



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CONSTITUCIONAL**

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DA PENA  
PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS**

**(Alternativas para o Sistema Penitenciário Brasileiro)**

Carlos Lélío Lauria Ferreira

Fortaleza - CE  
Novembro, 2018

CARLOS LÉLIO LAURIA FERREIRA

## **MUNICIPALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DA PENA**

### **PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS**

**(Alternativas para o Sistema Penitenciário Brasileiro)**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional, sob a orientação do Professor Dr. Nestor Eduardo Araruna Santiago.

Fortaleza - CE  
2018

---

Ferreira, Carlos Lélío Lauria

Municipalização da execução da pena. Perspectivas constitucionais. Alternativas para o sistema penitenciário brasileiro / Carlos Lélío Lauria Ferreira - 2018. 307 f.

Tese (doutorado) – Universidade de Fortaleza, 2018.

“Orientação: Prof. Dr. Nestor Eduardo Araruna Santiago”

1. Execução penal. 2. Município. 3. Segurança pública. 4. Municipalização. I. Título.

---

CARLOS LÉLIO LAURIA FERREIRA

## **MUNICIPALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DA PENA**

### **PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS**

**(Alternativas para o Sistema Penitenciário Brasileiro)**

#### BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Nestor Eduardo Araruna Santiago  
(Orientador) UNIFOR

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu  
(Examinadora) UNIFOR

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Natércia Sampaio Siqueira  
(Examinadora) UNIFOR

---

Prof. Dr. Ivo César Barreto de Carvalho  
(Examinador) UNICHRISTUS

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Raquel Coelho de Freitas  
(Examinadora) UFC

Tese aprovada em: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Aos meus pais – José Bernardo Ferreira Neto (*in memoriam*) e Iolanda Lauria Ferreira – que me proporcionaram as condições para que eu viesse ao mundo e tivesse a oportunidade e os meios necessários para concluir esta tese, e que renunciaram aos seus sonhos para que eu pudesse realizar os meus.

## AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus por ter abençoado todos os dias da minha vida, por me sustentar nos momentos difíceis, por iluminar meu caminho colocando as pessoas certas que me indicaram o rumo a seguir, e me dar forças para superar as dificuldades naturais desse processo.

Certamente não conseguiria nominar todas as pessoas que me acompanharam ao longo dessa caminhada. Por isso, peço perdão àqueles a quem não mencionei.

Agradeço de forma especial ao Professor Doutor Nestor Eduardo Araruna Santiago a oportunidade de tê-lo como orientador. Obrigado pela confiança, amizade, conselhos, dedicação, paciência, compreensão, respeito, disposição e incentivo constantes na orientação.

Agradeço, também, de forma especial, à Professora Doutora Gina Vidal Marcílio Pompeu pela amizade e ajuda em todos os momentos do Doutorado, e ainda pela parceria nos artigos publicados.

Agradeço a toda minha família pelo apoio, confiança e incentivo que sempre depositam em mim; pelos momentos que não estivemos juntos e souberam entender.

Agradeço à Zê pelo apoio, carinho, compreensão e materialização da Graça de Deus em minha vida.

Agradeço ao CIESA nas pessoas de Luís Antônio, Solange e Meire, À UNIFOR na pessoa da amiga Nadja.

Agradeço a todos os professores e funcionários do PPGD – CIESA/UNIFOR, pela colaboração e disponibilidade constantes.

Agradeço a todos os meus amigos e amigas da Turma do Doutorado. Obrigado pela convivência fraterna com cada um de vocês.

Agradeço às demais pessoas que contribuíram direta ou indiretamente na elaboração desta tese e participaram da minha vida.

Que Deus os abençoe!

## **EPÍGRAFE**

*En el municipio está la sal y la sangre de la democracia.*

José Martí

## Resumo

Com o intuito de contribuir para o estabelecimento de uma tese sobre a identificação da responsabilidade dos entes que integram a federação brasileira, quanto à execução penal no Brasil, propõe-se estudo sobre a possibilidade de municipalização da execução da pena a partir de análise dos aspectos constitucionais que envolvem a matéria, como o ponto de partida para se encontrar alternativas para o sistema penitenciário brasileiro. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a ampliação dos direitos e garantias fundamentais, discute-se o cumprimento justo da pena. Com justificável frustração, não se operou a esperada descentralização política e administrativa, não tendo sido assegurado aos municípios brasileiros o exercício pleno de sua autonomia. Considerando que a União e os Estados permanecem concentrando enormes poderes e decisões sobre matérias essenciais para o sistema de justiça criminal, os municípios são forçados a procurar alternativas para combater a violência e a criminalidade. Integrantes de direito, mas não de fato da estrutura do federalismo brasileiro, a autonomia municipal é enfraquecida causando sérios prejuízos aos munícipes. Posiciona-se o instituto jurídico da execução da pena na Constituição Federal brasileira de 1988, na Lei de Execução Penal brasileira e nos tratados e convenções internacionais, fazendo-se um estudo histórico-evolutivo sobre os municípios, arcabouço importante para conferir, no Brasil, à unidade político-administrativa, o caráter de ente federativo. Debruça-se sobre o posicionamento do município no ordenamento jurídico brasileiro no sentido de discernir a sua importância como eixos indispensáveis para a modernização da administração prisional e a descentralização operacional do sistema de cumprimento de pena. De forma semelhante investiga-se a posição dos municípios nas Constituições brasileiras como ente integrante da estrutura federativa no Brasil, o que envolve a questão do interesse e do poder local. Analisa-se a segurança pública no Brasil segundo a ótica municipalista. À luz do exposto, o tema é abordado a partir da concepção de polícia e a efetividade do policiamento no Brasil, o que implica análise do tripé criminalidade- segurança pública-democracia, além das ações municipais na área da segurança pública, as Guardas Municipais e a participação da comunidade, enfatizando-se o sistema de justiça criminal e os direitos humanos. O capítulo é concluído com a análise da segurança pública nas Constituições brasileiras, destacando-se o Pacto Federativo. No que tange à metodologia utilizada para a elaboração da tese, baseia-se em revisão bibliográfica e documental, de caráter exploratório, descritivo e qualitativo do tema em questão. Em relação aos resultados, a pesquisa permite obter respostas elucidativas sobre pontos controversos do sistema de justiça criminal brasileiro, de forma especial as que levam ao reconhecimento de que é no município o local onde a execução da pena atinge sua verdadeira finalidade. Por fim, em resposta ao questionamento sobre as perspectivas constitucionais da municipalização da execução da pena como uma das alternativas para o sistema penitenciário brasileiro, conclui-se pelo resp com a inclusão do município na execução penal. Para tanto, é indispensável reforma d 1988.

