



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Monitoramento prisional no Brasil:** expansão institucional em tempos de ambiguidade na política criminal

**Prison monitoring in Brazil:** institutional expansion in times of ambiguity in criminal policy

Guilherme Augusto Dornelles de Souza

Lígia Mori Madeira

VOLUME 13 • Nº 1 • ABR • 2023

PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA RELAÇÃO ENTRE O DIREITO PENAL, O DIREITO PROCESSUAL PENAL E A POLÍTICA CRIMINAL

# Sumário

<b>FUNDAMENTOS DO SISTEMA JURÍDICO-PENAL.....</b>	<b>13</b>
<b>EDITORIAL .....</b>	<b>15</b>
<b>AS RELAÇÕES DE COMPLEMENTARIDADE ENTRE DIREITO PENAL, DIREITO PROCESSUAL PENAL E POLÍTICA CRIMINAL.....</b>	<b>19</b>
Felipe da Costa De-Lorenzi, Guilherme Francisco Ceolin e Bruno Tadeu Buonicore	
<b>FINALIDADES E FUNÇÕES DO PROCESSO PENAL.....</b>	<b>42</b>
Cornelius Prittwitz	
<b>O STATUS ONTOLÓGICO DOS ESTADOS MENTAIS .....</b>	<b>52</b>
Carl-Friedrich Stuckenberg	
<b>REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA PUNITIVO BRASILEIRO: PRISÃO, DIREITO À NÃO AUTOINCRIMINAÇÃO E PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA.....</b>	<b>67</b>
Luís Roberto Barroso e Andre Luiz Silva Araujo	
<b>DIREITO PENAL .....</b>	<b>85</b>
<b>A TENTATIVA NA OMISSÃO IMPRÓPRIA: UM ESBOÇO SOBRE A DELIMITAÇÃO ENTRE ATOS PREPARATÓRIOS E INÍCIO DA EXECUÇÃO.....</b>	<b>87</b>
Guilherme Góes e Janice Santin	
<b>TUTELA PENAL DO CLIMA: DA IMPORTÂNCIA DA TEORIA DO BEM JURÍDICO À AUTONOMIA DO EQUILÍBRIO CLIMÁTICO DIANTE DO BEM AMBIENTAL .....</b>	<b>110</b>
Marcelo Bauer Pertille	
<b>POR UMA DETRAÇÃO COMPENSATÓRIA ENQUANTO DISPOSITIVO DE UMA POLÍTICA CRIMINAL REDUTORA DE DANOS.....</b>	<b>130</b>
Patricia Carlos Magno e Leonardo Furtado Carvalho	
<b>DIREITO PROCESSUAL .....</b>	<b>159</b>
<b>DO PROCESSO-ROCCO AO PROCESSO-RISCO: O PARADIGMA NEGOCIAL TORNANDO DÉMODÉE A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO PENAL BRASILEIRO .....</b>	<b>161</b>
Rui Carlo Dissenha e Ana Paula Kosak	
<b>UM SISTEMA DE INFORMANTES? NOTAS SOBRE O DIREITO AO CONFRONTO E O ESTÍMULO A UMA JUSTIÇA CRIMINAL UNDERGROUND .....</b>	<b>180</b>
Ruiz Ritter e Ricardo Jacobsen Gloeckner	

<b>A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 492, I, “E”, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL BRASILEIRO .....</b>	<b>213</b>
Felipe Lazzari da Silveira	
<b>A FUNÇÃO GARANTISTA PROCESSUAL DOS PRINCÍPIOS RESTAURATIVOS .....</b>	<b>231</b>
Selma Pereira de Santana e Rubens Lira Barros Pacheco	
<b>POLÍTICA CRIMINAL.....</b>	<b>270</b>
<b>POLÍTICA (PÚBLICA) CRIMINAL, CIÊNCIA DO DIREITO PENAL E CRIMINOLOGIAS: APORTES PARA UMA CONSTRUTIVA RELAÇÃO DE INTERDISCIPLINARIDADE .....</b>	<b>272</b>
Marcelo Buttelli Ramos	
<b>POLÍTICA CRIMINAL: UMA POLÍTICA PÚBLICA RELATIVA À MATÉRIA CRIMINAL.....</b>	<b>293</b>
Strauss Vidrich de Souza e Fernanda Carolina de Araujo Ifanger	
<b>MONITORAMENTO PRISIONAL NO BRASIL: EXPANSÃO INSTITUCIONAL EM TEMPOS DE AMBIGUIDADE NA POLÍTICA CRIMINAL.....</b>	<b>307</b>
Guilherme Augusto Dornelles de Souza e Lígia Mori Madeira	
<b>ABOLICIONISMO E HEGEMONIA NO CAMPO DE DISCURSIVIDADE DOS SABERES PENAIS .....</b>	<b>343</b>
Lucas Villa e Bruno Amaral Machado	
<b>OUTROS TEMAS .....</b>	<b>365</b>
<b>CLIMATE CHANGE AND BUSINESS DEVELOPMENT: A CRITICAL ANALYSIS OF WAYS TO ACHIEVE SUSTAINABLE DEVELOPMENT .....</b>	<b>367</b>
Mona Mahecha e Monika Punia	
<b>O PROGRAMA INOVAR AUTO E O ALCANCE DA IGUALDADE DE COMPETIÇÃO FRENTE ÀS CLÁUSULAS DA NAÇÃO MAIS FAVORITA E DO TRATAMENTO NACIONAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO.....</b>	<b>385</b>
Keite Wieira	
<b>PROTEÇÃO DE DADOS E INSTITUIÇÕES DE ENSINO: O QUE FAZER COM DADOS DE ALUNOS?.....</b>	<b>402</b>
Fabrício Vasconcelos Gomes, Marcelo Castro Cunha Filho e Victor Nóbrega Luccas	
<b>THE NON-AFFILIATES IN CHINA’S POLITICAL PARTY SYSTEM: HOW TO PLAY A ROLE? .....</b>	<b>422</b>
Di Zhou	
<b>THE CHINESE ‘SHARP EYES’ SYSTEM IN THE ERA OF HYPER SURVEILLANCE: BETWEEN STATE USE AND RISKS TO PRIVACY .....</b>	<b>440</b>
Mateus de Oliveira Fornasier e Gustavo Silveira Borges	

# Monitoramento prisional no Brasil: expansão institucional em tempos de ambiguidade na política criminal\*

## Prison monitoring in Brazil: institutional expansion in times of ambiguity in criminal policy

Guilherme Augusto Dornelles de Souza\*\*

Lígia Mori Madeira\*\*

### Resumo

Este artigo descreve a trajetória institucional do monitoramento prisional no Brasil, entre 1984 e 2019, com foco em seus atores, instrumentos e na sua implementação. A literatura sobre a política criminal e penitenciária no Brasil identificou diferentes tendências no período pós-redemocratização, ora expandindo os direitos e as garantias de acusados e condenados, ora aumentando a criminalização de condutas e as penas privativas de liberdade. O objetivo deste estudo foi investigar se, nesse período, o monitoramento e a inspeção de estabelecimentos penais sofreram mudanças associadas a tendências mais punitivas tal como ocorreu em outras áreas da política penal e penitenciária. Analisaram-se normas legais e documentos oficiais sobre o monitoramento prisional no Brasil, levantamentos e pesquisas anteriores sobre o tema, bem como resultados de pedidos de acesso à informação ao Poder Executivo federal. Foram constatadas a multiplicação de atores e instituições com competência legal para o monitoramento prisional, a ampliação de seus instrumentos e a expansão de sua atuação para todas as unidades da federação e para quase a totalidade dos estabelecimentos penais. Exceto por modificações produzidas durante o Governo Bolsonaro, a respeito do funcionamento do Comitê Nacional e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura em 2019, não se identificou redução da capacidade de atuação dos atores ou redefinição dos objetivos do monitoramento prisional. Ao final, foram indicadas algumas possibilidades para aprofundar os estudos sobre o monitoramento e controle das condições de encarceramento no Brasil, área ainda pouco explorada na literatura sobre política penitenciária e estudos prisionais.

**Palavras-chave:** monitoramento prisional; política criminal; política penitenciária; trajetória institucional; prisão.

### Abstract

This article describes the institutional trajectory of prison monitoring in Brazil between 1984 and 2019, focusing on its actors, instruments, and im-

\* Recebido em 15/01/2023  
Aprovado em 05/04/2023

\*\* Doutorando em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestre em Ciências (PUCRS), pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Direitos, Instituições e Políticas Públicas (UFRGS) e do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (PU-CRS). E-mail: guilherme.dornelles@ufrgs.br.

\*\*\* Professora Associada do Departamento de Ciência Política e do PPG em Políticas Públicas da UFRGS, Doutora em Sociologia, coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Direitos, Instituições e Políticas Públicas (UFRGS). E-mail: ligiamorimadeira@gmail.com.

plementation. The literature on criminal and prison policy in Brazil has identified different trends in the post-redemocratization period, sometimes expanding the rights and guarantees of accused and convicted persons, and at other times increasing the criminalization of conduct and custodial sentences. The aim of this study was to investigate whether, during this period, prison monitoring and inspection underwent changes associated with more punitive trends, as has occurred in other areas of criminal and prison policy. Legal norms and official documents on prison monitoring in Brazil, previous surveys and research on the topic, as well as results of requests for access to information from the federal executive were analyzed. The study found a multiplication of actors and institutions with legal competence for prison monitoring, an expansion of their instruments, and an extension of their activities to all states and almost all prison facilities. Except for modifications made during the Bolsonaro Government in 2019 regarding the functioning of the National Committee and the National Mechanism for Prevention and Combating of Torture, no reduction in the capacity of the actors or redefinition of the objectives of prison monitoring was identified. Finally, some possibilities were indicated to deepen studies on monitoring and control of incarceration conditions in Brazil, an area still little explored in the literature on prison policy and studies.

**Keywords:** prison monitoring; criminal policy; penitentiary policy; institutional trajectory; prison.

## 1 Introdução

Na literatura sobre as prisões no Brasil, há poucas análises assentadas na perspectiva das políticas públicas, embora, na última década, o número de estudos voltados a políticas prisionais e discursos que as sustentam tenha aumentado<sup>1</sup>. Políticas públicas devem estabelecer uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos, apresentando programas concretos, critérios, normas, linhas de ação, planos e previsões orçamentárias<sup>2</sup>. No entanto, na área prisional, improvisos e medidas temporárias, como a transferência da gestão e da vigilância interna de alguns estabelecimentos penitenciários à polícia militar em caráter emergencial, como ocorreu no Rio Grande do Sul, se transformam em políticas permanentes<sup>3</sup>. Parafraçando Dye, as políticas públicas para as prisões englobam não somente o que se escolhe fazer em relação ao sistema penitenciário, mas também o que se escolhe não fazer<sup>4</sup>.

Não há dúvidas, contudo, de que as prisões no Brasil constituem um problema público. Abordaram-se questões relacionadas ao sistema prisional em planos, projetos e programas de segurança pública de diferentes governos na esfera federal, embora nem sempre acompanhadas de ações efetivas ou estratégias politicamente bem executadas<sup>5</sup>. Instauraram-se Comissões Parlamentares de Inquérito pela Câmara dos Deputados para tratar do tema em 1976, 1993, 2008 e 2015. A superlotação, os danos causados pelo ambiente carcerário e as violências a que estavam sujeitas as pessoas privadas de liberdade já estavam presentes no relatório final da primeira delas<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> SALLA, Fernando. A pesquisa sobre prisões: um balanço preliminar. In: KOERNER, Andrei (org). *História da justiça penal no Brasil: pesquisas e análises*. São Paulo: IBCCRIM, 2006.; LOURENÇO, Luiz; ALVAREZ, Marcos. Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas ciências sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017). *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 84, p. 216-236, 2018.

<sup>2</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas*. São Paulo: Atlas, 2012. *E-book*. Disponível em: <http://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=4311008>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>3</sup> SCHABBACH, Leticia Maria; PASSOS, Iara Cunha. A produção da ordem no Presídio Central de Porto Alegre pela Polícia Militar. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 2, p. e1963, 2020.

<sup>4</sup> DYE apud SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006.

<sup>5</sup> LUCAS, Ana Cláudia Vinholes Siqueira. *A política penitenciária encarcerada na contemporânea política de segurança pública brasileira*. 2018. Tese (Doutorado em Política Social e Direitos Humanos) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2018. Disponível em: <https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/07/Tese-Ana-Claudia-Vinholes-Siqueira-Lucas.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>6</sup> RUDNICKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco. Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros: as CPIs do Sistema Penitenciário de 1976 e 1993. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 186, p. 107-115, 2010. Disponível em: <https://www2.senado>.

A Lei n.º 7.210, de 1984, conhecida como Lei de Execução Penal, representou uma inovação nas políticas penitenciárias brasileiras, reconhecendo presos provisórios e condenados como sujeitos de direitos e judicializando o processo de cumprimento da pena, cujos incidentes passam a ser decididos pelo juiz de execução e não mais pela administração prisional<sup>7</sup>. Além de reconhecer direitos e garantias às pessoas privadas de liberdade e fixar regras para o cumprimento de penas e medidas de segurança, a Lei de Execução Penal impôs a diferentes autoridades públicas a obrigação de inspecionar, periodicamente, os estabelecimentos penais para verificarem suas condições e o cumprimento das normas nela previstas.

As reiteradas constatações das Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas após a entrada em vigor da Lei de Execução Penal, as inúmeras rebeliões e massacres em presídios, as diversas representações contra o Estado brasileiro em organismos internacionais em razão de violações de direitos humanos em prisões, indicam que a realidade atual dos cárceres no Brasil não pode ser explicada, apenas, com base em problemas relativos à implementação de políticas penitenciárias. A literatura sobre as tendências de política criminal brasileira, no período pós-redemocratização, identificou movimentos tanto no sentido de garantia de direitos a acusados e condenados e investimento em alternativas à prisão, quanto de aumento do número de condutas criminalizadas e recrudescimento de penas. Essas diferentes tendências, seja de forma sucessiva, seja em uma coexistência ambígua, deixaram suas marcas nas políticas penais e penitenciárias brasileiras, resultando em expansões e retrações em algumas delas nesse período.

Esse artigo busca descrever a trajetória institucional do monitoramento prisional no Brasil nesse contexto político-criminal ambíguo. A inspeção e a fiscalização de estabelecimentos penais têm o objetivo explícito de garantir o cumprimento da Lei de Execução Penal, prevenir e identificar violações de direitos da população encarcerada, e promover a responsabilização da administração prisional. Em momentos de prevalência de tendências mais punitivistas na política criminal, não seria surpreendente que o monitoramento fosse alvo de mudanças que reduzissem sua abrangência ou sua efetividade. Assim, buscou-se identificar se, desde 1984, houve expansão ou redução do número de atores envolvidos no monitoramento, nas competências legais desses atores, nos instrumentos disponíveis, ou, ainda, modificação dos objetivos buscados com o monitoramento prisional.

Para isso, analisaram-se leis e normas infralegais a respeito do monitoramento prisional, editadas entre 1984 e 2019, relatórios de pesquisas sobre a fiscalização da execução penal no Brasil nesse período, informações públicas sobre o sistema prisional e sobre a fiscalização de estabelecimentos penais divulgadas pelo Departamento Penitenciário Nacional, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, bem como publicações científicas sobre o monitoramento prisional no Brasil. Além disso, solicitaram-se informações sobre o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Por meio da análise, buscou-se identificar em que sentido houve mudanças nos atores envolvidos no monitoramento prisional, em suas competências legais, nos instrumentos disponíveis ou nos objetivos do monitoramento prisional.

