se que a proibição de contingenciamento determinado pelo Supremo serviu apenas para determinar o repasse dos valores acumulados no Funpen aos Fundos Penitenciários Estaduais. Nada mais que isso.

O repasse dos recursos do Funpen que até o ano de 2016 eram classificados como transferências voluntárias, com a edição das MP's 755/2016 e 781/2017, passaram a ser obrigatória.

A partir de então, a União restou obrigada a transferir aos fundos dos Estados, do DF e dos Municípios percentuais que variam de 70% (em 2017) a 40% (após 2020). Uma das exigências para os repasses é que as unidades federativas receptoras possuam fundos próprios.

A simetria do que acontece com o Funpen, o Fundo Penitenciário Estadual de Goiás (Funpes) foi instituído pela Lei 16.536/2009, com a finalidade de alocar recursos e meios para

<sup>13</sup>MENEZES, Dyelle. Descaso: governo tem R\$ 3,3 bi “parados” para reforma e ampliação de presídios. **Contas Abertas**. 28 Out. 2016. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/13810>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

<sup>14</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 254, p. 39-65, mai. 2010. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8074/6862>>. Acesso em: 05 Jun. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v254.2010.8074>.

custear a execução de programas, ações, atividades e projetos, visando à consolidação da política penitenciária do Estado de Goiás.

O Funpes é vinculado a Agência Goiana do Sistema de Execução Penal (AGSEP) criada por meio do Decreto nº 7.477, de 07 de novembro de 2011, e administrado por um Conselho Diretor.

A Presidência do Conselho Diretor é exercida pelo Superintendente do Sistema de Execução Penal. Fazem parte como membros do Conselho Diretor o Superintendente de Administração e Finanças, os Gerentes de Reintegração Social, de Produção Agroindustrial, de Segurança Prisional, de Assistência à Saúde e Recuperação de Dependentes Químicos e de Ensino da Administração Prisional.

A Tesouraria do Fundo Penitenciário Estadual, que executará sua gestão administrativa e financeira, é exercida por servidor efetivo ou comissionado cadastrado no Conselho Regional de Contabilidade, pertencente aos quadros da Secretaria da Segurança Pública ou colocado à sua disposição, e integrará o Conselho Diretor como Tesoureiro.

A responsabilidade pela formulação da política carcerária fica a cargo conselhos e órgãos executivos nos estados, além dos conselhos da comunidade nas comarcas.

Em que pese à boa organização dos fundos penitenciários e dos órgãos gerenciadores dessas verbas, constata-se que há pouca aplicação dos recursos à disposição do sistema penitenciário.

Fatores como a burocracia organizacional e a pouca popularidade do tema, explicam em parte a falta de soluções para a problemática, mas não podem responder por toda a ineficiência que o sistema carcerário atravessa.

Falta, além de tudo, comprometimento com a finalidade institucional dos órgãos incumbidos pela execução penal e preservação dos direitos fundamentais do preso.

### **3. TIPOS DE ESTABELECIMENTOS PENAIS DESTINADOS A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE**

A Lei de Execuções Penais, efetivando o disposto no Código Penal, traçou as características e os tipos de estabelecimentos penais a serem adotados pelas unidades federativas, para cumprimento das penas privativas de liberdade.

Referida penalidade, como mecanismo de punição e recuperação do preso, adotou o regime penal progressivo, segundo o qual o apenado inicia o cumprimento da penalidade em regime mais rigoroso, passando em seguida para um regime mais brando, com base em critérios objetivos e subjetivos.

Os estabelecimentos penais foram estabelecidos levando em conta a sistemática de segregação penal mais ou menos intensa, por isso, a depender do regime aplicado, o condenado cumprirá pena em penitenciária, colônia agrícola/industrial ou similar ou casa de albergado.

A nomenclatura dada a cada tipo de unidade penal é importante na medida em que identifica a espécie de pena (reclusão e detenção) e o regime (aberto, semiaberto e fechado) fixado, permitindo extrair com objetividade as características, os deveres e os direitos referentes à medida imposta. Serve ainda para determinar o local de instalação do estabelecimento prisional.