**Palavras-chave:** Execução Penal. Município. Federação. Segurança Pública. Municipa

## Abstract

In order to contribute to the establishment of a thesis on the identification of the responsibility of entities that are part of the Brazilian federation, regarding the criminal execution in Brazil, a study is proposed on the possibility of municipalization of the execution of the sentence based on the analysis of the aspects constitutional issues involving the matter, as the starting point to find alternatives to the Brazilian prison system. With the promulgation of the 1988 Federal Constitution and the extension of fundamental rights and guarantees, fair compliance with the penalty is discussed. With justifiable frustration, the expected political and administrative decentralization did not take place, and the Brazilian municipalities were not assured of the full exercise of their autonomy. Considering that the Union and the States remain concentrating enormous powers and decisions on matters essential to the criminal justice system, municipalities are forced to look for alternatives to combat violence and crime. Members of the law, but not in fact of the structure of Brazilian federalism, the municipal autonomy is weakened causing serious damages to the citizens. The legal institute for the execution of the sentence is placed in the Brazilian Federal Constitution of 1988, in the Brazilian Criminal Law and in the international treaties and conventions, making a historical-evolutionary study on the municipalities, an important framework for conferring, in Brazil, to the political-administrative unit, the character of federative entity. It focuses on the position of the municipality in the Brazilian legal system in order to discern its importance as indispensable axes for the modernization of the prison administration and the operational decentralization of the penalty compliance system. In a similar way, the position of municipalities in the Brazilian Constitutions is investigated as an integral part of the federative structure in Brazil, which involves the question of local interest and power. Public security in Brazil is analyzed according to the municipalist perspective. In light of the above, the theme is approached from the conception of police and the effectiveness of policing in Brazil, which implies an analysis of the crime-public security-democracy tripod, in addition to the municipal actions in the area of public security, the Municipal Guards and community participation, with emphasis on the criminal justice system and human rights. The chapter concludes with the analysis of public security in the Brazilian Constitutions, standing out the Federative Pact. With regard to the



methodology used for the elaboration of the thesis, it is based on bibliographical and documentary revision, of exploratory, descriptive and qualitative character of the subject in question. In relation to the results, the research allows to obtain explanatory answers on controversial points of the Brazilian criminal justice system, especially those that lead to the recognition that it is in the municipality where the execution of the sentence reaches its true purpose. Finally, in response to the question about the constitutional perspectives of the municipalization of the execution of the sentence as one of the alternatives for the Brazilian penitentiary system, it concludes by the respect to the federative system with the inclusion of the municipality in the criminal execution. For that, it is indispensable to reform the Federal Constitution of 1988.

**Keywords:** Criminal Execution. County. Federation. Public security. Municipalization.

## **Resumen**

Con el fin de contribuir al establecimiento de una tesis sobre la identificación de la responsabilidad de los entes que integran la federación brasileña, en cuanto a la ejecución penal en Brasil, se propone estudiar sobre la posibilidad de municipalización de la ejecución de la pena a partir del análisis de los aspectos constitucionales que envuelven la materia, como el punto de partida para encontrar alternativas al sistema penitenciario brasileño. Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y la ampliación de los derechos y garantías fundamentales, se discute el cumplimiento justo de la pena. Con justificable frustración, no se operó la esperada descentralización política y administrativa, no habiendo sido asegurados a los municipios brasileños el ejercicio pleno de su autonomía. Considerando que la Unión y los Estados continúan concentrando enormes poderes y decisiones sobre materias esenciales para el sistema de justicia penal, los municipios se ven obligados a buscar alternativas para combatir la violencia y la criminalidad. Integrantes de derecho, pero no de hecho de la estructura del federalismo brasileño, la autonomía municipal se debilita causando serios perjuicios a los municipios. Se sitúa el instituto jurídico de la ejecución de la pena en la Constitución Federal brasileña de 1988, en la Ley de Ejecución Penal brasileña y en los tratados y convenciones internacionales, haciendo un estudio histórico-evolutivo sobre los municipios, marco importante para conferir, en Brasil, a la unidad político-administrativa, el carácter de ente federativo. Se centra en el posicionamiento del municipio en el ordenamiento jurídico brasileño en el sentido de discernir su importancia como ejes indispensables para la modernización de la administración prisional y la descentralización operacional del sistema de cumplimiento de la pena. De forma similar se investiga la posición de los municipios en las Constituciones brasileñas como ente integrante de la estructura federativa en Brasil, lo que involucra la cuestión del interés y del poder local. Se analiza la seguridad pública en Brasil según la óptica municipalista. A la luz de lo expuesto, el tema es abordado a partir de la concepción de policía y la efectividad de la policía en Brasil, lo que implica análisis del trípode criminalidad-seguridad pública-democracia, además de las acciones municipales en el área de la seguridad pública, las Guardias Municipales y la participación de la comunidad, enfatizando el sistema de justicia penal y los derechos humanos. El capítulo se concluye con el análisis de la seguridad pública en las Constituciones brasileñas, destacándose el Pacto Federativo. En lo que se refiere a la metodología utilizada para la elaboración de la tesis, se basa en una revisión bibliográfica y documental, de carácter exploratorio, descriptivo y cualitativo del tema en cuestión. En cuanto a los resultados, la investigación permite obtener respuestas elucidantes sobre puntos controvertidos del sistema de justicia criminal brasileño, de forma especial a las que lleven al reconocimiento de que es en el municipio el lugar donde la ejecución de la pena alcanza su verdadera finalidad. Por último, en respuesta al cuestionamiento sobre las perspectivas constitucionales de la municipalización de la ejecución de la pena como una de las alternativas para el sistema penitenciario brasileño, se concluye por el respeto al sistema federativo con la inclusión del municipio en la ejecución penal. Para ello, es indispensable reforma de la Constitución Federal de 1988.