Estruturou-se este artigo em cinco partes. Após essa breve introdução, apresentaram-se algumas noções sobre o monitoramento prisional para definir o escopo do objeto e a perspectiva adotada em relação a ele. Em seguida, com base na literatura nacional, descreveram-se tendências da política criminal brasileira pós-redemocratização e como se manifestaram em políticas específicas. A seguir, apresentaram-se os resultados da análise sobre a trajetória institucional do monitoramento prisional no Brasil no período de 1984 a 2019. Salvo mudanças ocorridas em 2019 em dois órgãos específicos, descritas nesta seção, constata-se a expansão institucional do monitoramento prisional no Brasil em todos os aspectos analisados ao longo de todo o período. Considerando o caráter essencialmente descritivo deste estudo, não há uma hipótese ou tese que

leg.br/bdsf/handle/id/198676. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>7</sup> BRASIL. *Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

explique essa expansão ou seu impacto, mas, nas considerações finais, sugerem-se caminhos para o aprofundamento da análise em estudos futuros.

## 2 Monitoramento prisional: definições e atores

A supervisão externa de estabelecimentos penais e da execução de penas, em sentido amplo, envolve atividades como regulação, auditoria, certificação, investigação, judicialização, denúncia, monitoramento e controle. Como elementos centrais do controle e monitoramento de condições de encarceramento, destacam-se a independência em relação à administração prisional, a atuação periódica, de caráter preventivo, e não apenas em razão de notícias de violações, a confidencialidade e a capacidade para atuar de forma colaborativa com a administração prisional para obter as mudanças necessárias<sup>8</sup>. A criação de mecanismos institucionais para essa finalidade parte da perspectiva de que as violações de direitos das pessoas privadas de liberdade resultam da falta de transparência dos locais de detenção e da ideia de que ninguém se importa com o que ocorre em seu interior<sup>9</sup>.

Indivíduos, organizações não governamentais, órgãos e instituições estatais subnacionais ou nacionais, assim como órgãos e organismos internacionais, podem ser atores no monitoramento prisional<sup>10</sup>. Em regra, todos os atores que realizam monitoramento ingressam, periodicamente, em locais de detenção para verificar as condições de encarceramento e violações de direitos das pessoas privadas de liberdade. No entanto, na maior parte dos casos, não possuem capacidade para impor eventuais mudanças necessárias: devem contar com seu poder de convencimento perante a administração penitenciária e demais órgãos responsáveis<sup>11</sup>. Essa capacidade de exigir que a administração prisional adote providências é um dos traços característicos dos atores que, além de monitorar, também realizam o controle de locais de detenção. Tais funções podem ser atribuídas a um único órgão, caracterizando um modelo concentrado, ou distribuídas entre vários órgãos e atores, em modelos difusos<sup>12</sup>.

A maioria dos países ocidentais possui instituições direcionadas ao monitoramento prisional<sup>13</sup>. No Brasil, a prática se iniciou no século XIX. A lei imperial de 1º de outubro de 1828 reorganizou as Câmaras Municipais e estabeleceu como uma de suas atribuições a criação de comissões de visitas às prisões. Em 1841, a reforma do Código do Processo Criminal incluiu a inspeção de prisões provinciais entre as atribuições dos Chefes de Polícia e de seus delegados. Posteriormente, no início dos anos 1850, os regulamentos das casas de correção do Rio de Janeiro e de São Paulo previram a criação de comissões de inspeção para o acompanhamento de suas atividades<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> DEITCH, Michele. Annotated bibliography on independent prison oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1383-1429, 2010.; DEITCH, Michele. Distinguishing the various functions of effective prison oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1438-1445, 2010.

<sup>9</sup> LEMGRUBER, Julita et al. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?*. Rio de Janeiro: CEsSec, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://cessecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>. Acesso em: 15 jan. 2023.; STERN, Vivian. The role of citizens and non-profit advocacy organizations in providing oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1529-1534, 2010.

<sup>10</sup> DEITCH, Michele. Annotated bibliography on independent prison oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1383-1429, 2010.

<sup>11</sup> DEITCH, Michele. Distinguishing the various functions of effective prison oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1438-1445, 2010.; SIMON, Jonathan. Penal monitoring in the United States: lessons from the American experience and prospects for change. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 161-173, 2018.

<sup>12</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. O controle da execução penal como instrumento de proteção dos direitos humanos: uma análise comparada entre Brasil e França. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 27, n. 1, p. 146-165, 2022.; SILVA, Anderson Luiz Brasil. *Os modelos de controle da execução penal no Brasil e na França: uma análise a partir do direito comparado*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2017. p. 59.

<sup>13</sup> MUSHLIN, Michael B.; DEITCH, Michele. Opening up a closed world: what constitutes effective prison oversight?. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1383-1429, 2010.

<sup>14</sup> BRASIL. *Lei n. 261 de 3 de dezembro de 1841*. Reformando o Código do Processo Criminal. 1841. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim261.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim261.htm). Acesso em: 13 jan. 2023.; SALLA, Fernando. O relatório da Comissão de Inspeção

Contemporaneamente, o monitoramento e inspeção periódicos de estabelecimentos penais por atores externos à administração prisional foi instituído pela Lei n.º 7.210/1984, a Lei de Execução Penal. Atores com abrangência nacional, estadual, e local receberam a competência legal de inspecionar os estabelecimentos penais para prevenir e sanar irregularidades e violações de direitos<sup>15</sup>.

No sistema universal de direitos humanos, o monitoramento das condições de encarceramento e de violações de direitos das pessoas privadas de liberdade é realizado pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura, e, em relação aos países signatários do Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, através do Subcomitê de Prevenção da Tortura<sup>16</sup>. No sistema regional interamericano de direitos humanos, esse papel é exercido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>17</sup>.

Atores da sociedade civil, como organizações não governamentais domésticas e internacionais, conselhos profissionais, coletivos de direitos humanos, grupos de pesquisa, e as próprias pessoas privadas de liberdade e seus familiares, também atuam no monitoramento de estabelecimentos penais, apresentando denúncias públicas quando identificam irregularidades e provocando a atuação dos demais atores institucionais<sup>18</sup>. Articulações estratégicas entre coletivos de direitos humanos e organizações não governamentais locais, colaborando com organizações não governamentais nacionais e internacionais, aumentam as possibilidades de atingir um público mais amplo e qualificado, e inserir, na agenda pública, um tema que, normalmente, não é prioritário, como as condições de encarceramento<sup>19</sup>.

Além de seu papel em convencer autoridades e demandar mudanças nas condições de encarceramento, atores e órgãos independentes envolvidos no monitoramento prisional podem contribuir fornecendo informações objetivas e confiáveis sobre as prisões aos órgãos judiciais e, com isso, evitar que pessoas sejam encarceradas em locais que, potencialmente, violarão seus direitos<sup>20</sup>. Ainda, a mobilização e litigância estratégica de presos, de familiares e de organizações não governamentais, judicializando questões estruturais do sistema prisional e das políticas para as prisões, podem gerar um escalonamento de sanções ao Poder Público, reforçando ou substituindo a atuação de outros órgãos estatais responsáveis pelo controle das condições de encarceramento<sup>21</sup>.

---

da Casa de Correção da Corte, de 1874, e a política penitenciária brasileira no início do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 35, p. 251-260, 2001.

<sup>15</sup> BRASIL. *Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>16</sup> CLIQUENNOIS, Gaëtan; SNACKEN, Sonja. European and United Nations monitoring of penal and prison policies as a source of an inverted panopticon?. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 1-18, 2018.

<sup>17</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Relatório de país. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>18</sup> BEHAN, Cormac; KIRKHAM, Richard. Monitoring, inspection and complaints adjudication in prison: the limits of prison accountability frameworks. *The Howard Journal of Crime and Justice*, v. 55, n. 4, p. 432-454, 2016.; CABRAL, Sandro; SANTOS, Maria-Fátima. Accountability mechanisms in public services: activating new dynamics in a prison system. *International Public Management Journal*, v. 21, n. 5, p. 795-821, 2018.; CLIQUENNOIS, Gaëtan; SNACKEN, Sonja. European and United Nations monitoring of penal and prison policies as a source of an inverted panopticon?. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 1-18, 2018.; DEITCH, Michele. Distinguishing the various functions of effective prison oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1438-1445, 2010.; TELLES, Vera da Silva *et al.* Fighting mass incarceration, fighting for life: elements for a history of the present in Brazil. *Champ pénal*, n. 21, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/champpenal/12143>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>19</sup> CABRAL, Sandro; SANTOS, Maria-Fátima. Accountability mechanisms in public services: activating new dynamics in a prison system. *International Public Management Journal*, v. 21, n. 5, p. 795-821, 2018.

<sup>20</sup> ROGAN, Mary. What constitutes evidence of poor prison conditions after Aranyosi and Căldăraru? Examining the role of inspection and monitoring bodies in European Arrest Warrant decision-making. *New Journal of European Criminal Law*, v. 10, n. 3, p. 209-226, 2019.

<sup>21</sup> TOMCZAK, Philippa. Reconceptualizing multisectoral prison regulation: voluntary organizations and bereaved families as regulators. *Theoretical Criminology*, v. 26, n. 3, p. 494-514, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1362480621989264>. Acesso em: 15 jan. 2023.



No Brasil, a atuação de juízes e promotores de execução penal na fiscalização de estabelecimentos penais não é considerada judicial, mas administrativa<sup>22</sup>. A atuação judicial a respeito de questões relativas a condições de encarceramento e outras violações coletivas de direitos das pessoas privadas de liberdade ocorre perante as Varas Cíveis ou da Fazenda Pública, em razão de, em regra, terem os estados e o Distrito Federal como réus por serem os responsáveis pela administração prisional. Em alguns estados, contudo, essa divisão de atribuições gera conflitos que, na prática, impedem o uso de ações judiciais para discutir questões estruturais do sistema penitenciário<sup>23</sup>. De qualquer modo, até o momento, a mobilização das Cortes nacionais e internacionais não se mostrou efetiva para alterar os problemas estruturais do sistema penitenciário<sup>24</sup>.

Nos Estados Unidos, a judicialização teria, inclusive, contribuído para o aumento do encarceramento em massa, criando as condições institucionais para aumentar os gastos na construção de prisões em um período de demandas punitivistas<sup>25</sup>. Na Europa, os resultados alcançados com a judicialização em cortes nacionais se mostraram inconsistentes e limitados, e, exceto em casos em que as violações são deliberadas, juízes e tribunais adotam posturas conservadoras<sup>26</sup>. Além de ser pouco sustentável no longo prazo, o sucesso da via judicial, como mecanismo para mudança das condições de encarceramento, depende do estabelecimento de meios eficazes de acompanhamento do cumprimento das decisões judiciais<sup>27</sup>.

O monitoramento prisional pode ser visto como uma espécie de “panóptico invertido”, no qual a vigilância se dirige à administração prisional e ao Estado e pode ser alimentada pelas informações transmitidas pelas próprias pessoas privadas de liberdade<sup>28</sup>. No entanto, com frequência, pessoas presas não possuem conhecimento da existência e dos meios de acesso aos mecanismos institucionais de controle e monitoramento dos locais de detenção e, quando possuem, muitas vezes não confiam em seu funcionamento<sup>29</sup>. Apesar disso, quando questionadas, são favoráveis à ideia de mecanismos de monitoramento das prisões, reconhecendo ao menos o potencial que tais arranjos possuem para promover direitos humanos e melhorar suas condições de vida no cárcere<sup>30</sup>.

<sup>22</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Plenário. *Procedimento de Controle Administrativo n. 0000239-53.2008.2.00.0000*. Relator: Conselheiro Jorge Antônio Maurique, n. 60ª Sessão Ordinária, 8 abr. 2008. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=44991&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>23</sup> FERREIRA, Carolina Cutrupi *et al.* O problema prisional nas ações civis públicas julgadas pelo TJSP. In: MACHADO, Máira Rocha; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (org.). *Carandiru não é coisa do passado: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre*. São Paulo: FGV, 2015. *E-book*. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13989>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>24</sup> CHEVITARESE, Aléssia Barroso Lima Brito Campos; SANTOS, Ana Borges Coêlho; GRAÇA, Felipe Meneses. A efetividade do estado de coisa inconstitucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 216-228, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6050>. Acesso em: 15 jan. 2023.; MACHADO, Máira Rocha. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 7, n. 2, p. 631, 2020.; MAGALHÃES, Breno Baía. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *Revista Direito GV*, v. 15, n. 2, p. e1916, 2019.; TEIXEIRA, Morgana Tays. *A (in)eficácia das medidas provisórias emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação às prisões: casos do Brasil, Argentina e Venezuela*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade La Salle, Canoas, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11690/2277>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>25</sup> SIMON, Jonathan. Penal monitoring in the United States: lessons from the American experience and prospects for change. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 161-173, 2018.

<sup>26</sup> CLIQUENNOIS, Gaëtan; SNACKEN, Sonja. European and United Nations monitoring of penal and prison policies as a source of an inverted panopticon?. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 1-18, 2018.; FOSTER, Steve. The effective supervision of European prison conditions. In: IPPOLITO, Francesca; IGLESIAS SANCHEZ, Sara (org.). *Protecting vulnerable groups: the European human rights framework*. Oxford: Hart Publishing, 2015. p. 381-400.

<sup>27</sup> DEITCH, Michele. The need for independent prison oversight in a post-PLRA world. *Federal Sentencing Reporter*, v. 24, n. 4, p. 236-244, 2012.

<sup>28</sup> CLIQUENNOIS, Gaëtan; SNACKEN, Sonja. European and United Nations monitoring of penal and prison policies as a source of an inverted panopticon?. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 1-18, 2018.

<sup>29</sup> BEHAN, Cormac; KIRKHAM, Richard. Monitoring, inspection and complaints adjudication in prison: the limits of prison accountability frameworks. *The Howard Journal of Crime and Justice*, v. 55, n. 4, p. 432-454, 2016.

<sup>30</sup> VAN DER VALK, Sophie; ROGAN, Mary. Experiencing human rights protections in prisons: the case of prison monitoring in Ireland. *European Journal of Criminology*, v. 18, n. 1, p. 101-119, 2021.

Van Zyl Smit organiza a multiplicidade de atores envolvidos no monitoramento prisional em quatro escalas de atuação: local (subnacional), nacional, regional (sistemas regionais de direitos humanos), e internacional, mas considera apenas instituições estatais e organismos internacionais<sup>31</sup>. Tomczak atualiza essa organização e propõe que a ela sejam agregados também setores da sociedade civil que participam do monitoramento. Assim, para a autora, esse conjunto de atores seria responsável por formas de regulação das condições de encarceramento que seriam não apenas multiescalares, mas também multissetoriais<sup>32</sup>. Na Seção 4.1 deste artigo, utilizaram-se as propostas de ambos os autores para apresentar um mapeamento preliminar de atores e instituições envolvidos no monitoramento prisional do Brasil.

O monitoramento prisional realizado pelos órgãos responsáveis e pela sociedade civil integra a política penitenciária, a qual pode ser definida como o “conjunto de projetos, programas ou serviços formulados e implementados pelo poder público relacionado aos estabelecimentos penais”<sup>33</sup>. Assim, para entender o monitoramento prisional no Brasil, é preciso considerar o contexto político-criminal em que ele se desenvolveu.

### 3 Tendências da política criminal brasileira pós-1984

Durante o processo de redemocratização, a questão carcerária se fez presente na agenda pública, consagrando na Lei de Execução Penal uma concepção de política criminal menos repressiva. Atribuiu-se à prisão um caráter reintegrador, e as pessoas privadas de liberdade foram, pela primeira vez, reconhecidas como sujeitos de direitos previstos na legislação e passíveis de proteção. No entanto, as experiências pontuais que buscaram dar efetividade à nova legislação suscitaram resistências importantes e foram abandonadas pouco tempo depois<sup>34</sup>.

Na década de 1990, as políticas públicas adotadas pelo governo federal para as prisões, voltadas a questões emergenciais, não foram capazes de reverter problemas já existentes, como a superlotação, as condições precárias de habitabilidade, os casos de tortura, e a deficiência de programas para a reinserção social. Além disso, também não impediram o surgimento de um novo problema — a estruturação de organizações criminosas a partir das prisões<sup>35</sup>.