Segundo o Relatório de Inspeção aos Presídios de Goiás, realizado pela Corregedoria Geral de Justiça no ano de 2015, existem no Estado cerca de 130 unidades prisionais. Sendo que destas, três são denominadas penitenciárias, quatro cadeias públicas e uma colônia agro-industrial.

As demais são chamadas de Unidade Prisional – UP. É um termo genericamente usado para referir-se aos locais de cumprimento de pena, que passou a ser utilizado no ano de 2015 depois que o Executivo Estadual, por meio da Superintendência Executiva de Administração Penitenciária, foi obrigado a assumir as cadeias públicas que eram geridas pela Polícia Militar.

O termo, apesar de novo, não alterou a situação dos ambientes prisionais, que continuaram a funcionar na mesma estrutura e locais que antes, só que sujeita administração de outro órgão.

Quando não identificados por essa nomenclatura, os estabelecimentos penais são denominados erroneamente de cadeia pública, como pode ser constatado no próprio relatório da Corregedoria que emprega o termo como sinônimo de estabelecimento penal.

Desse relatório, extrai-se que na maioria das unidades prisionais os regimes penais coexistem. Assim, num mesmo lugar, há presos do regime fechado, semiaberto e aberto.

Tal situação contraria, expressamente, o que prevê o art. 82, § 2º, da LEP, ao disciplinar que “o mesmo conjunto arquitetônico poderá abrigar estabelecimentos de destinação diversa desde que devidamente isolados”.

O isolamento determinado pela lei é necessário devido ao fim almejado por cada estabelecimento. Enquanto no de segurança máxima busca-se o isolamento total do condenado, nas colônias a liberdade é parcialmente garantida. No aberto, por sua vez, o condenado goza de plena liberdade, já que se baseia na autodisciplina e senso de responsabilidade, a teor do art. 36, do Código Penal.

A norma faz essa distinção não por falta de habilidade gerencial da administração pública em administrar mais de um tipo de regime no mesmo local, mas por questões de incompatibilidade finalística entre eles.

### 3.1 PENITENCIÁRIA

Segundo a Lei de Execução Penal a penitenciária, também chamada de presídio, é o estabelecimento penal destinada aos condenados à pena de reclusão em regime fechado.

Nesse ambiente, a cela será individual, conterà seis metros quadrados e deverá possuir dormitório, aparelho sanitário e lavatório, além dos requisitos básicos da unidade celular, a saber: aeração, insolação e condicionamento térmico adequado.

Sua instalação deve dar-se, via de regra, em local afastado do centro urbano, sem que a distância se torne causa impeditiva à visitação.

### 3.2 COLÔNIA AGRÍCOLA, INDUSTRIAL OU SIMILAR

De acordo com art. 91, da LEP, a colônia agrícola, industrial ou similar “destina-se ao cumprimento da pena em regime semiaberto”. O alojamento pode ser coletivo, desde que preenchidos os requisitos de salubridade e a quantidade de presos não frustre os objetivos da individualização da pena.

Deve possuir local para ministrar cursos e palestras, além de lugar destinado ao monitoramento e orientação dos condenados.

### 3.3 CASA DO ALBERGADO OU ESTABELECIMENTO ADEQUADO

Estabelecimento localizado na cidade, destinado ao cumprimento de pena privativa de liberdade em regime aberto e restritiva de direito de limitação de fim de semana.

É baseado no senso de autodisciplina do apenado e por isso não possui obstáculos físicos que impeçam a fuga.

Conforme o art. 94, da LEP, deve ser separado dos demais estabelecimentos penais.

### 3.4 CADEIA PÚBLICA

A cadeia pública é o estabelecimento onde os presos provisórios e os condenados a pena de prisão simples devem permanecer recolhidos. Aqueles que praticaram crime hediondo ou equiparado, e cometido com violência ou grave ameaça deverão ser separados daqueles que praticaram outros tipos de crimes ou contravenções penais.

### 3.5 UNIDADES PRISIONAIS

As unidades prisionais são estabelecimentos penais existentes em Goiás, destinados ao cumprimento de pena privativa de liberdade e abrigam tanto os presos provisórios quanto os definitivos.