**Palabras clave:** Ejecución penal. Municipio. Federación. Seguridad Pública. Municipalización.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A EXECUÇÃO DA PENA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	21
1.1 Evolução histórica da execução da pena.....	21
1.2 A determinação da natureza jurídica da execução da pena como condição para sua municipalização.....	27
1.3 A influência dos tratados internacionais na execução da pena no Brasil.....	44
2 O MUNICÍPIO.....	49
2.1 O município e a cidade.....	49
2.2 O município e as Constituições brasileiras.....	54
2.3 As Casas de Câmara e de Cadeia.....	58
2.4 O município como ente integrante da estrutura federativa no Brasil.....	63
2.5 A questão do interesse e do poder local.....	75
3 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL SEGUNDO A ÓTICA MUNICIPALISTA.....	78
3.1 Rumos da segurança pública no Brasil: paradigmas conceituais.....	79
3.2 A concepção de polícia e a efetividade do policiamento no Brasil.....	89
3.3 Criminalidade, segurança pública e democracia.....	93
3.4 Ações municipais na área da segurança pública.....	103
3.5 A segurança pública e as Constituições brasileiras.....	110
3.6 As Guardas Municipais e a participação da comunidade.....	112
3.7 Segurança pública, justiça criminal e direitos humanos.....	120
3.8 A segurança pública e o Pacto Federativo.....	126
3.9 Segurança Pública Cidadã.....	130
3.10 Políticas de segurança pública no Brasil: avanços e desafios.....	134
4 A COMUNIDADE E A EXECUÇÃO DA PENA.....	138
4.1 As diversas maneiras de se entender o conceito de comunidade.....	138
4.2 A participação da comunidade na execução da pena: a importância da norma contida no art. 4º da Lei de Execução Penal brasileira.....	141
4.3 A influência do Conselho da Comunidade na execução da pena.....	158

4.4 O mito da ressocialização .....	162
4.5 A municipalização da execução da pena e o modelo adotado pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC .....	176
<b>5 A MUNICIPALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DA PENA COMO ALTERNATIVA PARA O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO .....</b>	<b>180</b>
5.1 A construção de presídios nos municípios e a municipalização da execução da pena pela via judicial.....	180
5.2 A questão prisional nos municípios: a tributação como garantia dos direitos fundamentais do contribuinte.....	189
5.2.1 Os princípios da igualdade de benefícios e de sacrifícios.....	192
5.2.2 Afastamento do município da execução penal: o problema das “deseconomias”: relação com a tributação e os direitos fundamentais.....	197
5.2.3 Mecanismos de política tributária no sistema carcerário dos municípios: incentivos fiscais, compensação tributária e progressividade do IPTU .....	201
5.2.3.1 Primeiro mecanismo: os incentivos fiscais.....	201
5.2.3.2 Segundo mecanismo: a compensação tributária.....	202
5.2.3.3 Terceiro mecanismo: a progressividade do IPTU no tempo .....	205
5.2.4 Titularidade dos direitos fundamentais para efeito de tributação .....	207
5.3 Perspectivas constitucionais e infraconstitucionais da municipalização da execução da pena. ....	211
5.3.1 Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988 .....	215
5.3.2 Proposta de Alteração da Lei de Execução Penal .....	217
<b>JUSTIFICAÇÃO .....</b>	<b>219</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>220</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>229</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>263</b>

## INTRODUÇÃO

Parte central dos debates sobre a efetividade do sistema de justiça criminal, a execução da pena no Brasil passa por retrocesso histórico, causado, basicamente, por diagnósticos limitados ao sistema prisional e falta de investimentos no setor. São aspectos relevantes, mas periféricos da questão.

A proposta de municipalização da execução da pena apresentada nesta tese busca soluções não só para os problemas do sistema penitenciário dos Estados, mas, com criteriosa fundamentação constitucional, procura esclarecer como se tornaria viável a participação mais efetiva do município no âmbito da segurança pública, na execução penal e, como consequência, na recuperação do criminoso.