A partir do primeiro Governo Lula (2003-2006), uma significativa produção normativa resgatou as promessas de direitos civis e sociais às pessoas privadas de liberdade feitas na Lei de Execução Penal<sup>36</sup>. Havia disposição para, ao menos, estabelecer as bases para as políticas públicas necessárias para concretizar tais promessas, como exemplificam o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário<sup>37</sup>, as Diretrizes Nacio-

<sup>31</sup> VAN ZYL SMIT, Dirk. Regulation of prison conditions. *Crime and Justice*, v. 39, n. 1, p. 503-563, 2010.

<sup>32</sup> TOMCZAK, Philippa. Reconceptualizing multisectoral prison regulation: voluntary organizations and bereaved families as regulators. *Theoretical Criminology*, v. 26, n. 3, p. 494-514, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1362480621989264>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>33</sup> FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Política Penitenciária Nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística*. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31119>. Acesso em: 15 jan. 2023. p. 25-26.

<sup>34</sup> TEIXEIRA, Alessandra. Políticas penais no Brasil contemporâneo: uma história em três tempos. *L'Ordinaire des Amériques*, n. 216, 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/orla/1068>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>35</sup> SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. *Lusotopie*, p. 419-435, 2003.

<sup>36</sup> CHIES, Luiz Antonio Bogo. Sociologia na questão penitenciária: capitalização do tempo e jogo prisional. In: TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente et al. (org.). *Violências e mundialização*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016. p. 231-246.

<sup>37</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Justiça. *Portaria Interministerial n. 1.777, de 9 de setembro de 2003*. Disponível em: [https://saude.mg.gov.br/images/documentos/Portaria\\_1777.pdf](https://saude.mg.gov.br/images/documentos/Portaria_1777.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

nais para a oferta de Educação nos estabelecimentos penais<sup>38</sup>; e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional<sup>39</sup>.

No entanto, a tensão entre punitivismo e cidadania se manteve<sup>40</sup>. Apesar da elevação dos índices de desenvolvimento humano e da adoção de uma abordagem mais focada na prevenção do delito, a população carcerária brasileira cresceu de forma ininterrupta durante os Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). No início do primeiro Governo Lula, a taxa de encarceramento era de pouco mais de 174 pessoas presas para cada cem mil habitantes. Ao final do primeiro Governo Dilma, em 2014, a taxa já era de 299,7 pessoas presas para cada cem mil habitantes. A expansão do encarceramento no período ocorreu, principalmente, a partir do aumento das taxas de prisão provisória e da maior criminalização do mercado da droga. O aumento da população privada de liberdade, contudo, não foi acompanhado pela melhora das condições carcerárias ou pela efetivação dos direitos reconhecidos a esses sujeitos. Ampliam-se as doenças e a violência no sistema prisional, bem como as facções criminosas<sup>41</sup>.

Ao longo dos anos, as políticas desenvolvidas no plano federal para o controle do crime adotaram ora um viés mais repressivo, ora mais preventivo, e, com frequência, uma combinação de ambos. No período recente, iniciativas do Governo Bolsonaro marcaram o retorno ao endurecimento penal mesmo diante de todo o conhecimento acumulado sobre a ineficácia do encarceramento para a redução da criminalidade<sup>42</sup>.

Existem posicionamentos na literatura que entendem que a política criminal brasileira, após a redemocratização, teria sido marcada, apenas, pela emergência de um “estado punitivo”<sup>43</sup> e pelo recrudescimento penal. No entanto, análises a partir da produção legislativa federal identificaram um cenário mais complexo entre 1984 e 2019<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 2, de 19 de maio de 2010*. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. 20 maio 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14906&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14906&Itemid=866). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>39</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Portaria Interministerial n. 210, de 16 de janeiro de 2014*. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. 17 jan. 2014. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/cursos-concursos/PORTARIAINTERMINISTERIALN210.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>40</sup> MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

<sup>41</sup> AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; CIFALI, Ana Cláudia. Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades. In: SOZZO, Máximo (org.). *Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017. p. 27-97. *E-book*. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/08/Pos-neoliberalismo-WEB.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>42</sup> TRINDADE, Kálita; MADEIRA, Lígia Mori. Da segurança nacional à segurança cidadã e o retorno ao endurecimento penal: uma análise dos planos nacionais de segurança pública no Brasil recente. In: LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini (org.). *Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados*. Porto Alegre: Jacarta, 2020. p. 323. *E-book*. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212555/001115872.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>43</sup> PASTANA, Débora Regina. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 13, n. 1, p. 27, 2013.

<sup>44</sup> A caracterização das tendências de política criminal realizada nos parágrafos seguintes sintetiza achados das pesquisas de AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 39-48, 2004.; CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 315-347, 2014.; CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 73, p. e002, 2020.; FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Política Penitenciária Nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística*. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31119>. Acesso em: 15 jan. 2023.; PINTO, Nalayne Mendonça. *Penas e alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004)*. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/TESE\\_Nalayne\\_Mendonca\\_PDF.pdf](http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/TESE_Nalayne_Mendonca_PDF.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.; TEIXEIRA, Alessandra. Políticas penais no Brasil contemporâneo: uma história em três tempos. *L'Ordinaire des Amériques*, n. 216, 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/orla/1068>. Acesso em: 15 jan. 2023.

Houve, de fato, a produção de leis mais punitivas, caracterizadas pelo incremento das penas para crimes já existentes, restrições às garantias processuais dos acusados e ampliação dos poderes das agências de controle. Sob o discurso de “combate” à criminalidade, reforçou-se a perspectiva da pena como castigo e a necessidade de supressão de direitos e garantias individuais, bem como de punições cada vez mais severas. Constituiu-se, também, um processo penal de emergência, destinado às condutas identificadas como carecedoras do maior rigor possível dentro das possibilidades de resposta estatal, representadas na figura dos “crimes hediondos” e das “organizações criminosas”. Alguns exemplos emblemáticos desses movimentos são as Leis dos Crimes Hediondos (Lei n.º 8.072/90, Lei n.º 8.930/94, Lei n.º 9.677/98 e Lei n.º 9.695/98), a Lei Contra o Crime Organizado (Lei n.º 9.034/95) e a Lei do Regime Disciplinar Diferenciado (Lei n.º 10.792/03).

Além da produção de leis mais punitivas, houve também a expansão do universo de ação do Direito Penal, regulando espaços da vida que, tradicionalmente, não eram por ele atingidos, constituindo uma legislação caracterizada pela criminalização de novas condutas. No caso brasileiro, alguns exemplos dessa expansão podem ser encontrados na tipificação de condutas relacionadas a questões econômicas e financeiras, relações de consumo, meio ambiente, discriminação racial e assédio sexual. Implícita nessa tendência está a compreensão de que a criminalização seria a resposta adequada a quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais, tomando o Direito Penal como o instrumento estatal preferencial para gestão de condutas no espaço público.

No entanto, houve também tendências de despenalização e ampliação das hipóteses de aplicação de alternativas penais à prisão, bem como de reconhecimento e garantia de direitos à população privada de liberdade. No mesmo sentido, foram criados procedimentos que buscaram ampliar e efetivar as garantias dos acusados e alternativas ao processo penal, caracterizando uma tendência à informalização ou simplificação do processo penal. A Lei de Execução Penal (Lei n.º 7.210/84), as leis dos Juizados Especiais Criminais (Lei n.º 9.099/95 e Lei n.º 10.259/01), a inclusão das penas restritivas de direitos (Lei n.º 7.209/84) e a ampliação das suas hipóteses de aplicação (Lei n.º 9.714/98) são exemplos dessas tendências.

Além desses movimentos, produziram-se leis direcionadas aos arranjos institucionais das organizações de repressão penal e de segurança pública. Tais leis buscaram arranjos mais reativos, tornando mais visível a presença dessas organizações nos espaços públicos e ampliando seus domínios de atuação, e também arranjos alternativos, focados na intervenção em fatores situacionais e sociais propiciadores do crime e nas formas de organização dessas instituições. Algumas leis, ainda, ampliaram direitos a, apenas, um grupo da população, instaurando privilégios, e outras combinaram maior penalização e políticas penais alternativas em uma mesma lei.

Essas diferentes tendências podem ser vistas se manifestando de maneira pendular, havendo períodos marcados por políticas criminais e de segurança pública voltadas à garantia de direitos, despenalização e alternativas ao encarceramento, e períodos em que prevalecem políticas de viés punitivista e de expansão do Direito Penal<sup>45</sup>. A Lei de Execução Penal teria sido sancionada quase ao final de uma década de políticas que buscaram reduzir o uso do encarceramento, reconhecendo as pessoas privadas de liberdade como sujeitos de direitos. Na segunda metade dos anos 1980, teve início um período de políticas repressivas, que aumentaram as penas e agravaram as suas condições de cumprimento, do qual a Lei dos Crimes Hediondos, editada em 1990, é o marco simbólico, caracterizando uma política criminal de exceção. Essa mudança de orientação nas políticas criminais é apontada, por parte da literatura, como evidência da ocorrência no Brasil do “giro punitivo” já experimentado em outros países com a ascensão de políticas neoliberais nos anos 1970<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> TRINDADE, Kálita; MADEIRA, Lígia Mori. Da segurança nacional à segurança cidadã e o retorno ao endurecimento penal: uma análise dos planos nacionais de segurança pública no Brasil recente. In: LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini (org.). *Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados*. Porto Alegre: Jacarta, 2020. p. 323. *E-book*. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212555/001115872.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>46</sup> CAMARGOS, Pedro. Neoliberalismo e política criminal no Brasil após 1988: entre a redemocratização e a desdemocratização.

No entanto, há um acúmulo de estudos que indicam que tais tendências teriam coexistido no período pós-redemocratização<sup>47</sup>. Haveria a coexistência de normas produzidas num viés igualitário e ampliador de direitos a todos e a tendência de produção de normas de caráter punitivo e hierarquizante, em que a criminalização ocorre com base em estereótipos sociais relacionados à pobreza. Assim, lógicas diferentes, sem serem opostas, entrelaçam-se nas demandas e respostas dos parlamentares, dos movimentos sociais e da sociedade civil às questões referentes à criminalidade e à segurança pública<sup>48</sup>.

A ideia de que a relação entre essas tendências é mais complexa do que a mera oposição ou competição é corroborada por análises que se dedicaram a alguns aspectos específicos da política criminal no período. Na análise que realizou da legislação penal produzida de 1988 até 2011, Santos chama a atenção para a espécie de controle penal relacionada ao aumento das condutas criminalizadas: dos 869 tipos penais criados entre 1989 e 2011, a transação penal instituída pelas Leis 9.099/95 e 10.259/01 é possível para 322 tipos, a substituição por penas restritivas de direitos do art. 44 do Código Penal para 760 tipos, a suspensão condicional do processo, prevista no art. 89 da Lei 9.099/95, para 455 tipos, o *sursis* para 682 tipos e a substituição por multa, prevista no art. 60, § 2º do Código Penal, para 216 tipos<sup>49</sup>. A pesquisa mencionada indica que a tendência de expansão do Direito Penal se desenvolveu atrelada às possibilidades abertas pela política penal alternativa que introduziu e ampliou as possibilidades de utilização de penas diversas da prisão.

A coexistência de tais tendências, contudo, não implica que todas tenham a mesma força. Campos e Azevedo, analisando o período de 1989 a 2016, encontraram uma quantidade similar de leis que teriam ampliado direitos de acusados e presos (34) e de leis que teriam aumentado a punição ou reduzido direitos (36), mas, além delas, um quinto da produção legislativa penal teria sido dedicado à criminalização de novas condutas<sup>50</sup>. Da mesma forma, Ferreira, analisando o conteúdo da legislação penal produzida entre 1976 e 2018, identificou, ao longo de todo o período, a prevalência de aumento da penalização, correspondendo ao dobro das iniciativas de redução das penas e aumento de direitos<sup>51</sup>.

Ao observar alguns aspectos da política penitenciária brasileira que, assim como o monitoramento prisional, foram instituídos na década de 1980, como o regime progressivo de cumprimento das penas pri-

---

*Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 85, p. 1-18, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83175>. Acesso em: 15 jan. 2023.; TEIXEIRA, Alessandra. Políticas penais no Brasil contemporâneo: uma história em três tempos. *L'Ordinaire des Amériques*, n. 216, 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/orca/1068>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>47</sup> AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 39-48, 2004.; CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 315-347, 2014.; CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 73, p. e002, 2020.; FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Política Penitenciária Nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística*. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31119>. Acesso em: 15 jan. 2023.; PINTO, Nalayne Mendonça. *Penas e alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004)*. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/TESE\\_Nalayne\\_Mendonca\\_PDF.pdf](http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/TESE_Nalayne_Mendonca_PDF.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.; SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. *“Punir menos, punir melhor”: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/353104078\\_Punir\\_menos\\_punir\\_melhor\\_discursos\\_sobre\\_crime\\_e\\_punicao\\_na\\_producao\\_de\\_alternativas\\_a\\_prisao\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/353104078_Punir_menos_punir_melhor_discursos_sobre_crime_e_punicao_na_producao_de_alternativas_a_prisao_no_Brasil). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>48</sup> CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 315-347, 2014.; CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 73, p. e002, 2020.

<sup>49</sup> SANTOS, André Leonado Copetti. É constitucional a expansão normativa do controle social no Brasil?. *Direito e Justiça: reflexões sociojurídicas*, v. 11, n. 6, p. 255-286, 2011.

<sup>50</sup> CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 73, p. e002, 2020.

<sup>51</sup> FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Política Penitenciária Nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística*. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31119>. Acesso em: 15 jan. 2023.

vativas de liberdade, percebe-se, claramente, o movimento pendular identificado na política criminal mais ampla. O regime progressivo de cumprimento das penas privativas de liberdade foi estabelecido em 1984 no Código Penal e na Lei de Execução Penal em três modalidades, fechado, semiaberto e aberto, para todos os tipos de crimes, sendo o regime inicial de cumprimento definido pelo juiz na sentença condenatória a partir de critérios legais<sup>52</sup>. Seis anos depois, contudo, a Lei n.º 8.072/1990 determinou que as penas impostas aos crimes nela definidos como hediondos e equiparados, entre eles o tráfico de drogas, deveriam ser cumpridas, integralmente, em regime fechado, sem possibilidade de progressão<sup>53</sup>. Essa alteração é apontada como uma das responsáveis pela posterior expansão da população carcerária no Brasil<sup>54</sup>.

Em 2006, a vedação à progressão de regime foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal<sup>55</sup>, motivando posterior alteração legislativa pela Lei n.º 11.464/2007 para prever que o regime de cumprimento da pena para tais crimes seria inicialmente o fechado, mas mantendo a possibilidade de progressão<sup>56</sup>. Em 2019, contudo, a Lei n.º 13.964/2019 endureceu a progressão de regime para crimes praticados com violência ou grave ameaça, crimes hediondos ou equiparados e para apenados reincidentes, passando a exigir parcelas maiores de pena cumprida para progressão de um regime a outro<sup>57</sup>.

A produção de alternativas à prisão no Brasil, por outro lado, exhibe a convivência de diferentes tendências em um mesmo aspecto da política penal e penitenciária. As leis que instituíram e expandiram a aplicação de alternativas à prisão são usualmente identificadas nas análises sobre a política criminal brasileira como indicativas de uma tendência de política criminal alternativa, de redução da penalização e do uso do encarceramento e de ampliação de direitos de acusados e presos<sup>58</sup>. No entanto, atores envolvidos na sua elaboração trouxeram, reiteradamente, o discurso de combate à impunidade para justificá-las. As penas restritivas de direitos, criadas em 1984, seriam uma resposta à impunidade associada à suspensão condicional da pena, ampliada em 1976. Os juizados especiais criminais e as medidas alternativas criadas com eles em 1995, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, por sua vez, deveriam evitar a impunidade de condutas que, por seu pequeno potencial ofensivo, não estariam sendo alvo de resposta pelas agências penais<sup>59</sup>.