Das 130 unidades visitadas pela Corregedoria Geral de Justiça, nove estabelecimentos, que representa cerca de 6%, admitem apenas um tipo de regime. As outras aceitam dois ou mais, razão pela qual, as unidades penais podem ser classificadas como sistemas híbridos.

De acordo com o relatório do Departamento Penitenciário Nacional, do ano de 2014, o Estado de Goiás não possui estabelecimento originalmente destinado ao regime aberto. Tal afirmação pode ser confirmada pelo relatório da CGJ-GO, que não aponta nenhuma casa do albergado no Estado.

No entanto, nas cidades em que o regime aberto existe, ele compartilha a estrutura da unidade com os demais regimes, inclusive com os presos provisórios. Sobre isso Renato Marcão salienta que:

A pena em regime aberto, ou limitação de fim de semana, podem ser cumpridas em ala distinta de prédio destinado ao cumprimento de pena em regime fechado ou semiaberto, desde que não seja possível e/ou permitido o contato entre os presos desses regimes e aqueles submetidos à modalidade aberta ou à limitação de fim de semana.<sup>15</sup>

Como na maioria das cidades goianas inexistente ala distinta destinada ao regime aberto, Nestor Távora aponta duas posições a respeito do cumprimento da pena em prisão albergue domiciliar:

1) a primeira, sufragada pelo STJ e que é a nossa posição, entende possível a concessão de prisão albergue domiciliar fora das hipóteses do art. 117, da Lei de Execução Penal, sob pena de constrangimento ilegal, eis que é vedado o recolhimento de apenado em regime mais gravoso que o estabelecido na sentença; e

2) a segunda, seguida pelo STF, entende não ser admitido o deferimento de prisão albergue domiciliar sem previsão no referido art. 117, da Lei 7.210/1984, mesmo ausente estabelecimento adequado para o cumprimento da pena em regime aberto. No entanto, o STF, sem autorizar expressamente a prisão domiciliar, tem entendido que, diante da falta de estabelecimento para o cumprimento do regime fixado na sentença, seja deferido ao apenado regime menos gravoso.

A falta de vagas no local adequado, para o cumprimento da penalidade, têm levado os Tribunais Superiores a permitirem que os condenados cumpram a reprimenda em local distinto do inicialmente previsto no título executivo judicial.

Sobre esse assunto, o STF, editou a súmula 56, que diz: “A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.”

O Recurso Extraordinário<sup>16</sup> em referência tem a seguinte ementa, naquilo em que interessa:

**“[...] 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como “colônia agrícola, industrial” (regime semiaberto) ou “casa de albergado ou estabelecimento adequado” (regime aberto) (art. 33, § 1º, alíneas “b” e “c”). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao**

<sup>15</sup> MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.141.

<sup>16</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 641320. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 11 de maio de 2016. Acórdão eletrônico repercussão geral – mérito DJe-159. Divulg. 29 jul. 2016. Public. 01 de ago de 2016.

sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado. [...]” (Grifo nosso).

A súmula permitiu a relativização dos arts. 82, § 2º, e 94, da Lei de Execução Penal, ao aceitar que um prédio destinado ao regime fechado abrigue outros, após prévia análise do juiz da execução penal.

Com essa decisão o Supremo legitimou a prática recorrente em muitos Estados, inclusive no Estado de Goiás que encampou o sistema híbrido de regime, muito antes da data edição da súmula vinculante.

A finalidade da súmula foi a de não permitir que o condenado cumpra pena em regime mais gravoso do que o determinado na sentença. No entanto, seus fundamentos têm sido utilizados para burlar a Lei 7.210/84, e desvirtuar as características dos estabelecimentos destinados a cada regime, principalmente do semiaberto e do aberto.

Óbvio, que os condenados não podem ser penalizados pela inércia estatal em construir locais apropriados ao cumprimento de pena, em atenção aos princípios da humanidade, legalidade e individualização da pena. Por isso, lhes é assegurado o direito de transferência a regime mais brando no caso de não haver vaga naquele inicialmente estabelecido.

No entanto, quando tal medida é adotada, o sistema de execução da pena, que se baseia na progressão de regime, deixa funcionar e perde um das suas principais finalidades, que é a de ressocialização.