A presente tese foi construída a partir da coleção de observações extraídas do funcionamento do sistema penitenciário brasileiro, em que despontam dois protagonistas: União e estados. Seja por falta de conhecimento acerca da responsabilidade dos municípios no âmbito do sistema prisional ou facilidade para se esquivar de oferecer soluções, o fato é que o tema jamais mereceu aprofundamento na academia ou na prática da execução penal.

Com o recrudescimento da crise no sistema penitenciário brasileiro, os municípios constituem-se em eixos indispensáveis para a modernização da administração prisional e a descentralização operacional do sistema de cumprimento de pena, que sempre foi demasiadamente centralizado nas unidades da federação. Na verdade, o reconhecimento da importância do município na fase final do sistema de justiça criminal decorre do fato de que é nas cidades em que efetivamente se realiza a democracia por meio da garantia do exercício das liberdades individuais e coletivas.

Evidentemente, os conflitos de interesses decorrentes da relação entre os municípios, nos quais estão inseridas as práticas delituosas e sua punição, devem conformar-se com a busca de soluções construídas a partir de experiências dos membros da própria comunidade.

Com larga frequência, os municípios brasileiros destacam-se por incentivar ações importantes em áreas como saúde, educação, tecnologia e, especialmente, na área ambiental, porém, sem a mesma preocupação em áreas sensíveis como segurança pública e sistema prisional, omissão que constitui fator determinante do insucesso da maioria das políticas

econômicas e sociais, insustentáveis diante das medidas inevitáveis e dispendiosas colocadas em prática para combater problemas cada vez mais insolúveis de aumento da criminalidade.

Há, na verdade, lamentável equívoco em reunir, em um só comando, as decisões que afetam, sobremaneira, a área da segurança pública do país, especialmente quanto à gestão do sistema penitenciário. Na verdade, o modelo centralizador praticado na administração pública brasileira revela-se fracassado, sobretudo quando subtrai os municípios da esfera decisória sobre os temas mais importantes que afetam a vida das pessoas, consagrando a ineficácia das ações e criando obstáculos para a liberação de recursos da União e dos estados. E esta parece ser a face mais perversa de um problema que atinge diretamente o munícipe: a desproporcionalidade no tratamento entre os entes da federação, principalmente em relação àquele em que é executada a maior parte dos serviços públicos, o lugar onde realmente a vida acontece.

É evidente que qualquer iniciativa no sentido de atribuir responsabilidades adicionais aos municípios brasileiros exige análise circunstanciada não somente dos indicadores econômicos e políticos, mas, em especial, da interpretação correta dos indicadores sociais e seus impactos no desenvolvimento da cidade. Fator preponderante para captação de investimentos da iniciativa privada, a crise na segurança pública das cidades integra o núcleo de informações estratégicas dos municípios, usadas no cálculo do índice de desenvolvimento humano, motivo de preocupação em todas as esferas de poder.

Qualquer debate sobre violência no Brasil tem de levar em consideração o crescimento da criminalidade organizada, a crise da justiça criminal e, especialmente, a falência do sistema penitenciário, fatos que se tornaram lugares-comuns e estão relacionados ao tratamento dispensado aos municípios na federação brasileira. A questão mais importante a ser analisada, então, é como estão sendo distribuídas e cumpridas as responsabilidades dos entes federativos no enfrentamento da criminalidade no país e como estão sendo traçadas as políticas públicas nas esferas de poder. Desta forma, nenhum esforço será necessário para concluir pelo absoluto desprezo e a injustificável desconfiança quanto ao papel que o município brasileiro ocupa neste cenário sombrio.

A questão é que se prefere a importação de modelos de segurança pública de cidades de países cujo sistema federativo não guarda nenhuma semelhança com o adotado no Brasil, ao mesmo tempo em que são desconsiderados, quando não esnobados, projetos bem-sucedidos de municípios brasileiros.

Por certo, a discussão sobre a participação dos municípios na execução penal brasileira deve ser precedida de investigação sobre essa temática, com a participação efetiva dos setores da sociedade civil, para que sejam criadas alternativas a um sistema que, comprovadamente, nasceu falido, símbolo do fracasso do pacto federativo.

Nesse contexto, a discussão sobre o sistema penitenciário brasileiro desconsidera a parcela de responsabilidade dos municípios, seja por falta de conhecimento do assunto ou, na maioria dos casos, porque nunca se questionou de forma sistemática a base legal que regula a matéria. União e estados têm sido massacrados pela imprensa e por analistas desinformados por descumprimento de obrigações que, na verdade, devem ser compartilhadas com os municípios. Mesmo que o texto constitucional seja interpretado de forma restritiva quanto à responsabilidade pelo sistema prisional, não há como negar que é principalmente nos municípios onde tem início, desenvolve-se e deve-se combater o comportamento criminoso e punir seu autor.

Exigir dos municípios brasileiros a assunção da responsabilidade compartilhada com os estados e a União pela execução penal, mediante a criação e a implementação do Fundo Penitenciário Municipal, implica reconhecer que o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana no cumprimento da pena constitui, fundamentalmente, pressuposto penal que não isenta nenhum dos entes federativos.

O objetivo geral desta tese é desenvolver estudo de forma abrangente acerca da municipalização da execução da pena em perspectiva constitucional, utilizando-se de modelos já adotados na área da educação e do trânsito e, de forma especial, em algumas áreas da saúde, além de demonstrar que, mesmo a despeito do tratamento tímido na doutrina e a manifestação espargida da jurisprudência brasileira, a municipalização da execução da pena é a proposta mais factível e eficaz para arrostar a grave crise por que passa o sistema penitenciário brasileiro.