<sup>52</sup> BRASIL. *Lei n. 7.209 de 11 de julho de 1984*. Altera dispositivos do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>53</sup> BRASIL. *Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990*. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8072.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8072.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>54</sup> INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. *A Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal*: relatório final de pesquisa. [S. l.]: ILANUD, 2005. *E-book*. Disponível em: <https://bit.ly/3bPEXsS>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>55</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Habeas Corpus n. 82.959/SP*. Relator: Min. Marco Aurélio, 23 fev. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur7931/false>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>56</sup> BRASIL. *Lei n. 11.464, de 28 de março de 2007*. Dá nova redação ao art. 2º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal. 28 mar. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11464.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11464.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>57</sup> BRASIL. *Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>58</sup> AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 39-48, 2004; CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 315-347, 2014; CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 73, p. e002, 2020; FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Política Penitenciária Nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística*. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31119>. Acesso em: 15 jan. 2023.; PINTO, Nalayne Mendonça. *Penas e alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004)*. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/TESE\\_Nalayne\\_Mendonca\\_PDF.pdf](http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/TESE_Nalayne_Mendonca_PDF.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.; TEIXEIRA, Alessandra. Políticas penais no Brasil contemporâneo: uma história em três tempos. *L'Ordinaire des Amériques*, n. 216, 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/orda/1068>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>59</sup> SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. *“Punir menos, punir melhor”*: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do

Isso não significa, contudo, que as alternativas penais no Brasil não tenham sofrido mudanças e retrocessos em razão das tendências punitivistas no período. Em 1998, algumas modalidades de alternativas à prisão, que já haviam sido instituídas para crimes ambientais, tiveram sua expansão vetada aos demais crimes pela Presidência da República sob o argumento de não terem o caráter punitivo necessário às sanções criminais. Em 1999, as medidas alternativas previstas na lei dos Juizados Especiais Criminais tiveram sua aplicação excluída para crimes militares, e, em 2006, para os crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher<sup>60</sup>.

Tal qual identificado por Larrauri no contexto europeu<sup>61</sup>, houve mudanças também no discurso justificador dessas modalidades de penas em razão da influência das tendências punitivas. Na década de 1980, as penas restritivas de direitos eram consideradas como indicadas para os casos em que a ressocialização não era necessária, pois referiam-se a apenados ditos sem periculosidade. Ao final dos anos 1990, e na primeira década dos anos 2000, as penas alternativas foram consideradas como aquelas capazes de ressocializar os apenados sem periculosidade, assumindo a prisão o papel de isolar os indivíduos ditos perigosos<sup>62</sup>.

A literatura sobre a política criminal brasileira, no período pós-redemocratização, indica a existência tanto de tendências punitivas, de expansão das condutas criminalizadas e de medidas reativas no campo da segurança, quanto de tendências de redução da punição, de aumento e garantia de direitos de pessoas privadas de liberdade e de políticas preventivas. Ainda que os autores discordem quanto à caracterização dessas diferentes tendências, ao impacto de cada uma e à relação que estabelecem entre si, há relativo consenso quanto à existência dessa tendência mais punitiva que teria se manifestado em retrocessos posteriores em relação às políticas penais e penitenciárias estabelecidas no Código Penal e na Lei de Execução Penal em 1984.

Na literatura internacional sobre o monitoramento prisional, há posições no sentido de que o controle e monitoramento de condições de encarceramento estabelecido de forma regular teria o potencial de evitar giros punitivos extremos, bem como de proteger direitos humanos em prisões mesmo em um contexto de pressões populistas crescentes<sup>63</sup>. A ausência de um arranjo regular de monitoramento prisional é apontada como um elemento facilitador para o punitivismo exacerbado nos Estados Unidos, por exemplo<sup>64</sup>. Assim, formuladores de políticas e tomadores de decisão identificados com tendências político-criminais alinhadas ao punitivismo poderiam ver nas instituições responsáveis pelo monitoramento prisional um obstáculo à expansão de suas preferências.

Considerando que outros elementos da política penal e penitenciária instituídos em 1984 sofreram mudanças nas décadas seguintes, associadas à tendência de recrudescimento da punição identificada na literatura, o monitoramento prisional poderia apresentar traços de mudanças semelhantes. Ainda que as transformações, a partir da sua instituição, não se dessem, apenas, na forma de retrocessos, poder-se-ia esperar que exibisse ao menos o movimento pendular, de expansão e retração, identificado pela literatura na política criminal em geral e em algumas políticas específicas. A seguir, apresentam-se os resultados da análise, proposta neste artigo, sobre a trajetória institucional do monitoramento prisional no Brasil entre 1984 e 2019.

---

Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/353104078\\_Punir\\_menos\\_punir\\_melhor\\_discursos\\_sobre\\_crime\\_e\\_punicao\\_na\\_producao\\_de\\_alternativas\\_a\\_prisao\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/353104078_Punir_menos_punir_melhor_discursos_sobre_crime_e_punicao_na_producao_de_alternativas_a_prisao_no_Brasil). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>60</sup> SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. “*Punir menos, punir melhor*”: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/353104078\\_Punir\\_menos\\_punir\\_melhor\\_discursos\\_sobre\\_crime\\_e\\_punicao\\_na\\_producao\\_de\\_alternativas\\_a\\_prisao\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/353104078_Punir_menos_punir_melhor_discursos_sobre_crime_e_punicao_na_producao_de_alternativas_a_prisao_no_Brasil). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>61</sup> LARRAURI, Elena. Nuevas tendencias en las penas alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 13, n. 53, p. 66-87, mar./abr. 2005.

<sup>62</sup> SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. “*Punir menos, punir melhor*”: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/353104078\\_Punir\\_menos\\_punir\\_melhor\\_discursos\\_sobre\\_crime\\_e\\_punicao\\_na\\_producao\\_de\\_alternativas\\_a\\_prisao\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/353104078_Punir_menos_punir_melhor_discursos_sobre_crime_e_punicao_na_producao_de_alternativas_a_prisao_no_Brasil). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>63</sup> CLIQUENNOIS, Gaëtan; SNACKEN, Sonja. European and United Nations monitoring of penal and prison policies as a source of an inverted panopticon?. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 1-18, 2018.

<sup>64</sup> SIMON, Jonathan. Penal monitoring in the United States: lessons from the American experience and prospects for change. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 161-173, 2018.

## 4 Trajetória institucional do monitoramento prisional no Brasil

A partir de Van Zyl Smit e Tomczak, é possível identificar o monitoramento prisional ocorrendo de maneira multiescalar e multissetorial<sup>65</sup>. Adaptando as construções desses autores para a realidade brasileira, a partir da literatura e dos documentos relacionados ao monitoramento prisional no Brasil, construiu-se o Quadro 1 com alguns exemplos de atores que realizam o monitoramento das condições de encarceramento no Brasil.

**Quadro 1 – Monitoramento prisional multiescalar e multissetorial no Brasil**

Escala	Atores administrativos	Atores da sociedade civil	Atores judiciais
Local	Conselhos da Comunidade, Juízes de Execução Penal, membros do Ministério Público (Execução Penal)	Pessoas privadas de liberdade, egressos e familiares de pessoas privadas de liberdade, Organizações Não-Governamentais de alcance local	Membros do Ministério Público (Tutela Coletiva), Juízes Cíveis ou da Fazenda Pública, Defensores Públicos
Estadual	Conselhos Penitenciários estaduais, Juiz-Corregedor de Presídios, Ouvidorias do Sistema Prisional, Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura, Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMFs) junto aos Tribunais, Procuradorias Regionais de Direitos do Cidadão	Organizações Não Governamentais estaduais (Frentes Estaduais pelo Desencarceramento, Associações Profissionais e Sindicatos de base estadual etc.)	Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais
Nacional	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais, Departamento Penitenciário Nacional, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF	Organizações Não Governamentais nacionais (Conectas, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos, Pastoral Carcerária etc.)	Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal
Regional	Comissão Interamericana de Direitos Humanos	Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL)	Corte Interamericana de Direitos Humanos
Internacional	Subcomitê de Prevenção à Tortura, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, das Nações Unidas	Organizações não Governamentais Internacionais (Anistia Internacional, Human Rights Watch etc.)	

Fonte: Elaboração própria, com base nas propostas de Van Zyl Smit e Tomczak.

Os exemplos incluídos no quadro 1 são de atores e instituições que reiteradamente monitoram estabelecimentos penais no Brasil. Além deles, há outros que o fazem de maneira pontual ou excepcional, como as comissões de direitos humanos do Poder Legislativo dos entes da federação. Nesse sentido, citam-se os Tribunais de Contas, dos municípios, dos estados e da União, que realizaram, em 2017, uma auditoria operacional coordenada da gestão da política penitenciária no Brasil<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> TOMCZAK, Philippa. Reconceptualizing multisectoral prison regulation: voluntary organizations and bereaved families as regulators. *Theoretical Criminology*, v. 26, n. 3, p. 494-514, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1362480621989264>. Acesso em: 15 jan. 2023.; VAN ZYL SMIT, Dirk. Regulation of prison conditions. *Crime and Justice*, v. 39, n. 1, p. 503-563, 2010.

<sup>66</sup> Para uma análise sobre essa auditoria operacional coordenada do sistema prisional, ver: FERREIRA, Carolina Cutrupi. Courts of Accounts go to prison: administration of public resources in securing prisoners' rights. *Estudios de Derecho*, v. 78, n. 171, p. 200-222, 2020. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/343476>. Acesso em: 15 jan. 2023.; VITTO, Renato Campos Pinto de. Potencial e limites das auditorias operacionais no TCU: o caso da política penitenciária. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo*, v. 16, n. 16, p. 297-309, 2019.



Na análise proposta neste artigo, enfocaram-se os atores e instituições que possuem, formalmente, autoridade específica para monitorar as condições de encarceramento e/ou sancionar a administração prisional, ou seja, aqueles que realizam a “*accountability* intraestatal”<sup>67</sup> na área penitenciária, identificados no Quadro 1 como “Atores administrativos”. Tal escolha se deve ao fato de que se buscaram identificar mudanças nos atores envolvidos no monitoramento, nas suas competências legais, nos instrumentos disponíveis para atuação, ou, ainda, nos objetivos buscados pelo monitoramento prisional. O caráter público e formal desses atores administrativos e de suas competências legais, bem como de seus objetivos e instrumentos, exige, em regra, que eventuais mudanças apresentem algum tipo de formalização, deixando rastros em documentos públicos que podem ser utilizados como evidências dessas mudanças.

Além disso, alguns desses atores não somente realizam o monitoramento prisional como são responsáveis pela formulação e/ou pela execução de políticas penitenciárias, como o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o Departamento Penitenciário Nacional. Assim, eventuais mudanças nas tendências de política criminal teriam maior probabilidade de serem identificadas em sua atuação, seja por promovê-las, seja por resistirem a elas.

#### 4.1 Atores e instituições

No Brasil, por meio da Lei n.º 7.210, de 1984, a Lei de Execução Penal, instituiu-se o monitoramento prisional periódico atribuindo atividades de controle e monitoramento de locais de detenção a quase todos os órgãos de execução penal, excetuando-se apenas os patronatos. Adotou-se um modelo difuso multiescalar<sup>68</sup>.

Nesse desenho inicial, no nível local, estavam os juízes e membros do Ministério Público que atuam na execução penal, e os conselhos da comunidade. Cada um deles têm, em regra, sua atuação limitada aos estabelecimentos penais localizados na circunscrição territorial a que estão vinculados. Essa circunscrição corresponde ao território em que um juiz de primeiro grau pode exercer sua jurisdição, abrangendo um ou mais municípios, e sua extensão depende de fatores relacionados à população, à movimentação processual, à extensão territorial dos municípios, entre outros<sup>69</sup>. Embora a lei não tenha estabelecido nenhuma relação de subordinação entre esses atores, ela atribuiu aos juízes com atuação na execução penal a responsabilidade pela composição e instalação dos conselhos da comunidade.

Tais conselhos foram previstos como espaços de participação da sociedade civil na execução penal<sup>70</sup>. Na previsão original da Lei de Execução Penal, deveriam ser compostos, no mínimo, por um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. No entanto, caso não existissem tais representantes, ficaria a critério do juiz da execução a escolha dos integrantes do conselho da circunscrição.

No nível estadual, o monitoramento prisional estabelecido pela Lei de Execução Penal ficou sob responsabilidade do Conselho Penitenciário de cada estado. Os integrantes dos conselhos penitenciários são nomeados pelo chefe do Poder Executivo de cada estado e do Distrito Federal dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade, para um mandato de quatro anos. Em razão do caráter federativo do Estado

<sup>67</sup> MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (org.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2003. p. 3-33. p. 8.

<sup>68</sup> BRASIL. *Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>69</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *CNJ serviço: saiba a diferença entre comarca, vara, entrância e instância*. 21 maio 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-comarca-vara-entrancia-e-instancia/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>70</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 1.657, de 1983. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, v. 80, 1 jul. 1983. Supl. B.

brasileiro, os estados podem definir outras regras complementares à Lei de Execução Penal em relação aos conselhos penitenciários, com reflexos, inclusive, em sua composição. No estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, até 1994, o Ministério Público estadual e o Ministério Público Federal tinham assento obrigatório no conselho penitenciário, indicando seus respectivos membros independentemente do governador<sup>71</sup>.

Por fim, a função de inspeção e fiscalização de estabelecimentos penais, em todo o território nacional, foi atribuída naquele momento ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), ambos integrantes da estrutura do Poder Executivo federal e subordinados ao Ministério da Justiça. O DEPEN é o órgão executivo da política penitenciária nacional e presta apoio administrativo e financeiro para o funcionamento do CNPCP. O Conselho Nacional, por sua vez, possui, entre suas funções, a de propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança. Seus treze integrantes são nomeados pelo Ministro da Justiça entre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social<sup>72</sup>.

O conjunto de instituições nacionais responsáveis pelo monitoramento prisional no Brasil permanece tal qual estabelecido na Lei de Execução Penal em 1984 até a primeira metade dos anos 2000. Nesse período, contudo, novos atores internacionais também passaram a monitorar as condições de encarceramento no Brasil.

Com a adesão do Brasil à Convenção Americana de Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto n.º 678/1992, denúncias contra o Estado brasileiro, em razão de violações de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, passaram a ser feitas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A partir de apurações realizadas pela Comissão sobre algumas dessas denúncias, representações contra o Brasil, em razão de violações de direitos no sistema penitenciário, também passaram a ser feitas perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, resultando na determinação de medidas de urgência, o que ocorreu pela primeira vez, em 2002, no caso do Presídio de Urso Branco, em Porto Velho/RO<sup>73</sup>. Em 2007, com a promulgação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes pelo Decreto n.º 6.085/2007, o Brasil também passou a se submeter ao monitoramento realizado pelo Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU<sup>74</sup>.

A partir da segunda metade dos anos 2000, o mandato de controle e monitoramento das condições de encarceramento foi formalmente estendido a outros atores em âmbito nacional. A Lei n.º 12.106/2009 criou, no Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema

<sup>71</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 5.745, de 28 de dezembro de 1968. Dispõe sobre a estrutura da Superintendência dos Serviços Penitenciários da Secretaria do Interior e Justiça, regula seu funcionamento e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, v. 140, 30 dez. 1968. Disponível em: [https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=39581&hTexto=&Hid\\_IDNorma=39581](https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=39581&hTexto=&Hid_IDNorma=39581). Acesso em: 15 jan. 2023.; RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 8.068, de 05 de dezembro de 1985. Altera disposição da Lei n.º 5.745, de 28 de dezembro de 1968. *Diário Oficial do Estado*, v. 233, 5 dez. 1985. Disponível em: [https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=21879&hTexto=&Hid\\_IDNorma=21879](https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=21879&hTexto=&Hid_IDNorma=21879). Acesso em: 15 jan. 2023.; RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.242, de 23 de agosto de 1994. Dispõe sobre o Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, v. 162, 24 ago. 1994. Disponível em: [https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12991&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12991](https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12991&hTexto=&Hid_IDNorma=12991). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>72</sup> BRASIL. Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>73</sup> TEIXEIRA, Morgana Tays. *A (in)eficácia das medidas provisórias emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação às prisões: casos do Brasil, Argentina e Venezuela*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade La Salle, Canoas, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11690/2277>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>74</sup> BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 6.085, de 19 de abril de 2007. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado em 18 de dezembro de 2002. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Entre suas atribuições, estavam as de monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça em relação ao encarceramento de adultos e à internação de adolescentes, bem como a de acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas<sup>75</sup>.