### 3.6 QUANTIDADES DE VAGAS

Os estabelecimentos prisionais goianos estão localizados, em regra, onde há Comarca instalada, e consistem na maior parte dos casos, em cadeias públicas que foram adaptadas como unidades prisionais.

Administrativamente estão submetidos a um gestor, nomeado dentre os servidores de carreira, e, judicialmente a um magistrado que é responsável pela execução penal com atribuições, dentre outras, para decidir sobre pedido de vaga em unidade submetida a sua jurisdição.

A situação dos estabelecimentos goianos não tem sido nada satisfatória. Constata-se que dos 130 estabelecimentos penais constantes do Relatório da CGJ/GO, há vagas disponíveis em apenas 33, em contrapartida existem unidades prisionais que atuam com o triplo da capacidade.

A existência de vagas em algumas comarcas pode ser explicada pelo fato de que a execução penal é tratada como assunto de âmbito local pelo juízo da execução, que é o competente para decidir se aceita ou não que condenado de outra localidade cumpra pena na sua comarca.

Esse fato é compreendido, já que o magistrado só pode exercer jurisdição sobre seu território, mas não pode ser tolerado, uma vez que a execução deve ser tratada de modo uniforme em todo estado, inclusive quanto à ocupação de vagas.

De acordo com o relatório de inspeção aos presídios, o Estado de Goiás tem cerca de 15965 presos, dos quais 5% são mulheres, mas possui capacidade para abrigar somente 7909 apenados, ou seja, tem um déficit de 8056 vagas.

Verificou-se ainda, que 42% são presos definitivos, 48% são provisórios, 8% pertence ao regime semiaberto e 2% são do regime aberto.

Os dados atuais, segundo o Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP) do CNJ<sup>17</sup>, são um pouco diferente. Para ele a população carcerária goiana gira em torno de 19115 pessoas, das quais 6551 estariam em regime fechado, 2759 em regime semiaberto, 934 em regime aberto e 8820 seriam presos provisórios.

Ainda de acordo com esse relatório 5180 condenados cumprem prisão domiciliar e 1035 estão sendo monitorados eletronicamente.

Se comparados os relatórios do CNJ que data de 2017 e o da Corregedoria que é de 2015, verifica-se que houve um acréscimo, em pouco mais de um ano, de 3150 presos.

Quanto ao número de vagas, vale esclarecer que o relatório de inspeção do Conselho Nacional de Justiça, considera as vagas ofertadas pelas delegacias de polícias, enquanto a Corregedoria considera tão-somente as unidades penais. Por isso afirma que existem 157 estabelecimentos penais, com capacidade para 9496 presos.

Um dos problemas enfrentados pela execução penal em Goiás reside na ausência de identificação da quantidade de vagas por regime, o que inviabiliza a formulação de política pública

<sup>17</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/gera\\_relatorio.php?tipo\\_escolha=comarca&opcao\\_escolhida=16&tipoVisao=presos](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=comarca&opcao_escolhida=16&tipoVisao=presos)> . Acesso em: 12 jul. 2017.



e alocação de recursos.

Segundo Valdirene Daufemback, ex-diretora de políticas penitenciárias do Depen, em entrevista concedida a BBC-Brasil

É fundamental ter informações para direcionar políticas públicas. Sem dados, a gestão pública, vai sempre atuar de maneira reativa, improvisada. As políticas não estão sendo planejadas a partir de informações fidedignas. Elas estão sendo ordenadas muito mais por providências que dão uma resposta imediatista, mas que não traz soluções a médio e longo prazo.<sup>18</sup>

Os últimos dados estatísticos disponibilizados pela Agência Goiana do Sistema de Execução Penal (AGSEP) referem-se ao primeiro semestre de 2012, ou seja, há mais de 5 anos. Os do Departamento Penitenciário Nacional, por seu turno são do ano de 2014.

Essas informações demonstram que o Executivo, a quem compete à administração do sistema, não tem os dados atualizados da população carcerária sob seu comando, quanto mais à quantidade de vagas individualizada de que precisa.