De forma específica, esta pesquisa tem por finalidade tratar o instituto jurídico da execução da pena em três linhas principais: na Constituição Federal brasileira de 1988; na Lei de Execução Penal brasileira; e, finalmente, nos tratados e convenções internacionais. Tem por fim, ainda, elaborar estudos sobre o “município”, estabelecendo paralelos com o termo “cidade”, posicionando-o nas constituições brasileiras com argumentos que o caracterizam como ente integrante da estrutura federativa no Brasil, o que, por certo, envolve a questão do interesse e do poder local. Constitui, também, objetivo deste trabalho formar análise crítica da segurança pública no Brasil, sob a ótica municipalista, da qual faz parte apuração da

responsabilidade dos municípios, incluindo a questão das Guardas Municipais. Conclui-se a pesquisa apresentando a municipalização da execução da pena como alternativa para o sistema penitenciário brasileiro, com as propostas para efetivação da municipalização da execução da pena no Brasil.

Com as ferramentas metodológicas utilizadas nesta pesquisa, espera-se obter respostas elucidativas sobre pontos controversos do sistema de justiça criminal brasileiro, de forma especial as que levem ao reconhecimento de que é no município o local onde a execução da pena atinge sua verdadeira finalidade.

Em sentido mais estrito, esta pesquisa se torna peça fundamental para a compreensão do complexo sistema de cumprimento de pena, para a conscientização da sociedade e mobilização das municipalidades para a participação comunitária mais efetiva nos programas de reintegração social de condenados. Vê-se, assim, que a proposta de um olhar científico e questionador sobre a experiência municipalista na execução penal tem perfeita adequação com as discussões progressistas da comunidade acadêmica e o compromisso das academias com a pesquisa científica.

A sustentação da presente tese foi previamente elaborada, de forma que o seu desenvolvimento estivesse convenientemente vinculado à área de concentração enunciada no projeto de pesquisa. Assim, ao se tratar da municipalização da pena sob a perspectiva constitucional, pretende-se mostrar que a pesquisa levará em consideração que a proposta será examinada, rigorosamente, à luz das normas e princípios constitucionais aplicáveis à matéria, considerando que a Constituição Federal brasileira assegura a efetivação de um Estado Democrático de Direito, garantidor dos direitos fundamentais de todas as pessoas.

Diante das flagrantes violações dos direitos humanos da população encarcerada em todos os municípios brasileiros e os incontestáveis entraves burocráticos que emperram a gestão prisional, é evidente o distanciamento entre os direitos consagrados no ordenamento constitucional e a sua concretização, especialmente quanto à autonomia do município na federação brasileira.

A referência a “Alternativas para o Sistema Penitenciário Brasileiro” faz um convite à reflexão sobre a eficácia das propostas que já foram implementadas pela União e pelos estados na área da execução da pena, desprezando-se a participação do ente mais importante, aquele em que o crime foi cometido e onde deve ser o lugar propício para a reinserção do condenado: o município. De igual modo, procurou-se vincular o tema e o objeto à linha de pesquisa, sendo

conveniente registrar a participação no Grupo de Pesquisa “Tutela penal e processual dos direitos e garantias fundamentais”.

Com efeito, as regras do Estado de Direito Democrático são examinadas em todos os capítulos da tese, indexadas a vários aspectos que constituem a Teoria da Democracia, especialmente as pesquisas concentradas na área de Teoria Geral do Direito, na Hermenêutica Constitucional e na Teoria do Poder.

Para atingir o desiderato, utiliza-se como metodologia a técnica monográfica, com descrições e comparações dos fatos a serem pesquisados, sempre com base no texto constitucional, sendo importante destacar que a pesquisa é desenvolvida com base na bibliografia citada na parte final do projeto apresentado, com referência, sempre que necessário, de entendimento jurisprudencial.

Utiliza-se, quanto à natureza, a pesquisa qualitativa ao se interpretar o sistema federativo, a segurança pública e a execução penal, com propostas para efetivação da municipalização da execução da pena no Brasil, sem descartar a utilização de métodos quantitativos, especialmente quando da análise de dados do sistema prisional. A pesquisa é também descritiva quanto aos fins a que se destina, considerando que o seu objetivo é descrever, analisar e classificar institutos jurídicos relacionados à municipalização. É certo também que se utilizou tanto o método dedutivo, de premissas que foram investigadas e inferidas, bem como o método indutivo a partir da observação de experiências bem-sucedidas na esfera municipal e comparação com o texto constitucional para evidenciar a viabilidade da execução da pena no Brasil.

A tese apresentada vai além da defesa da municipalização da execução da pena, mas traz contribuição original para as discussões sobre as alternativas para enfrentamento da crise do sistema penitenciário brasileiro, em especial, por meio das seguintes hipóteses vinculadas aos métodos e técnicas utilizadas nesta pesquisa:

- 1 A municipalização da execução da pena tem relação significativa com a ausência de aplicação do art. 4º da Lei de Execução Penal brasileira;
- 2 O desequilíbrio do pacto federativo brasileiro é fator determinante do afastamento dos municípios da segurança pública e da execução da pena;
- 3 A instrumentalização da execução da pena tem relação direta com a utilização do Direito Tributário como garantia dos direitos fundamentais dos munícipes.