A atuação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização foi capilarizada com a criação de Grupos de Monitoramento e Fiscalização nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais. Tais grupos, além das funções de monitoramento e inspeção, também deveriam fomentar a criação e fortalecer o funcionamento e a autonomia dos Conselhos da Comunidade em seus respectivos estados<sup>76</sup>. Além dessas e outras iniciativas, como os mutirões carcerários, o Conselho Nacional de Justiça tem se mostrado um órgão provocador dos demais poderes para que se comprometam com a melhoria do sistema carcerário, como indicam, por exemplo, os termos de parceria celebrados com o Poder Executivo<sup>77</sup>.

Em 2010, a Lei n.º 12.313 incluiu a Defensoria Pública entre os órgãos de execução penal, atribuindo-lhe mandato para monitorar os estabelecimentos penais e garantir os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, inclusive direitos coletivos e individuais homogêneos<sup>78</sup>. Essa lei também modificou a composição mínima dos conselhos da comunidade, incluindo os defensores públicos entre seus membros permanentes<sup>79</sup>.

A Lei n.º 12.847, de 2 de agosto de 2013, instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), criou o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Integram o SNPCT

[...] órgãos e entidades públicas e privadas com atribuições legais ou estatutárias de realizar o monitoramento, a supervisão e o controle de estabelecimentos e unidades onde se encontrem pessoas privadas de liberdade, ou de promover a defesa dos direitos e interesses dessas pessoas

e sua finalidade é “[...] fortalecer a prevenção e o combate à tortura, por meio de articulação e atuação cooperativa de seus integrantes, dentre outras formas, permitindo as trocas de informações e o intercâmbio de boas práticas”<sup>80</sup>. Tais disposições marcam uma mudança em relação à Lei de Execução Penal e à ausência de preocupação com a atuação coordenada dos diversos atores que realizam o monitoramento prisional que a caracteriza.

A criação do Mecanismo se deu em cumprimento à obrigação internacional assumida pelo Brasil ao ratificar o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis,

<sup>75</sup> BRASIL. *Lei n. 12.106, de 2 de dezembro de 2009*. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. 8 dez. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112106.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>76</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 96, de 27 de outubro de 2009*. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. 4 nov. 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=65>. Acesso em: 15 jan. 2023.; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 214, de 15 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais. 19 jan. 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2237>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>77</sup> KOSAK, Ana Paula; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. O papel do CNJ diante do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro na perspectiva do ativismo dialógico. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, p. 175-194, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6518>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>78</sup> SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; MAIA, Maurilio Casas. O garantismo penal, o encarcerado vulnerável e a intervenção da Defensoria Pública na execução penal: custos vulnerabilis?. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 152, p. 173-209, 2019.

<sup>79</sup> BRASIL. *Lei n. 12.313, de 19 de agosto de 2010*. Altera a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para prever a assistência jurídica ao preso dentro do presídio e atribuir competências à Defensoria Pública. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12313.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12313.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>80</sup> BRASIL. *Lei n. 12.847, de 2 de agosto de 2013*. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112847.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

Desumanos ou Degradantes em 2007<sup>81</sup>. O Protocolo Facultativo exige que os Estados-Partes designem ou mantenham, em nível doméstico, mecanismos preventivos nacionais, ou seja, órgãos que realizem visitas regulares a lugares onde pessoas são privadas de liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes<sup>82</sup>. Enquanto alguns países signatários, como Espanha, Holanda e Reino Unido, designaram como mecanismos preventivos nacionais instituições que já realizavam o monitoramento de locais de detenção, outros, como Brasil, Chile e Itália, criaram instituições para serem designadas como mecanismos<sup>83</sup>. Ao longo dos anos 2010, leis estaduais criaram Comitês e Mecanismos estaduais de Prevenção e Combate à Tortura em diversas unidades da federação<sup>84</sup>.

O Mecanismo Nacional brasileiro é composto por 11 peritos escolhidos pelo Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e nomeados pelo Presidente da República para um mandato fixo de três anos, permitida uma recondução. Entre suas atribuições, destaca-se a de realizar visitas periódicas e regulares a pessoas privadas de liberdade para verificar as condições a que se encontram submetidas. Dessas visitas, o Mecanismo deve elaborar um relatório circunstanciado, o qual deve ser apresentado ao CNPCT, à Procuradoria-Geral da República, às autoridades competentes pela detenção e outras autoridades competentes. Além disso, o MNPCT deve elaborar um relatório anual sobre o conjunto das visitas realizadas e recomendações formuladas, devendo publicar e promover a difusão desses relatórios.

O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura é composto por 23 membros, escolhidos e designados pelo Presidente da República, para um mandato de dois anos. São 11 representantes de órgãos do Poder Executivo Federal e 12 oriundos da sociedade civil, representando classes profissionais, entidades representativas de trabalhadores, estudantes, empresários, instituições de ensino e pesquisa, movimentos de direitos humanos e outras entidades. Além deles, representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e de outras instituições públicas podem participar do CNPCT na condição de convidados em caráter permanente, com direito a voz. O CNPCT possui diversas atribuições relacionadas ao acompanhamento, articulação e difusão de informações e denúncias entre os integrantes do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Além de o Mecanismo Nacional dever prestar contas de suas atividades anualmente ao Comitê, deve priorizar, em suas visitas, as denúncias encaminhadas por esse órgão<sup>85</sup>.

Em 2014, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária editou a Resolução n.º 3, propondo aos Poderes Executivos da União e dos Estados a criação de ouvidorias externas da Administração da Execução Penal com atribuição específica para articular as demandas da sociedade civil e traduzi-las em propostas, políticas e ações institucionais concretas no âmbito do sistema penal. Entre as atribuições dessas ouvidorias, propôs-se a visita aos estabelecimentos prisionais pertencentes à sua área de atuação, produzindo

<sup>81</sup> BRASIL. *Lei n. 12.847, de 2 de agosto de 2013*. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12847.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>82</sup> BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 6.085, de 19 de abril de 2007*. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado em 18 de dezembro de 2002. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>83</sup> Conforme informações disponíveis em: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt/national-preventive-mechanisms>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>84</sup> BRASIL. Secretaria Nacional de Proteção Global. Departamento de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos. Coordenação-Geral de Combate à Tortura e à Violência Institucional. *1º Relatório Nacional sobre Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura*. 2019. ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/prevencao-e-combate-a-tortura/IRelatriodeComitsEstaduaisPrevenoeCombateTortura2019.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>85</sup> BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 8.154, de 16 de dezembro de 2013*. Regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8154.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8154.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.; BRASIL. *Lei n. 12.847, de 2 de agosto de 2013*. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12847.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

do relatórios para subsídio da gestão pública<sup>86</sup>. Antes mesmo da resolução, contudo, muitos estados já haviam criado ouvidorias para o sistema prisional, embora sem as características recomendadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária<sup>87</sup>.

Percebem-se, nesse sentido, duas ondas de atribuição de competências para o monitoramento prisional no Brasil. A primeira delas, em 1984, com a Lei de Execução Penal; e a segunda, a partir do final dos anos 2000 e ao longo da primeira metade dos anos 2010, realizada por meio de diferentes instrumentos legais. Os atores identificados nessa segunda onda se somaram àqueles que já haviam sido estabelecidos na Lei de Execução Penal, ampliando o modelo difuso de monitoramento prisional criado em 1984.

#### 4.2 Objetivos, instrumentos e ferramentas para o monitoramento prisional

Para execução do monitoramento e controle das condições de encarceramento, a Lei de Execução Penal adotou três ferramentas: comparecimento periódico a estabelecimentos penais, relatórios de atividades e a interdição, total ou parcial, de estabelecimentos penais.

Embora com nomenclaturas diferentes<sup>88</sup>, todos os atores do monitoramento prisional, previstos na Lei de Execução Penal, possuem competência para comparecer, periodicamente, a estabelecimentos penais em sua área de abrangência e verificar as condições de encarceramento e o respeito aos direitos e deveres das pessoas privadas de liberdade. Juízes, promotores de Justiça e conselhos da comunidade devem comparecer pelo menos mensalmente aos estabelecimentos penais. Aos demais atores, a lei não impôs periodicidade mínima no comparecimento<sup>89</sup>.

A lei também impôs aos conselhos locais e estaduais a obrigação de elaborar relatórios de suas atividades e enviá-los a outros atores do monitoramento prisional. Os conselhos da comunidade devem elaborar relatórios mensais e enviá-los aos juízes de execução penal e aos Conselhos Penitenciários estaduais. Os Conselhos Penitenciários estaduais devem elaborar relatórios anuais e enviá-los ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Tais relatórios cumpririam, em tese, duas funções. Por um lado, são um mecanismo de difusão de informações sobre os estabelecimentos penais e as condições de execução das penas entre atores vinculados a Poderes e níveis federativos diferentes. Por outro, são também um meio de prestação de contas e monitoramento dos próprios atores do monitoramento prisional que são obrigados a elaborá-los.

O poder de interditar estabelecimentos penais foi atribuído, apenas, aos juízes de execução penal, os quais podem fazê-lo quando o estabelecimento penal estiver funcionando em condições inadequadas ou violando dispositivos da Lei de Execução Penal. Devem ser situações que não possam ser solucionadas por outro meio a não ser a remoção dos apenados para local diverso ou a interrupção no ingresso de novos presos, tais como superlotação, falta de condições de habitabilidade compatíveis com a dignidade dos presos, inexistência de condições mínimas de higiene e ou deterioração estrutural da casa prisional<sup>90</sup>. Prevalece o entendimento de que os atos de fiscalização e interdição de estabelecimentos penais são administrativos e

<sup>86</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Resolução n. 3, de 18 de julho de 2014*. 18 jul. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpecp/resolucoes/2014/resolucao-no-3-de-18-de-julho-de-2014.pdf/view>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>87</sup> MARTINO, Natália. Ouvidorias penitenciárias estaduais: autonomia e capacidades de atendimento de demandas. In: ENCONTRO DA ABCP, 13. Universidade Federal de Goiás (Virtual), 2022. *Anais* [...].

<sup>88</sup> Na Lei de Execução Penal, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o Departamento Penitenciário Nacional têm atribuições para “inspecionar e fiscalizar” estabelecimentos penais, os conselhos penitenciários estaduais e os juízes de execução penal para “inspecionar”, e os membros do Ministério Público e os conselhos da comunidade para “visitar” tais estabelecimentos. Posteriormente, a Lei n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) previu que incumbe ao Ministério Público “exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais”. Apesar das diferentes denominações, a LEP não estabeleceu distinções de fato ou de direito entre elas.

<sup>89</sup> BRASIL. *Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>90</sup> AVENA, Norberto. *Execução penal*. 6. ed. São Paulo: Método, 2019. p. 125.

não jurisdicionais, submetendo-se à revisão e modificação pelos órgãos administrativos superiores do Poder Judiciário, como as Corregedorias Gerais de Justiça<sup>91</sup>. Os demais atores do monitoramento prisional, se entenderem ser necessária a interdição de um estabelecimento penal, devem requerê-la ao juiz responsável pela fiscalização.

A Lei de Execução Penal não fixou, de forma expressa ou sistemática, os objetivos buscados com o monitoramento prisional. No entanto, pelas competências estabelecidas para o juiz da execução em relação ao monitoramento, é possível inferir que se busque manter os estabelecimentos penais funcionando em condições adequadas e conforme as regras da Lei de Execução Penal. A lei também determinou aos juízes que, ao inspecionar os estabelecimentos penais, adotassem as providências para que esse funcionamento adequado fosse atingido e para a apuração de eventuais responsabilidades, incumbência também atribuída à Defensoria Pública posteriormente. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, por sua vez, a partir de seu monitoramento, deve propor às autoridades responsáveis as medidas necessárias ao aprimoramento da execução penal<sup>92</sup>. A uniformização das questões a serem observadas nas inspeções, promovida pelas regulamentações produzidas a partir da segunda metade dos anos 2000, deu concretude a esses objetivos e às irregularidades a serem identificadas.

O primeiro instrumento criado foi a Resolução n.º 47/2007 do Conselho Nacional de Justiça. Nela, não somente foi determinado aos juízes que realizassem, pessoalmente, as inspeções nos estabelecimentos penais, mas também se padronizaram, nacionalmente, as informações que deveriam constar nos relatórios de inspeção e se estabeleceu prazo para a sua apresentação mensal<sup>93</sup>. Posteriormente, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n.º 56/2010, regulamentando, nacionalmente, pela primeira vez, as inspeções em estabelecimentos penais realizadas por membros do Ministério Público, buscando uniformizar tal prática<sup>94</sup>. Embora inicialmente a resolução tenha determinado a apresentação de relatórios de todas as visitas mensais a estabelecimentos penais, foi modificada em 2015 para prever a elaboração de um relatório a cada três meses. Assim como ocorreu em relação ao Judiciário, foi elaborado um formulário para padronizar, nacionalmente, as informações obtidas a partir das inspeções.

Em 2011, celebrou-se o Acordo de Cooperação n.º 17/2011 entre o Ministério da Justiça, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais visando à melhoria do sistema penitenciário brasileiro e à redução do déficit prisional<sup>95</sup>. No âmbito desse acordo de cooperação, elaborou-se um modelo de relatório padrão de inspeções em estabelecimentos penais para uso do Ministério da Justiça, Conselho

<sup>91</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Plenário. *Procedimento de Controle Administrativo n. 0000239-53.2008.2.00.0000*. Relator: Conselheiro Jorge Antônio Maurique, n. 60ª Sessão Ordinária, 8 abr. 2008. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=44991&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 15 jan. 2023.; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Plenário. *Consulta n. 0000002-38.2016.2.00.0000*. Relatora: Conselheira Daldice Santana, n. 11ª Sessão Virtual, 19 abr. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=48000&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>92</sup> BRASIL. *Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>93</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 47 de 18 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos penais pelos juízes de execução criminal. 21 dez. 2007. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/162>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>94</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n. 56, de 22 de junho de 2010*. Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. 22 jun. 2010. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Resolu%C3%A7%C3%B5es\\_/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_56.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Resolu%C3%A7%C3%B5es_/Resolu%C3%A7%C3%A3o_56.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>95</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Senado Federal. Câmara dos Deputados. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais. *Acordo de Cooperação n. 17/2011*. Acordo de cooperação que entre si celebram o Ministério da Justiça, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais, visando a melhoria do sistema penitenciário brasileiro e a redução do déficit prisional. 23 nov. 2011. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/04/ACOT\\_017\\_2011.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/04/ACOT_017_2011.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Produziram-se os relatórios de inspeções, realizadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária entre 2013 e 2019, com base nesse modelo. Tais relatórios abrangem aspectos da estrutura organizacional do sistema penitenciário, da gestão, rotina e segurança do estabelecimento penal inspecionado, características das pessoas presas e dos funcionários, condições materiais de encarceramento, alimentação, assistências diversas aos presos (saúde, jurídica, laboral, educacional, lazer, religiosa, social), disciplina e ocorrências (fugas e mortes) e visitas. Há seções específicas para relatos das pessoas presas e dos servidores e funcionários do estabelecimento. Ao final, na seção de conclusão da inspeção, há um *checklist* com diversas irregularidades possíveis de serem verificadas e seu respectivo fundamento legal, bem como espaço para considerações acerca da inspeção, providências adotadas e recomendações efetuadas<sup>96</sup>.