Isso impede que sejam adotadas medidas mais eficazes no combate ao problema da superlotação, inclusive no que tange a construção de novos prédios. A ausência de dados é uma das causas da desorganização e de consequência das péssimas condições dos ambientes prisionais. A esse respeito Haroldo Caetano expõe

[...] a regra geral é a inclusão de homens e mulheres em espaços que em boa parte se assemelham a campos de concentração. Superlotados, fétidos e sombrios ou mesmo em ruínas, os presídios brasileiros são palco de abandono, doença, tortura e morte. Há poucas exceções que por isso mesmo são irrelevantes quando se observa o sistema prisional como um todo. A violação da dignidade de seres humanos é rotineira, o que expõe a prisão à máxima ilegalidade, pois contraria aquele que é um dos fundamentos do nosso país enquanto Estado Democrático e de Direito.<sup>19</sup>

A comparação não é exagero, a falta de estrutura das unidades prisionais em Goiás permite a violação reiterada e massiva dos direitos humanos assegurados aos presos. Ocasionalmente ocorre excesso ou desvio de execução, que se dá quando algum ato é praticado além dos limites previstos sentença, em

---

<sup>18</sup> MENDONÇA, Renata. Por que não sabemos quantos presos há no Brasil. **BBC Português**. 12 Jul. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40488740>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

<sup>19</sup> CAETANO, Haroldo. A banalidade do mal. Justificando. **Carta Capital**. 20 Jul. 2015. Disponível em <<http://justificando.cartacapital.com.br/2015/07/20/o-juiz-e-a-banalidade-do-mal/>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

normas legais ou regulamentares.

Dos 130 estabelecimentos prisionais existentes em Goiás, somente 75 foram considerados aptos a promoverem a execução penal, com a ressalva de que antes fosse realizada uma reforma na estrutura física, elétrica, hidráulica e sanitária.

Isso significa dizer que os estabelecimentos considerados aptos não estão de acordo com a Lei 7.210/84, e, portanto não deveriam promover a execução. Agora, o que dirá daqueles que não estão aptos. O lógico é a de que sequer deveriam existir.

A Lei de Execução Penal sabidamente propôs a solução nesses casos, prevendo que o juiz da execução deve “interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos desta lei”. Apesar de legalmente prevista, a medida é pouco utilizada pelos magistrados.

E o sistema carcerário segue como tem seguido todos os anos: infringindo direitos fundamentais. Com a diferença de que agora é nominado de Estado de Coisas Inconstitucional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado de Goiás não tem efetivado as disposições da Lei 7.210/84, especialmente no que diz respeito às instalações prisionais, que se encontram aquém das condições mínimas asseguradas ao preso.

A Administração Pública, além disso, não detém o controle sobre a quantidade de vagas que existem e as que são necessárias ao regular funcionamento do sistema prisional. Mas apesar da insuficiência de vagas, o maior problema está na falta de gerenciamento das existentes, já que em alguns estabelecimentos sobram, ao passo que em outros há superlotação.

A gestão adequada possibilitaria, pelo menos, a distribuição igualitária dos apenados, de forma a amenizar parte do problema da população carcerária.

E ao contrário do se possa imaginar, a ausência de estrutura física nas unidades prisionais não decorre diretamente da falta de verbas destinadas à execução penal, já que existe um montante considerável a disposição dos fundos estadual e nacional, destinados a atender exclusivamente essa área. O que falta, de fato, é interesse político e social a respeito do tema.

Atualmente, o Judiciário possui mais informações a respeito do sistema carcerário do que o próprio Executivo, que é o órgão responsável pela formulação de políticas públicas destinadas ao sistema carcerário.

A criação pura e simples de vagas nas unidades penais, com a atual cultura de encarceramento, não seria suficiente para resolver a crise do sistema prisional goiano. Entretanto, podem ser apontadas medidas que postas em prática além de dar efetividade a LEP, assegurariam parte dos direitos dos apenados.

Uma delas seria a utilização da estrutura atual, após adaptação, para o recebimento dos regimes semiaberto e aberto e da pena de prisão simples, suprindo assim a necessidade de colônias agrícolas e casas do albergado.