Do ponto de vista estrutural, esta tese está organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo, é produzido exame circunstanciado da evolução do instituto jurídico da execução da pena no ordenamento jurídico brasileiro, identificando-se sua natureza jurídica e o sistema compatível para implantação da municipalização. Nesse particular é feita a necessária diferenciação entre a municipalização da execução da pena e a municipalização do sistema penitenciário à luz da Constituição Federal brasileira de 1988 e da Lei de Execução Penal. Em conformidade com a legislação que integra o Direito Comparado, é analisada a influência dos Tratados Internacionais na execução da pena no Brasil.

O desenvolvimento do tema constante do título desta tese considera, no segundo capítulo, o surgimento do município e sua previsão em todas as constituições brasileiras, além de sua posição no federalismo do Brasil com especial destaque para sua autonomia, vocação e conceituação de interesse e poder local, fazendo-se menção às Casas de Câmara e de Cadeia, evidenciando-se, pela análise histórica da sociedade colonial, que a Cadeia integrava o poder municipal, já que a Câmara dela se utilizava, para segregar criminosos e todo tipo de infratores como escravos fugidos, índios que faziam rebelião, indivíduos que se recusavam a servir como carcereiros da própria cadeia, infratores de posturas municipais e tantos outros.

O terceiro capítulo é destinado à formulação das políticas públicas de segurança na área municipal, com a concepção de que os rumos da segurança pública no Brasil vão além dos paradigmas conceituais que envolvem o termo “polícia” e passa pela avaliação da efetividade do policiamento nas cidades brasileiras. Dentro dessa base sociológica, a abordagem sobre segurança pública é indissociável da análise cartesiana da questão da criminalidade no regime democrático, e em razão desse entendimento, é preciso não perder de vista que a democracia compreende a noção de participação popular e que o município é o lugar, em cuja área as liberdades individuais são exercidas. No mesmo capítulo são expostas as linhas gerais das ações municipais que podem ser realizadas na área da segurança pública.

Ainda na área da segurança pública segundo a ótica municipalista e motivo de polêmica no meio acadêmico e policial, discute-se a possibilidade de a Guarda Municipal ser utilizada de forma efetiva nas atividades de manutenção da ordem pública nas cidades brasileiras. Com a mesma metodologia que foi utilizada para abordagem do tripé criminalidade – segurança pública – democracia, faz-se análise dos traços comuns entre segurança pública – justiça criminal – direitos humanos, com realce para a necessidade de diminuir os espaços e aumentar a velocidade da comunicação entre os órgãos que integram o sistema de justiça criminal e as instituições que fazem parte do sistema de segurança pública.

Elabora-se estudo sobre o tema “segurança pública” a partir de sua previsão nas constituições brasileiras, reconhecendo-se que eventual atribuição de competência aos municípios para tratar da matéria, depende de alteração constitucional por meio de Emenda, sem abandonar a concepção de que a responsabilidade pela segurança pública deve ser compartilhada entre União, Estados e Municípios. De forma semelhante, a segurança pública é analisada sob a ótica do pacto federativo, orientada por princípios constitucionais que justificam a inclusão do município na questão central da segurança ao lado da União e dos Estados-membros.

Outro aspecto abordado refere-se à segurança cidadã, com investigação das causas elementares da violência e da criminalidade e revisão das ações estatais direcionadas à educação, socialização e integração do cidadão por meio de experiências municipais, estaduais e nacionais. Em última análise, conclui-se o capítulo com observação etimológica sobre “política de segurança pública” e “política pública de segurança” e sua relevância para o planejamento de ações que visem à manutenção da paz social.

No quarto capítulo é feita análise da participação da comunidade na execução da pena leva em conta a necessidade do próprio entendimento sobre o conceito de comunidade, a partir do preceito contido na norma disposta no art. 4º da Lei de Execução Penal brasileira, com a imposição de que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança, o que leva em consideração a influência do Conselho da Comunidade no processo de recuperação do condenado, reconhecido como a expressão autêntica da participação comunitária na execução da pena. Nesse peculiar aspecto, faz-se abordagem da ressocialização como mito, entendida esta como estratégia que supõe a reeducação do preso, sua adequação às normas sociais, preferindo-se chamar o processo de reintegração social e, em alguns casos, de reinserção social.

Firmada a premissa de que a proposta de municipalização da execução da pena precisa ser viabilizada a partir de referenciais teóricos e práticos, além de formulação de hipóteses de aplicação de instrumentos de descentralização da execução da pena, encerra-se o capítulo com a convicção de que a participação direta dos municípios nas ações administrativas compartilhadas com os Estados e a União se adequa perfeitamente à experiência do modelo adotado pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC.

O trabalho chega à fase decisiva para a justificação do tema escolhido, quando, então, são abordados no quinto capítulo temas variados, mas absolutamente essenciais para a

compreensão da tese defendida. Desta forma, faz-se apresentação sobre as propostas para a efetivação da municipalização da execução da pena no Brasil, dando-se especial destaque para os aspectos jurídicos, econômicos, políticos e sociais, com análise sobre a estrutura fiscal brasileira e sua importância para os municípios, assim como as regras que poderiam ser aperfeiçoadas na legislação pátria no sentido de oferecer mais incentivos fiscais e compensação tributária aos municípios, sem antes abordar como funcionam as finanças municipais.