Atualmente, os relatórios mensais das inspeções de juízes de todo o Brasil alimentam o Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos prisionais, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça, abrangendo não somente estabelecimentos penais, mas também carceragens das polícias civil e militar<sup>97</sup>. O painel estatístico disponibilizado publicamente traz informações sobre inspeções realizadas a partir de 2008 até janeiro de 2023<sup>98</sup>. De maneira semelhante, o Conselho Nacional do Ministério Público disponibiliza, em seu site, dados sobre as inspeções realizadas por membros do Ministério Público, desagregadas por estabelecimento penal, entre 2015 e 2021<sup>99</sup>. Além disso, desde 2014, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, realizado e divulgado semestralmente pelo Departamento Penitenciário Nacional, possui campos específicos para que os diretores de estabelecimentos penais indiquem se os estabelecimentos foram inspecionados e por quais instituições<sup>100</sup>.

Além do aprimoramento de instrumentos regulatórios sobre as inspeções, houve também a produção de instrumentos de boas práticas<sup>101</sup>. Em 2015, por exemplo, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República editou uma versão revisada do guia prático para monitoramento de locais de detenção da Associação para a Prevenção da Tortura<sup>102</sup>.

Como é possível perceber, a criação de instrumentos específicos ao monitoramento prisional ocorre, principalmente, entre a segunda metade dos anos 2000 e a primeira metade dos anos 2010. A consolidação das informações produzidas a partir desses instrumentos em bancos de dados institucionais publicamente disponibilizados, agregando dados das inspeções, embora iniciada no final dos anos 2000, se intensificou na segunda metade dos 2010, mantendo-se até hoje. Tais instrumentos permitem não somente o aprimoramento das inspeções realizadas, buscando se afastar do caráter de visitas meramente protocolares, mas também ampliam a capacidade de monitorar, em alguma medida, os próprios atores do monitoramento prisional no cumprimento de seu dever de inspecionar estabelecimentos penais.

<sup>96</sup> Os relatórios de inspeção produzidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o formulário de inspeção prisional elaborado com base no modelo estão disponíveis em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpecp/relatorios-de-inspecao>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>97</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Geopresídios: Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais (CNIEP)*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/geopresidios-page/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>98</sup> Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currrel>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>99</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Sistema Prisional em Números*. 2022. Disponível em: <https://www.cnmpp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>100</sup> BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/bases-de-dados>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>101</sup> HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. p. 31-59. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6338>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>102</sup> ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA. *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático*. 2. ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://www.appt.ch/sites/default/files/publications/monitoramento-de-locais-de-detencao.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

### 4.3 Implementação do monitoramento prisional

Apesar de, no plano normativo, ser notória a ampliação de atores, instrumentos e informações sobre o monitoramento prisional no Brasil, a sua implementação não se deu de forma completa, mesmo transcorridos quase quarenta anos desde a sanção da Lei de Execução Penal. Lemgruber, em 2003, realizou um amplo levantamento de informações sobre os sistemas penitenciários estaduais, reunindo, entre outros, dados sobre o controle e monitoramento de estabelecimentos penais em 24 unidades da federação<sup>103</sup>. A comparação das informações obtidas naquele momento com dados mais recentes sobre o monitoramento prisional no Brasil indica que, mesmo em relação à implementação, houve mais avanços do que retrocessos.

Em 2003, das 24 unidades da federação que responderam à pesquisa de Lemgruber, duas informaram que o juiz de execução penal não realizou o monitoramento de estabelecimentos penais e três que esse monitoramento não era realizado pelo Ministério Público<sup>104</sup>. Segundo dados mais recentes, disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o monitoramento, atualmente, é realizado em todos os estados, e, em 2022, 97,51% dos estabelecimentos penais teriam sido inspecionados por membros do Ministério Público e 97,4% por juízes de execução penal<sup>105</sup>.

Quanto aos conselhos da comunidade, no levantamento de Lemgruber, quatorze estados informaram existir conselhos constituídos, mas em apenas doze o monitoramento de estabelecimentos penais seria realizado por eles<sup>106</sup>. Em pesquisa recente realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, foram identificados 404 conselhos da comunidade distribuídos em 25 estados e no Distrito Federal, dos quais 294 afirmaram realizar inspeções em estabelecimentos penais<sup>107</sup>. A distribuição desses conselhos, segundo suas décadas de instalação, é ilustrativa da expansão dessas instituições ao longo de todo o período de mudanças na política criminal brasileira pós-redemocratização, conforme gráfico 1.

Houve, também, a expansão de ouvidorias dedicadas ao sistema prisional. Em seu levantamento, Lemgruber havia identificado ouvidorias do sistema prisional apenas em São Paulo e Pernambuco até 2003. Pesquisa recente localizou ouvidorias penitenciárias em 22 estados brasileiros e no Distrito Federal<sup>108</sup>.

No levantamento realizado por Lemgruber, apenas oito estados informaram que seus estabelecimentos penais teriam recebido inspeções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária<sup>109</sup>. A partir da

<sup>103</sup> LEMGRUBER, Julita. Sistema Penitenciário. In: LESSA, Renato *et al.* *Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; Serviço Social da Indústria, 2003. p. 312-367; 558-667. *E-book*. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2657>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>104</sup> LEMGRUBER, Julita. Sistema Penitenciário. In: LESSA, Renato *et al.* *Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; Serviço Social da Indústria, 2003. p. 312-367; 558-667. *E-book*. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2657>. Acesso em: 15 jan. 2023. p. 656.

<sup>105</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Sistema Prisional em Números*. 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 15 jan. 2023.; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Geopresídios: Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais (CNIEP)*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/geopresidios-page/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>106</sup> LEMGRUBER, Julita. Sistema Penitenciário. In: LESSA, Renato *et al.* *Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; Serviço Social da Indústria, 2003. p. 312-367; 558-667. *E-book*. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2657>. Acesso em: 15 jan. 2023. p. 656-657.

<sup>107</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Os conselhos da comunidade no Brasil*. Brasília: CNJ, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-conselhos-comunidade.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>108</sup> MARTINO, Natália. Ouvidorias penitenciárias estaduais: autonomia e capacidades de atendimento de demandas. In: ENCONTRO DA ABCP, 13., 2022. *Anais [...]*. [S. l.]: Universidade Federal de Goiás (Virtual), 2022.

<sup>109</sup> LEMGRUBER, Julita. Sistema Penitenciário. In: LESSA, Renato *et al.* *Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; Serviço Social da Indústria, 2003. p. 312-367; 558-667. *E-book*. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2657>. Acesso em: 15 jan. 2023. p. 656-657.



análise dos relatórios de inspeção publicados pelo CNPCP em seu site, é possível verificar um incremento das unidades da federação que tiveram estabelecimentos penais inspecionados ao longo do tempo e, entre 2010 e 2019, todas receberam, pelo menos, uma inspeção<sup>110</sup>:

Tais dados, contudo, não afastam as constatações de Salla e Alvarez<sup>111</sup> acerca do alcance limitado do monitoramento prisional realizado diretamente pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que abrangeria poucos estados a cada ano. Os relatórios de inspeção publicados pelo CNPCP indicam que, até 2007, foram inspecionados estabelecimentos penais em no máximo quatro unidades da federação a cada ano. A partir de 2008, houve elevação desses números, tendo o Conselho abrangido seis unidades da federação em 2008 e 2014, sete em 2011, oito em 2015 e 2016 e dez unidades da federação em 2012, o máximo no período analisado.

Entre as razões para essa atuação limitada, destacaram-se a ausência de uma agenda regular de visitas, o elevado número de estabelecimentos penais existentes e a insuficiência de recursos para deslocamentos de seus membros<sup>112</sup>. No entanto, com base no desenho adotado na Lei de Execução Penal para o monitoramento prisional, organizado com atores com diferentes escalas de abrangência, não parece que o objetivo fosse que atores com abrangência estadual, como os Conselhos Penitenciários estaduais, ou com abrangência nacional, como o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o Departamento Penitenciário Nacional, realizassem inspeções em todos os estabelecimentos penais em suas respectivas áreas de abrangência.

Assim como outras estruturas de *accountability* parecem ter sido organizados em níveis de forma redundante, para que o nível seguinte fosse acionado, apenas, nas hipóteses em que uma violação ou falha não tenha sido adequadamente identificada ou tratada pelo nível anterior<sup>113</sup>. Os relatórios mensais dos Conselhos da Comunidade estabeleceriam um elo entre os níveis local e estadual de monitoramento, difundindo informações tanto ao membro do Poder Judiciário estadual responsável pela localidade, quanto ao Poder Executivo estadual, representado pelo conselho penitenciário. O elo entre os níveis estadual e nacional seria estabelecido, então, pelos relatórios anuais que os conselhos penitenciários de cada estado devem apresentar ao CNPCP. Tais relatórios, inclusive, são apontados pela lei como um dos instrumentos do Conselho Nacional para se informar sobre a execução penal nos estados<sup>114</sup>.

No entanto, a efetividade dessa circulação de informações, por meio dos relatórios, a partir da qual se poderia identificar a necessidade de acionamento de outros atores do monitoramento prisional, precisa de uma análise mais detalhada. Na pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça com 404 conselhos da comunidade do Distrito Federal e de 25 estados, apenas 110 conselhos afirmaram produzir relatórios sobre todas as visitas que realizavam a estabelecimentos penais, e 93 afirmaram fazê-lo após visitas específicas. Enquanto 186 conselhos informaram enviar seus relatórios ao Judiciário, apenas 79 disseram que os enviam ao Conselho Penitenciário estadual. Por outro lado, 112 conselhos informaram enviar seus relatórios ao Ministério Público, embora esse não seja um dos destinatários previsto na Lei de Execução Penal<sup>115</sup>.

<sup>110</sup> O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária publicou relatórios de inspeção para os anos de 1987, 1989, 1994, 1998 e para todos os anos de 2002 a 2020. Tais relatórios podem ser acessados em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/relatorios-de-inspecao>.

<sup>111</sup> SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. O Brasil e o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, v. 57, p. 213-247, 2005.

<sup>112</sup> SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. O Brasil e o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, v. 57, p. 213-247, 2005.

<sup>113</sup> CABRAL, Sandro; SANTOS, Maria-Fátima. Accountability mechanisms in public services: activating new dynamics in a prison system. *International Public Management Journal*, v. 21, n. 5, p. 795-821, 2018.

<sup>114</sup> BRASIL. *Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>115</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Os conselhos da comunidade no Brasil*. Brasília: CNJ, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-conselhos-comunidade.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

O Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), que completará uma década de existência em 2023, é um dos pontos em que a implementação dos arranjos para o monitoramento prisional ainda se mostra mais incipiente e o único em que se identificaram ações no sentido de reduzir a capacidade de ação de seus atores. Até julho de 2019, haviam sido criados Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura em 22 estados e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura em 10 estados<sup>116</sup>.

A Lei n.º 12.847/2013, que criou o SNPCT, optou por um desenho aberto, combinando a existência de membros permanentes e membros facultativos, que poderiam integrar o sistema por adesão. Entre os membros permanentes do SNPCT estão o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o DE-PEN, além do Comitê Nacional e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Os Comitês e Mecanismos Estaduais e Distrital de Prevenção e Combate à Tortura podem integrar o SNPCT mediante termo de adesão, e os demais órgãos e entidades públicas e privadas atuantes no monitoramento de locais de detenção podem integrar o SNPCT mediante assinatura de uma declaração de adesão<sup>117</sup>. O SNPCT criou a possibilidade de integrar, em um único sistema, muitos órgãos e entidades que já realizavam as atividades de controle e monitoramento de locais de detenção, estabelecendo compromissos de articulação e intercâmbio de informações.

No entanto, a adesão de possíveis membros facultativos ao SNPCT, até o momento, foi baixa. Até novembro de 2021, apenas sete entidades haviam aderido ao SNPCT: a) o Comitê do Estado do Amazonas/AM, em 17/07/2017; b) o Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Espírito Santo (CEPCT/ES), em 04/12/2017; c) o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em 26/06/2019; d) o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 22/08/2019; e) a Defensoria Pública da União (DPU), em 23/08/2019; f) a Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep), em 04/09/2019; e g) o Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Ceará (CEPT/CE), em 23/04/2020<sup>118</sup>.

Ressalta-se que nenhum pedido de adesão apresentado foi recusado, portanto, desde a instituição do SNPCT, em 2013, até novembro de 2021, apenas sete pedidos de adesão foram apresentados<sup>119</sup>. É marcante a não adesão de órgãos do Poder Judiciário até o momento, bem como de órgãos de execução penal subnacionais, como os conselhos penitenciários, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas estaduais. Em relação aos comitês e mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura, a exigência feita nos termos de adesão para que se submetam às regras estabelecidas na Lei n.º 12.847/2013 seria uma das razões para não aderirem ao SNPCT<sup>120</sup>.

Na regulamentação do SNPCT, previu-se que os membros permanentes, bem como os comitês e mecanismos estaduais que tenham aderido ao sistema nacional, façam uma reunião ordinária anual. Para essa reunião, também poderão ser convidados os demais órgãos e entidades que tenham aderido ao SNPCT<sup>121</sup>.

<sup>116</sup> Conforme dados divulgados pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/prevencao-e-combate-a-tortura/comites-e-mecanismos-estaduais-de-prevencao-e-combate-a-tortura>. Acesso em 15 jan. 2023.

<sup>117</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Portaria n. 354, de 22 de novembro de 2018. Dispõe sobre a aprovação do Termo de Adesão e da declaração de Adesão ao Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. *Diário Oficial da União*, Seção 1, v. 227, p. 81, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/AdesoaoSNPCTPortaria3542018.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>118</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. *Ofício n. 3975/2021/GAB.SNPG/SNPG/MMFDH*. Respostas do Pedido NUP 00105.003242/2021-10. 25 nov. 2021. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?nup=00105003242202110](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?nup=00105003242202110). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>119</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. *Ofício n. 3975/2021/GAB.SNPG/SNPG/MMFDH*. Respostas do Pedido NUP 00105.003242/2021-10. 25 nov. 2021. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?nup=00105003242202110](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?nup=00105003242202110). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>120</sup> PASTORAL CARCERÁRIA. Por conta do sucateamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, entidades não participam de encontro proposto pelo governo. *Pastoral Carcerária (CNBB)*, 9 nov. 2021. Disponível em: <https://carceraria.org.br/combate-e-prevencao-a-tortura/por-conta-do-sucateamento-do-comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-entidades-nao-participam-de-encontro-proposto-pelo-governo>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>121</sup> BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 8.154, de 16 de dezembro de 2013*. Regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Embora esse convite tenha sido previsto como uma possibilidade na lei, a declaração que essas entidades assinam para aderirem ao SNPCT estabelece, entre as contrapartidas pela adesão, o compromisso de que serão convidadas a participar dessas reuniões<sup>122</sup>. A realização de tais reuniões, contudo, tem sido a exceção. Desde 2013, apenas três reuniões ocorreram, tendo a primeira ocorrido em 2015, a segunda em 2018 e a terceira em 2021<sup>123</sup>.

Durante o governo Bolsonaro, o Mecanismo Nacional sofreu uma redução de sua capacidade de atuação, revertida posteriormente pelo Poder Judiciário. O Decreto n.º 9.831/2019, que alterou diversos dispositivos do decreto regulamentador do SNPCT, em junho de 2019, exonerou os onze peritos do MNPCT e transferiu ao Ministério da Economia os cargos em comissão que ocupavam, até então vinculados ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A participação no MNPCT passou a ser considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada<sup>124</sup>. Na prática, essas medidas inviabilizaram o funcionamento do Mecanismo Nacional, sem, no entanto, extingui-lo formalmente.

Os peritos do MNPCT foram reintegrados em seus cargos anteriores apenas em agosto de 2019, em razão de uma decisão da Justiça Federal que concedeu a tutela provisória de urgência na Ação Civil Pública n.º 5039174-92.2019.4.02.5101, ajuizada pela Defensoria Pública da União<sup>125</sup>. No mesmo mês, a Procuradoria-Geral da República ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental requerendo a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n.º 9.831/2019. O mérito dessa ação constitucional foi julgado em março de 2022 pelo Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a inconstitucionalidade do decreto e fixando o entendimento de que os peritos do MNPCT devem ser nomeados para cargos em comissão e remunerados<sup>126</sup>.