Além dessas reformas, as verbas do Fundo Penitenciário seriam utilizadas na construção de penitenciárias regionais seguindo as disposições da lei 7.210/84.

Para impedir a má distribuição da população carcerária, a gestão das vagas ficaria a cargo da Secretaria Executiva de Administração Penitenciária, que disponibilizaria em tempo real a cada

juízo, em quais estabelecimentos haveria vaga disponível, primando pela proximidade do condenado com seus laços de afeto.

Outro passo importante consistiria na especialização das varas de execução penal em todo Estado, vez que permite agilidade e segurança no trato da matéria, diminuindo o tempo entre os pedidos e as decisões judiciais.

Com essas medidas seria possível dar efetividade a Lei de Execuções Penais no Estado de Goiás e ao mesmo tempo atender ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, além claro, de tratar com mais humanidade os condenados a pena privativa de liberdade.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Felipe Lima. Reflexões acerca do Direito de Execução Penal. Ibccrim. **Revista liberdades**. Issn 2175-5280, Disponível em: <[http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasedicoesexibir.php?rcon\\_id=210](http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasedicoesexibir.php?rcon_id=210)>. Acesso em: 2 mai. 2017.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana**. Revista de Direito Administrativo Nº 254, 2010 (Biblioteca Digital Fórum de Direito Público).
- BARROSO, Luiz Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional**. ISSN 1138-4824, núm 13, Madrid (2009).
- BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/gera\\_relatorio.php?tipo\\_escolha=comarca&opcao\\_escolhida=16&tipoVisao=presos](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=comarca&opcao_escolhida=16&tipoVisao=presos)> . Acesso em: 12 jul. 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em: 10 jun. 2017.
- BRASIL. **Lei 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei Execução Penal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)>. Acesso em: 08 mai. 2017.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 641320. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 11 de maio de 2016. Acórdão eletrônico repercussão geral – mérito DJe-159. Divulg. 29 jul. 2016. Public. 01 ago. 2016.
- BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Goiás**. Duplo Grau de Jurisdição 15227-8/195. 2ª Câmara Cível. Rel. Maria Cristina Costa. Goiânia, GO, 29 de abril de 2008. DJe 129, 11 jul. 2008.
- BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Goiás**. <<http://www.tjgo.jus.br/index.php/home/imprensa/noticias/162-destaque2/9283-mantida-liminar-que-obriga-estado-a-lotar-agentes-penitenciarios-em-campinorte>>. Acesso em: 26 jun. 2017.
- CAETANO, Haroldo. A banalidade do mal. Justificando. **Carta Capital**. 20 Jul. 2015. Disponível em <<http://justificando.cartacapital.com.br/2015/07/20/o-juiz-e-a-banalidade-do-mal/>>. Acesso em: 12 jul. 2017.
- CAMPOS, Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Jus podivm, 2016.
- CAVALCANTE, Mário André Lopes. **Julgados Resumidos Dizer o Direito 2012-2015**. Manaus: Dizer o Direito, 2016.
- CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **Relatório de Inspeção aos Presídios de Goiás**. Goiânia, 2015.
- MARCÃO, Renato. **Curso de execução penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MASSON, Cleber. **Direito Penal Esquematizado** – Parte Geral – vol.1. 9. ed. rev. atual e ampl. - (edição digital). Rio de Janeiro: Método, 2015.

MENDONÇA, Renata. Por que não sabemos quantos presos há no Brasil. **BBC Português**. 12 Jul. 2017. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40488740>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

MENEZES, Dyelle. Descaso: governo tem R\$ 3,3 bi “parados” para reforma e ampliação de presídios. **Contas Abertas**. 28 Out. 2016. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/13810>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 13. ed. rev., atual. e ampl – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. Malheiros Editores, 2012.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 10. ed. rev. atual e ampl. - São Paulo: Jus Podivm, 2015.

ASSINATURA(S) ELETRÔNICA(S)

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Nº Processo PROAD: 201711000066690

**SIMONE MENDONÇA DA SILVA**  
ESCREVENTE JUDICIÁRIO I  
COMARCA DE CAMPINORTE  
Assinatura CONFIRMADA em 27/11/2017 às 14:37