No desenvolvimento desta pesquisa, procede-se o recorte metodológico, utilizando-se técnicas da municipalização da saúde e da educação como paradigmas para a municipalização da execução da pena. Com tal ponto de vista, busca-se o enquadramento do objeto da tese no contexto jurídico-político do federalismo brasileiro, com fiel observância do processo de municipalização das políticas públicas, e análise crítica da cultura centralizadora que sujeita as municipalidades à posição de mendicância por recursos financeiros. A partir daí, apresentam-se as vantagens e desvantagens da municipalização, enfatizando a preponderância das primeiras, considerando que a doutrina especializada é surpreendentemente omissa quanto à matéria. De igual modo, eventuais Propostas de Emenda Constitucional sobre a matéria são comentadas neste trabalho, assim como a participação da comunidade e da iniciativa privada na execução da pena será objeto de estudo como alternativas à gestão do sistema prisional no âmbito dos municípios.

Apresenta-se, então, Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988, instituindo-se a participação efetiva do município na execução da pena, e proposta de Projeto de Lei com alteração de dispositivos da Lei de Execução Penal, a fim de adaptar a sua redação à proposta de municipalização da execução da pena.

Questão particularmente importante para o desenvolvimento da tese que está sendo sustentada são as regras para repasse de recursos da União aos municípios brasileiros, considerada, além de outros aspectos, a população carcerária do ente federativo nas capitais e no interior dos estados, tema historicamente objeto de controvérsia- e que merece abordagem não só quanto ao aspecto jurídico-constitucional, como também quanto ao aspecto político e social, considerando o fim primordial da pena: a recuperação do criminoso. Idêntico tratamento é dispensado ao ponto central da discussão: o acesso aos recursos para construção e reforma de estabelecimentos penais, com elaboração de proposta de criação do Fundo Penitenciário Municipal ou repasse direto dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) aos municípios para a efetivação da execução da pena.

A conclusão a que se chega é que o modelo de municipalização da execução da pena, como alternativa ao sistema penitenciário brasileiro, deve ser objeto de discussão nos três níveis de governo, com a participação popular, por meio de audiências públicas em que tomem assento, representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

É, por isso, importante reconhecer que, por mais paradoxal que seja, é no município onde deve ser examinada a eficácia da justiça criminal, mas nega-se sua intervenção na execução da pena, omissão respaldada por interesses eminentemente políticos que se sobrepõem aos aspectos jurídicos, econômicos e sociais, perpetuando-se um dos maiores equívocos da execução penal brasileira. Nesse particular, há de se ter em conta que é no município onde as questões mais importantes da vida quotidiana são discutidas, e apresentadas as resoluções, e não seria diferente na questão da execução da pena. Basta que se ofereçam condições para que esse ente federativo atue com eficácia. Na verdade, a questão tem raízes culturais: jamais se questionou a responsabilidade do município pelo sistema prisional, um dos aspectos da execução da pena, porque se construiu em torno disso, falsa cultura de que segurança pública – aí incluído o sistema prisional – é um assunto complexo, perigoso e custoso, que só o Estado e a União têm condições de oferecer tratamento adequado. Ledo engano: o tempo mostrou as consequências de triste realidade.

Enfim, já se sustentou que a proposta de municipalização da execução da pena não está dissociada do fortalecimento da cidadania nas comunidades.

## 1 A EXECUÇÃO DA PENA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A literatura criminal brasileira, sobretudo a especializada na área da execução penal, poucas vezes voltou os olhos aos aspectos relevantes que marcam o fracasso das políticas públicas orientadas ao cumprimento das penas e a recuperação do criminoso. As análises elaboradas concernem à obviedade ou às aparências de temas envelhecidos na prática penitenciária, mas que não atingem o essencial da questão: a forma como a pena é executada no Brasil e as alternativas disponíveis para a sua melhoria.

Assim, é relevante abordar, na linha de raciocínio que se quer desenvolver nesta tese, a evolução histórica da execução da pena no Brasil, para que se perceba, ainda com maior nitidez, a viabilidade da proposta de municipalização como alternativa ao sistema penitenciário brasileiro.

### 1.1 Evolução histórica da execução da pena

De início, é importante destacar que o sistema de execução de penas, a exemplo do que ocorre na segunda década do século XXI, não ocupou papel de destaque no período colonial do Brasil, marcado pela subordinação ao ordenamento jurídico português, fincado nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, tendo esta última, nas palavras de Raúl Zaffaroni, constituído o eixo da programação criminalizante de nossa etapa colonial tardia, sem embargo da subsistência paralela do direito penal doméstico que o escravismo necessariamente implica.<sup>1</sup>

Cabe lembrar, desde já, que as penas principais nas Ordenações Filipinas eram a pena de morte, as corporais (em várias modalidades) e as de degredo, restando a pena de prisão como forma de constrangimento ao pagamento de dívidas ou de custódia do condenado que aguarda o cumprimento de sua pena.<sup>2</sup> No tocante ao tema específico da execução da pena, vale registrar que a Constituição Imperial de 1824 não fez previsão expressa sobre o assunto, mas, em contrapartida, tratou de princípios fundamentais do processo penal e da execução penal, como

---

<sup>1</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* Direito penal brasileiro – Teoria geral do direito penal. 3. ed. Rio de Janeiro: REVAN, 2006. v. 1, p. 413-417.