Ações e omissões do Governo Bolsonaro atingiram também o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos demorou nove meses para dar posse aos membros do CNPCT do mandato 2019/2021. Após o término desse mandato, em outubro de 2021, os novos membros não foram empossados, e não foram preenchidas as doze vagas pertencentes à sociedade civil, tendo sido suspensos os atos com essa finalidade. A 34ª reunião ordinária do CNPCT, que buscou evitar a inatividade do órgão, foi reiteradamente cancelada e adiada pelo MMFDH e, quando finalmente foi realizada, os onze representantes do Governo Federal se ausentaram. Além de provocar a inatividade do CNPCT, o MMFDH foi transferindo, na prática, o papel de articulação com órgãos e entidades que compõe o SNPCT à Coordenação Geral de Combate à Tortura, a ele vinculada<sup>127</sup>.

---

e dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8154.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8154.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>122</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Portaria n. 354, de 22 de novembro de 2018. Dispõe sobre a aprovação do Termo de Adesão e da declaração de Adesão ao Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. *Diário Oficial da União*, Seção 1, v. 227, p. 81, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/AdesoaoSNPCTPortaria3542018.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>123</sup> BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. *Ofício n. 3975/2021/GAB.SNPG/SNPG/MMFDH*. Respostas do Pedido NUP 00105.003242/2021-10. 25 nov. 2021. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?nup=00105003242202110](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?nup=00105003242202110). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>124</sup> BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 9.831, de 10 de junho de 2019*. Altera o Decreto n.º 9.673, de 2 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e o Decreto n.º 8.154, de 16 de dezembro de 2013, que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e remaneja cargos em comissão. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9831.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9831.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>125</sup> BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio de Janeiro. 6ª Vara Federal do Rio de Janeiro. *Tutela de Urgência na Ação Civil Pública n. 5039174-92.2019.4.02.5101/RJ*. Juiz Federal Osair Victor de Oliveira Júnior, 11 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-rio-revoga-exoneracao.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

<sup>126</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 607*. Relator: Min. Dias Toffoli, 28 mar. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351516552&ext=.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>127</sup> PASTORAL CARCERÁRIA. Por conta do sucateamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, entidades não participam de encontro proposto pelo governo. *Pastoral Carcerária (CNBB)*, 9 nov. 2021. Disponível em: <https://carceraria.org>.

Apesar desses reveses, durante o Governo Bolsonaro, em relação ao Mecanismo Nacional e ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a trajetória da implementação do monitoramento prisional no Brasil, desde 1984, apresenta mais avanços do que retrocessos. No levantamento que realizou em 2003, Lemgruber identificou que o monitoramento prisional era realizado em quase todas as unidades da federação, mesmo com variações na abrangência do monitoramento realizado por algumas instituições específicas. Os dados obtidos acerca do período posterior ao levantamento de Lemgruber, relatados acima, indicam que, nas décadas de 2000 e 2010, houve aumento tanto no número de atores que efetivamente realizam o monitoramento prisional, mas também no número de estabelecimentos penais inspecionados.

## 5 Considerações finais

Como vimos, durante as quase quatro décadas de institucionalização do monitoramento prisional no Brasil a respeito da Lei de Execução Penal, a política criminal brasileira foi marcada tanto por tendências punitivas e de reforço do uso da pena de prisão quanto por tendências de garantia de direitos e busca por alternativas ao encarceramento. Seja em movimentos pendulares, seja coexistindo de forma ambígua, tais tendências produziram efeitos concretos em políticas penais e penitenciárias instituídas no mesmo momento em que o monitoramento prisional, tais como o regime progressivo de cumprimento de penas e as alternativas ao encarceramento. Representativos de uma política criminal de humanização do sistema penitenciário, ambos tiveram, em diferentes momentos, restrições em sua aplicação ou endurecimento de suas regras, mudanças associadas a tendências mais punitivas.

A descrição da trajetória institucional do monitoramento prisional, a partir dos documentos e pesquisas analisados, contudo, mostra um cenário distinto. Desde 1984, houve o incremento de atores e instituições com competência legal para o monitoramento prisional em todas as escalas de abrangência, do local ao internacional. Houve, também, a criação de instrumentos regulatórios e de boas práticas, uniformizando e aperfeiçoando as inspeções. Tal qual ocorre com outras políticas públicas, a implementação dessas instituições e instrumentos não foi completa, mas também houve avanços nesse aspecto desde 1984. Há indícios de que, em geral, o número de instituições em funcionamento que realizam o monitoramento prisional aumentou, e de que tais instituições incrementaram o monitoramento que realizam, com o Judiciário e o Ministério Público inspecionando quase a totalidade dos estabelecimentos penais existentes em 2022.

Exceto em relação ao Comitê Nacional e ao Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura durante o Governo Bolsonaro, em 2019, não se identificaram mudanças no monitoramento prisional no Brasil desde 1984 que pudessem indicar retrocessos associados a tendências punitivistas de política criminal. Considerando que, em tese, as instituições de controle e monitoramento dos locais de detenção desempenham um papel relevante para a contenção de excessos das administrações penitenciárias e para a garantia de direitos à população privada de liberdade, esse incremento do monitoramento prisional no Brasil, mesmo em períodos de tendências punitivistas na política criminal, é digno de nota.

O caráter descritivo do presente estudo não permite confirmar ou refutar hipóteses sobre essa aparente refratariedade do monitoramento prisional a mudanças provocadas por tendências punitivistas na política criminal. No entanto, a partir dele, é possível apontar, pelo menos, algumas possibilidades para estudos futuros que busquem aprofundar as análises sobre o monitoramento prisional no Brasil pós-redemocratização e sua inserção no contexto político criminal mais amplo.

Ao analisar a trajetória institucional do monitoramento prisional, foram enfocadas as mudanças que ocorreram entre 1984 e 2019, desconsiderando, entre outros aspectos, propostas ainda em discussão ou que

---

br/combate-e-prevencao-a-tortura/por-conta-do-sucateamento-do-comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-entidades-nao-participam-de-encontro-proposto-pelo-governo. Acesso em: 15 jan. 2023.

tenham sido rejeitadas, como projetos de lei em tramitação ou arquivados. O Projeto de Lei n.º 2.233/2011 de autoria do deputado federal Domingos Dutra (PT/MA), por exemplo, propôs a modificação da composição do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, incluindo representantes de entidades que tenham por finalidade a defesa dos direitos e interesses de presos e de entidades que representam familiares de presos. Além disso, estendeu aos Conselhos Penitenciários estaduais a obrigação de realizar inspeções mensais em estabelecimentos penais, cujos relatórios deveriam ser elaborados em até trinta dias após a diligência e enviados ao Poder Executivo respectivo, ao CNPCP e ao DEPEN. O projeto foi arquivado em razão do término da legislatura em janeiro de 2015, enquanto estava tramitando na Comissão de Finanças e Tributação<sup>128</sup>.

Já o Projeto de Lei n.º 4.944/2016, de autoria do deputado federal Delegado Waldir (PR/GO), propôs a modificação da composição dos conselhos da comunidade para incluir representantes de entidades que tenham entre seus objetivos a proteção aos direitos das vítimas de crimes. Ainda, ao inspecionar estabelecimentos penais, os conselhos da comunidade deveriam emitir relatório sobre o cumprimento das normas relativas ao trabalho dos presos. Na justificativa do projeto, seu autor destaca a importância da satisfação das vítimas e de seus representantes com as providências adotadas pelo Estado na punição dos crimes. O projeto foi desarquivado em fevereiro de 2019 e, até a conclusão da escrita desse texto, tramita na Comissão de Constituição e Justiça<sup>129</sup>.

A análise desses e de outros projetos e iniciativas semelhantes pode contribuir com elementos para uma descrição mais densa da trajetória institucional do monitoramento prisional em contextos de expansão de tendências punitivas. Atores alinhados a tais tendências podem ter sucesso em bloquear iniciativas que ampliem a fiscalização de estabelecimentos penais, bem como em promover aquelas que reorientam os objetivos do monitoramento, ainda que não as tenham transformado em normas jurídicas até o momento. Análises nesse sentido podem contribuir, também, para identificar tentativas de mudança no monitoramento prisional durante os anos 1990, período em que, a partir dos critérios utilizados nessa pesquisa, não se identificaram alterações que tenham se concretizado.

Por outro lado, os elementos escolhidos para analisar a implementação do monitoramento prisional nesse estudo privilegiaram a existência ou não das estruturas previstas em lei e sua abrangência, mas não os resultados obtidos com o monitoramento.

A expansão das instituições dedicadas ao monitoramento prisional ocorreu de forma concomitante à expansão da população privada de liberdade no Brasil e dos próprios estabelecimentos penais. Entre 2000 e 2021, o total de pessoas privadas de liberdade passou de 232.755 para 820.689, e o número de vagas foi ampliado de 135.710 para 634.469<sup>130</sup>. Nesse mesmo período, surgiram e se organizaram diversos coletivos criminais com base nos sistemas prisionais estaduais, alguns dos quais, como o Primeiro Comando da Capital, expandindo suas operações e influência para mais de uma unidade da federação<sup>131</sup>.

Historicamente, os ambientes prisionais brasileiros potencializam a morte e o risco de morte das pessoas privadas de liberdade, e taxa de mortes por causas externas é três vezes maior entre presos — que deveriam

<sup>128</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 2.233, de 2011*. Aperfeiçoamento da Lei de Execução Penal visando a correção de lacunas do Sistema Carcerário. 5 set. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518926>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>129</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4.944, de 7 de abril de 2016*. Altera dispositivos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal. 7 abr. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081649>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>130</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>131</sup> DIAS, Camila Nunes; MANSO, Bruno Paes. Tecendo redes criminais: as políticas de encarceramento e a nacionalização das facções prisionais. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014 a 2017*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. p. 6-8. *E-book*. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP\\_ABSP\\_edicao\\_especial\\_estados\\_faccoes\\_2018.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

estar sob custódia do Estado — do que entre a população em geral<sup>132</sup>. No Rio de Janeiro, a mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias entre as pessoas privadas de liberdade chega a ser cinco vezes superior àquela da população em geral<sup>133</sup>. Como entender que a fiscalização dos estabelecimentos penais tenha aumentado ao mesmo tempo em que as condições degradantes e as violações de direitos tenham se mantido, e o controle do ambiente prisional tenha passado a ser compartilhado com coletivos criminais?

Ao escreverem sobre o monitoramento prisional no Brasil na metade dos anos 2000, Salla e Alvarez chamavam a atenção para o modo como as inspeções eram realizadas. Juízes, muitas vezes sem preparação adequada, faziam inspeções meramente protocolares, abrangendo apenas áreas administrativas e sem contato direto com as pessoas privadas de liberdade. Conselhos penitenciários e conselhos da comunidade, além de enfrentarem a falta de recursos necessários para desenvolver adequadamente suas atividades, muitas vezes ou não faziam inspeções ou se limitavam também a inspeções protocolares em razão da falta de interesse de seus membros<sup>134</sup>. O Ministério Público, por sua vez, embora tenha competência legal para a inspeção de estabelecimentos penais desde 1984 e tenha ampliado consideravelmente sua capacidade em diferentes áreas, não fez da fiscalização das prisões uma prioridade institucional, e seus próprios membros avaliam como regular ou baixa a qualidade da atuação da instituição nessa área<sup>135</sup>.

Em razão de seus possíveis beneficiários — pessoas privadas de liberdade —, a implementação de políticas de monitoramento e controle de condições de encarceramento não traz muitos benefícios eleitorais, e, a depender do contexto, pode trazer custos políticos consideráveis. No entanto, mesmo burocracias que não estão sujeitas aos ciclos eleitorais, como o Judiciário e o Ministério Público, que, muitas vezes, lutam para ampliar seus poderes além dos limites originalmente estabelecidos no desenho institucional, não parecem ter interesse em exercer, efetivamente, essa parcela de seu poder de controle do Poder Público. A circunstância de que alguns membros dessas instituições aderem a uma ideologia punitivista, indiferente às condições de encarceramento e ao impacto de sua atuação para o agravamento dessas condições, é uma constatação de diferentes pesquisas<sup>136</sup>. A existência de relação entre os achados dessas pesquisas e a aparente falta de resultados visíveis do monitoramento prisional, apesar de sua expansão institucional, é uma hipótese que merece análise cuidadosa para que se avalie seu potencial explicativo.

## Referências

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA. *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático*. 2. ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://www.apr.ch/sites/default/files/publications/monitoramentode-locais-de-detencao.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>132</sup> CHIES, Luiz Antonio Bogo; ALMEIDA, Bruno Rotta. Mortes sob custódia prisional no Brasil: prisões que matam; mortes que pouco importam. *Revista de Ciências Sociais*, v. 32, n. 45, p. 67-90, 2019.

<sup>133</sup> SÁNCHEZ, Alexandra *et al.* Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 9, p. 1-13, 15 out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00224920>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>134</sup> SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. O Brasil e o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 57, p. 213-247, 2005.

<sup>135</sup> LEMGRUBER, Julita *et al.* *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?*. Rio de Janeiro: CESeC, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>136</sup> Nesse sentido, por exemplo: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; WEINGARTNER NETO, Jaime. Perfil Socioprofissional e Concepções de Política Criminal do Ministério Público Gaúcho. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. *Anais [...]* Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2004.; LEMGRUBER, Julita *et al.* *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?*. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.; MACHADO, Maira Rocha. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. *Revista de Investigações Constitucionais*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 631, 2020.; SHIMIZU, Bruno. A jurisdicionalização perversa na execução penal: uma reflexão crítica sobre a transformação de uma garantia fundamental em um entrave a mais ao exercício de direitos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, [S. l.], v. 152, p. 19-64, 2019.

AVENA, Norberto. *Execução penal*. 6. ed. São Paulo: Método, 2019.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 39-48, 2004.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; WEINGARTNER NETO, Jaime. Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público gaúcho. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8. 2004, Coimbra. *Anais* [...]. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2004. Disponível em: [https://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel36/RodrigoAzevedo\\_JaymeNeto.pdf](https://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel36/RodrigoAzevedo_JaymeNeto.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; CIFALI, Ana Cláudia. Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades. In: SOZZO, Máximo (org.). *Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017. p. 27-97. *E-book*. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/08/Pos-neoliberalismo-WEB.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BEHAN, Cormac; KIRKHAM, Richard. Monitoring, inspection and complaints adjudication in prison: the limits of prison accountability frameworks. *The Howard Journal of Crime and Justice*, v. 55, n. 4, p. 432-454, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 1.657, de 1983. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, v. 80, 1 jul. 1983. Supl. B.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 2.233, de 2011*. Aperfeiçoamento da Lei de Execução Penal visando a correção de lacunas do Sistema Carcerário. 5 set. 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518926>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4.944, de 2016*. Altera dispositivos da Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal. 7 abr. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081649>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 2, de 19 de maio de 2010*. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. 20 maio 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14906&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14906&Itemid=866). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *CNJ serviço: saiba a diferença entre comarca, vara, entrância e instância*. 21 maio 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-comarca-vara-entrancia-e-instancia/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Geopresídios: Cadastro Nacional de Inspeções em Estabelecimentos Penais (CNIEP)*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/geopresidios-page/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Os conselhos da comunidade no Brasil*. Brasília: CNJ, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-conselhos-comunidade.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Plenário. *Consulta n. 0000002-38.2016.2.00.0000*. Relatora: Conselheira Daldice Santana, n. 11ª Sessão Virtual, 19 abr. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/Infojuris12/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=48000&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Plenário. *Procedimento de Controle Administrativo n. 0000239-53.2008.2.00.0000*. Relator: Conselheiro Jorge Antônio Maurique, n. 60ª Sessão Ordinária, 8 abr. 2008. Dis-

ponível em: <https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=44991&indiceListaJurisprudencia=0&tipoPesquisa=LUCENE&firstResult=0>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 214, de 15 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais. 19 jan. 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2237>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 47, de 18 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos penais pelos juízes de execução criminal. 21 dez. 2007. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/162>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 96, de 27 de outubro de 2009*. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. 4 nov. 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=65>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Resolução n. 3, de 18 de julho de 2014*. 18 jul. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2014/resolucao-no-3-de-18-de-julho-de-2014.pdf/view>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n. 56, de 22 de junho de 2010*. Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. 22 jun. 2010. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Resolu%C3%A7%C3%B5es\\_/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_56.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Resolu%C3%A7%C3%B5es_/Resolu%C3%A7%C3%A3o_56.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Sistema Prisional em Números*. 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/bases-de-dados>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio de Janeiro. 6ª Vara Federal do Rio de Janeiro. *Tutela de Urgência na Ação Civil Pública n. 5039174-92.2019.4.02.5101/RJ*. Juiz Federal Osair Victor de Oliveira Júnior, 11 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-rio-revoga-exoneracao.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. *Lei n. 11.464, de 28 de março de 2007*. Dá nova redação ao art. 2º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal. 28 mar. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11464.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11464.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.106, de 2 de dezembro de 2009*. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. 8 dez. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112106.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.313, de 19 de agosto de 2010*. Altera a Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para prever a assistência jurídica ao preso dentro do presídio e atribuir competências à Defensoria Pública. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12313.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12313.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.847, de 2 de agosto de 2013*. Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112847.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112847.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.



BRASIL. *Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841*. Reformando o Código do Processo Criminal. 1841. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim261.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim261.htm). Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984*. Altera dispositivos do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990*. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8072.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8072.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Portaria Interministerial n. 210, de 16 de janeiro de 2014*. Institui a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, e dá outras providências. 17 jan. 2014. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/cursos-concursos/PORTARIAINTERMINISTERIALN210.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Senado Federal. Câmara dos Deputados. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais. *Acordo de Cooperação n. 17/2011*. Acordo de cooperação que entre si celebram o Ministério da Justiça, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais, visando a melhoria do sistema penitenciário brasileiro e a redução do déficit prisional. 23 nov. 2011. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/04/ACOT\\_017\\_2011.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/04/ACOT_017_2011.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. *Ofício n. 3975/2021/GAB.SNPG/SNPG/MMFDH*. Respostas do Pedido NUP 00105.003242/2021-10. 25 nov. 2021. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nup=00105003242202110](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nup=00105003242202110). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Justiça. *Portaria Interministerial n. 1.777, de 9 de setembro de 2003*. Disponível em: [https://saude.mg.gov.br/images/documentos/Portaria\\_1777.pdf](https://saude.mg.gov.br/images/documentos/Portaria_1777.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. *Portaria n. 354, de 22 de novembro de 2018*. Dispõe sobre a aprovação do Termo de Adesão e da declaração de Adesão ao Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. *Diário Oficial da União*, Seção 1, v. 227, p. 81, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/AdesoaoSNPCTPortaria3542018.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 6.085, de 19 de abril de 2007*. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado em 18 de dezembro de 2002. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 8.154, de 16 de dezembro de 2013*. Regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8154.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8154.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 9.831, de 10 de junho de 2019*. Altera o Decreto n. 9.673, de 2 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e o Decreto n. 8.154, de 16 de dezembro de 2013, que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e remaneja cargos em comissão. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9831.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9831.htm). Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Proteção Global. Departamento de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos. Coordenação-Geral de Combate à Tortura e à Violência Institucional. *1º Relatório Nacional sobre Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura*. 2019. ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/prevencao-e-combate-a-tortura/IRelatriodeComitsEstaduaisPrevenoeCombateTortura2019.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 607*. Relator: Min. Dias Toffoli, 28 mar. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351516552&text=.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Habeas Corpus n. 82.959/SP*. Relator: Min. Marco Aurélio, 23 fev. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur7931/false>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CABRAL, Sandro; SANTOS, Maria-Fátima. Accountability mechanisms in public services: activating new dynamics in a prison system. *International Public Management Journal*, v. 21, n. 5, p. 795-821, 2018.

CAMARGOS, Pedro. Neoliberalismo e política criminal no Brasil após 1988: entre a redemocratização e a desdemocratização. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 26, n. 85, p. 1-18, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83175>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, p. 315-347, 2014.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 73, p. e002, 2020.

CHEVITARESE, Aléssia Barroso Lima Brito Campos; SANTOS, Ana Borges Coêlho; GRAÇA, Felipe Meneses. A efetividade do estado de coisa inconstitucional em razão dos sistemas de monitoramento: uma análise comparativa entre Colômbia e Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 216-228, 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6050>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CHIES, Luiz Antonio Bogo. Sociologia na questão penitenciária: capitalização do tempo e jogo prisional. In: TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente *et al.* (org.). *Violências e mundialização*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016. p. 231-246.

CHIES, Luiz Antonio Bogo; ALMEIDA, Bruno Rotta. Mortes sob custódia prisional no Brasil: prisões que matam; mortes que pouco importam. *Revista de Ciências Sociais*, v. 32, n. 45, p. 67-90, 2019.

CLIQUENNOIS, Gaëtan; SNACKEN, Sonja. European and United Nations monitoring of penal and prison policies as a source of an inverted panopticon?. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 1-18, 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*. Relatório de país. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

DEITCH, Michele. Annotated bibliography on independent prison oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1383-1429, 2010.

DEITCH, Michele. Distinguishing the various functions of effective prison oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1438-1445, 2010.

DEITCH, Michele. The need for independent prison oversight in a post-PLRA world. *Federal Sentencing Reporter*, v. 24, n. 4, p. 236-244, 2012.

DIAS, Camila Nunes; MANSO, Bruno Paes. Tecendo redes criminais: as políticas de encarceramento e a nacionalização das facções prisionais. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014 a 2017*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. p. 6-8. *E-book*. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP\\_ABSP\\_edicao\\_especial\\_estados\\_faccoes\\_2018.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas públicas*. São Paulo: Atlas, 2012. *E-book*. Disponível em: <http://public.ebookcentral.proquest.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=4311008>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FERREIRA, Carolina Cutrupi *et al.* O problema prisional nas ações civis públicas julgadas pelo TJSP. In: MACHADO, Maíra Rocha; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (org.). *Carandiru não é coisa do passado: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre*. São Paulo: FGV, 2015. *E-book*. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/13989>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. Courts of Accounts go to prison: administration of public resources in securing prisoners' rights. *Estudios de Derecho*, v. 78, n. 171, p. 200-222, 2020. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/343476>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Política Penitenciária Nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística*. 2021. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31119>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FOSTER, Steve. The effective supervision of European prison conditions. In: IPPOLITO, Francesca; IGLESIAS SANCHEZ, Sara (org.). *Protecting vulnerable groups: the European human rights framework*. Oxford: Hart Publishing, 2015. p. 381-400.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. p. 31-59. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6338>. Acesso em: 15 jan. 2023.

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. *A Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal: relatório final de pesquisa*. [S. l.]: ILANUD, 2005. *E-book*. Disponível em: <https://bit.ly/3bPEXsS>. Acesso em: 15 jan. 2023.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. O controle da execução penal como instrumento de proteção dos direitos humanos: uma análise comparada entre Brasil e França. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 27, n. 1, p. 146-165, 2022.

KOSAK, Ana Paula; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. O papel do CNJ diante do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro na perspectiva do ativismo dialógico.

*Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, p. 175-194, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/6518>. Acesso em: 15 jan. 2023.

LARRAURI, Elena. Nuevas tendencias en las penas alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 13, n. 53, p. 66-87, mar./abr. 2005.

LEMGRUBER, Julita *et al.* *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?*. Rio de Janeiro: CESeC, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

LEMGRUBER, Julita. Sistema Penitenciário. In: LESSA, Renato *et al.* *Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; Serviço Social da Indústria, 2003. p. 312-367; 558-667. *E-book*. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2657>. Acesso em: 15 jan. 2023.

LOURENÇO, Luiz; ALVAREZ, Marcos. Estudos sobre prisão: um balanço do estado da arte nas ciências sociais nos últimos vinte anos no Brasil (1997-2017). *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 84, p. 216-236, 2018.

LUCAS, Ana Cláudia Vinholes Siqueira. *A política penitenciária encarcerada na contemporânea política de segurança pública brasileira*. 2018. Tese (Doutorado em Política Social e Direitos Humanos) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2018. Disponível em: <https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/07/Tese-Ana-Claudia-Vinholes-Siqueira-Lucas.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

MACHADO, Maira Rocha. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 7, n. 2, p. 631, 2020.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MAGALHÃES, Breno Baía. O estado de coisas inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *Revista Direito GV*, v. 15, n. 2, p. e1916, 2019.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (org.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MARTINO, Natália. Ouvidorias penitenciárias estaduais: autonomia e capacidades de atendimento de demandas. In: ENCONTRO DA ABCP, 13., 2022. *Anais [...]*. [S. l.]: Universidade Federal de Goiás (Virtual), 2022.

MUSHLIN, Michael B.; DEITCH, Michele. Opening up a closed world: what constitutes effective prison oversight?. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1383-1429, 2010.

PASTANA, Débora Regina. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 13, n. 1, p. 27, 2013.

PASTORAL CARCERÁRIA. Por conta do sucateamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, entidades não participam de encontro proposto pelo governo. *Pastoral Carcerária (CNBB)*, 9 nov. 2021. Disponível em: <https://carceraria.org.br/combate-e-prevencao-a-tortura/por-conta-do-sucateamento-do-comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-entidades-nao-participam-de-encontro-proposto-pelo-governo>. Acesso em: 15 jan. 2023.

PINTO, Nalayne Mendonça. *Penas e alternativas: um estudo sociológico dos processos de agravamento das penas e de despenalização no sistema de criminalização brasileiro (1984-2004)*. 2006. Tese (Doutorado em

Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/TESE\\_Nalayne\\_Mendonca\\_PDF.pdf](http://necvu.com.br/wp-content/uploads/2020/12/TESE_Nalayne_Mendonca_PDF.pdf). Acesso em: 15 jan. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.242, de 23 de agosto de 1994. Dispõe sobre o Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, v. 162, 24 ago. 1994. Disponível em: [https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12991&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12991](https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12991&hTexto=&Hid_IDNorma=12991). Acesso em: 15 jan. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 5.745, de 28 de dezembro de 1968. Dispõe sobre a estrutura da Superintendência dos Serviços Penitenciários da Secretaria do Interior e Justiça, regula seu funcionamento e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, v. 140, 30 dez. 1968. Disponível em: [https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=39581&hTexto=&Hid\\_IDNorma=39581](https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=39581&hTexto=&Hid_IDNorma=39581). Acesso em: 15 jan. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 8.068, de 05 de dezembro de 1985. Altera disposição da Lei nº 5.745, de 28 de dezembro de 1968. *Diário Oficial do Estado*, v. 233, 5 dez. 1985. Disponível em: [https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=21879&hTexto=&Hid\\_IDNorma=21879](https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=21879&hTexto=&Hid_IDNorma=21879). Acesso em: 15 jan. 2023.

ROGAN, Mary. What constitutes evidence of poor prison conditions after Aranyosi and Căldăraru? Examining the role of inspection and monitoring bodies in European Arrest Warrant decision-making. *New Journal of European Criminal Law*, v. 10, n. 3, p. 209-226, 2019.

RUDNICKI, Dani; SOUZA, Mônica Franco. Em busca de uma política pública para os presídios brasileiros: as CPIs do Sistema Penitenciário de 1976 e 1993. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 186, p. 107-115, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198676>. Acesso em: 15 jan. 2023.

SALLA, Fernando. A pesquisa sobre prisões: um balanço preliminar. In: KOERNER, Andrei (org.). *História da justiça penal no Brasil: pesquisas e análises*. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

SALLA, Fernando. O relatório da Comissão de Inspeção da Casa de Correção da Corte, de 1874, e a política penitenciária brasileira no início do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 35, p. 251-260, 2001.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. *Lusotopie*, p. 419-435, 2003.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. O Brasil e o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 57, p. 213-247, 2005.

SÁNCHEZ, Alexandra *et al.* Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 9, p. 1-13, 15 out. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00224920>. Acesso em: 15 jan. 2023.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; MAIA, Maurílio Casas. O garantismo penal, o encarcerado vulnerável e a intervenção da Defensoria Pública na execução penal: custos vulnerabilis?. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 152, p. 173-209, 2019.

SANTOS, André Leonado Copetti. É constitucional a expansão normativa do controle social no Brasil?. *Direito e Justiça: reflexões sociojurídicas*, v. 11, n. 6, p. 255-286, 2011.

SCHABBACH, Leticia Maria; PASSOS, Iara Cunha. A produção da ordem no Presídio Central de Porto Alegre pela Polícia Militar. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 2, p. e1963, 2020.

SHIMIZU, Bruno. A jurisdicionalização perversa na execução penal: uma reflexão crítica sobre a transformação de uma garantia fundamental em um entrave a mais ao exercício de direitos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 152, p. 19-64, 2019.

- SILVA, Anderson Luiz Brasil. *Os modelos de controle da execução penal no Brasil e na França: uma análise a partir do direito comparado*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2017.
- SILVA, Arthur Carvalho da. *O controle externo da execução penal brasileira*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/17749>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- SIMON, Jonathan. Penal monitoring in the United States: lessons from the American experience and prospects for change. *Crime, Law and Social Change*, v. 70, n. 1, p. 161-173, 2018.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SOUZA, Guilherme Augusto Dornelles de. *“Punir menos, punir melhor”*: discursos sobre crime e punição na produção de alternativas à prisão no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/353104078\\_Punir\\_menos\\_punir\\_melhor\\_discursos\\_sobre\\_crime\\_e\\_punicao\\_na\\_producao\\_de\\_alternativas\\_a\\_prisao\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/353104078_Punir_menos_punir_melhor_discursos_sobre_crime_e_punicao_na_producao_de_alternativas_a_prisao_no_Brasil). Acesso em: 15 jan. 2023.
- STERN, Vivian. The role of citizens and non-profit advocacy organizations in providing oversight. *Pace Law Review*, v. 30, n. 5, p. 1529-1534, 2010.
- TEIXEIRA, Alessandra. Políticas penais no Brasil contemporâneo: uma história em três tempos. *L’Ordinaire des Amériques*, n. 216, 2014. Disponível em: <http://journals.openedition.org/orda/1068>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- TEIXEIRA, Morgana Tays. *A (in)eficácia das medidas provisórias emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação às prisões*: casos do Brasil, Argentina e Venezuela. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade La Salle, Canoas, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11690/2277>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- TELLES, Vera da Silva *et al.* Fighting mass incarceration, fighting for life: elements for a history of the present in Brazil. *Champ pénal*, n. 21, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/champpenal/12143>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- TOMCZAK, Philippa. Reconceptualizing multisectoral prison regulation: voluntary organizations and bereaved families as regulators. *Theoretical Criminology*, v. 26, n. 3, p. 494-514, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1362480621989264>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- TRINDADE, Kálita; MADEIRA, Lígia Mori. Da segurança nacional à segurança cidadã e o retorno ao endurecimento penal: uma análise dos planos nacionais de segurança pública no Brasil recente. In: LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini (org.). *Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados*. Porto Alegre: Jacarta, 2020. p. 323. *E-book*. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212555/001115872.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. *National preventive mechanisms*: Subcommittee on Prevention of Torture. 2023. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt/national-preventive-mechanisms>. Acesso em: 15 jan. 2023.
- VAN DER VALK, Sophie; ROGAN, Mary. Experiencing human rights protections in prisons: the case of prison monitoring in Ireland. *European Journal of Criminology*, v. 18, n. 1, p. 101-119, 2021.
- VAN ZYL SMIT, Dirk. Regulation of prison conditions. *Crime and Justice*, v. 39, n. 1, p. 503-563, 2010.
- VITTO, Renato Campos Pinto de. Potencial e limites das auditorias operacionais no TCU: o caso da política penitenciária. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo*, v. 16, n. 16, p. 297-309, 2019.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.