<sup>2</sup> PAVARINI, Massimo; GIAMBERARDINO, André. Teoria da pena e execução penal. Uma introdução crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 218.

o do juiz natural; da personalidade da pena; da abolição das penas cruéis; e a pioneira previsão da individualização da pena.<sup>3</sup>

Deve-se recordar que o Código Criminal do Império, com sanção em 16.12.1830, trouxe inovações quanto à descrição de penas e sua execução, destacando-se o desvirtuamento dos estabelecimentos penais já naquele período, com a utilização de prisões, instalações precariamente adaptadas, tais como fortalezas, ilhas, quartéis e até mesmo navios, subsistindo ainda as prisões eclesiásticas, estabelecidas especialmente em conventos.<sup>4</sup> Além disso, nenhum outro assunto relacionado à execução penal foi tratado. O cumprimento das penas de galés<sup>5</sup> e de trabalhos forçados para os escravos era feito onde não houvesse penitenciária, como na ilha de Fernando de Noronha, e depois foi regulamentado em legislação específica.<sup>6</sup>

Mas, somente alguns anos depois, com a inauguração da Casa de Correção da Corte, em 01.08.1850 (primeira prisão propriamente “penitenciária” aberta no Brasil), houve a edição do Dec. nº 678, de 06.07.1850 (Regulamento para a Casa de Correção do Rio de Janeiro). Este regulamento, segundo Rodrigo Roig, pode ser considerado a matriz de nosso regramento carcerário, não apenas em razão de sua magnitude e extensão a outras unidades prisionais em

<sup>3</sup> Art. 179, XI, XIX, XX e XXI, da Constituição Imperial de 1824.

<sup>4</sup> A pena capital era executada na forca (art. 38), depois de irrevogável a sentença, no dia seguinte ao da intimação do condenado (art. 39). Após a execução, os corpos dos enforcados poderiam ser entregues aos seus parentes ou amigos, que não podiam enterrá-los com pompa, sob pena de prisão de um mês a um ano (art. 42). A pena de galés sujeitava os réus a andarem de calceta nos pés e corrente de ferro, juntos ou separados, e a se empregarem em trabalhos públicos nas províncias onde se perpetrou o delito (art. 44). Tal sanção era vedada às mulheres, aos menores de 21 anos e aos maiores de 60 anos, conforme art. 45 do Código Criminal. A pena de prisão com trabalho obrigava ao preso trabalhar na atividade que lhe fosse destinada, no interior da prisão, na conformidade da decisão judicial e do regulamento da prisão (art. 46). Na hipótese de não haver prisões com as comodidades e arranjos necessários para o trabalho dos condenados, as penas de prisão com trabalho eram substituídas pela prisão simples (art. 49). A pena de prisão simples implicava o recolhimento do condenado às prisões públicas, pelo tempo determinado na sentença (art. 47). A pena de banimento privava os condenados para sempre dos direitos de cidadão brasileiro, impedindo-os perpetuamente de habitar o território do Império (art. 50). A pena de degredo obrigava o condenado a residir no exato lugar determinado pela sentença criminal, não podendo dele sair durante o tempo fixado por esta, segundo o art. 51 do Código Criminal. A pena de desterro impelia o condenado a deixar o lugar do delito, não podendo entrar em sua residência ou na residência do ofendido durante o tempo marcado na sentença, segundo o art. 52 do Código Criminal. “Art. 56. As multas serão recolhidas aos cofres das Camaras Municipaes; e os condemnados que, podendo, as não pagarem dentro em oito dias, sejam recolhidos á prisão, de que não sahirão, sem que paguem. Art. 57. Não tendo os condemnados meios para pagar as multas, serão condemnados em tanto tempo de prisão com trabalho, quanto fôr necessario para ganharem a importancia dellas” (*sic passim*).

<sup>5</sup> A pena de galés foi abolida (Dec. nº 774, de 20.09.1890) e foi editado, em 11.10.1890, um novo Código Penal.

<sup>6</sup> A Ilha de Fernando de Noronha não possui data precisa quanto ao início de sua utilização como presídio; estima-se que teria sido entre o final do século XVIII e o início do século XIX. O Regime Civil do Presídio de Fernando de Noronha teve início com a lei de 03.10.1833, Lei Complementar à Constituição, ao Código Criminal e ao Código de Processo Criminal. Sobre a história do presídio da Ilha de Fernando de Noronha e a reforma prisional no Império: COSTA, Marcos Paulo Pedrosa. O Caos ressurgirá a ordem. Fernando de Noronha e a Reforma Prisional do Império. São Paulo: IBCCRIM, 2009. p. 85-87. Ver também: BRITO, Alexis Couto de. Execução penal. 2. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 55-56. PAVARINI; GIAMBERARDINO. Op. cit., 2011. p. 220.

território nacional, mas, sobretudo, por erigir um arcabouço penitenciário cujas permanências são sentidas até a segunda década do século XXI.<sup>7</sup>

Ao alicerçar-se na linha abolicionista, o Código Penal da República (1890) aboliu a prisão perpétua, limitando a privação de liberdade em trinta anos (art. 44), adotou parcialmente o sistema progressivo de cumprimento de pena (apenas para as penas de prisão celular superior a seis anos – art. 50) e instituiu a figura do livramento condicional (embora inserido no código como direito de graça – “concedido por ato do poder federal ou dos Estados” – e de cunho administrativo – “mediante proposta do chefe do estabelecimento penitenciário”).<sup>8</sup>

Ainda convém lembrar, nesse contexto histórico, que era possível verificar diferentes regulamentos para as unidades prisionais do país, muitas vezes colidentes entre si. A necessidade de uniformização do tratamento à questão carcerária, com a consolidação da autonomia científica do Direito Penitenciário, suscitada desde o X Congresso Penitenciário Internacional, realizado em 1930, em Praga, deflagrou a busca por uma legislação específica para a execução da pena, com inúmeros debates e proposições legislativas.<sup>9</sup> Conforme anota Roberto Lyra, desponta como a primeira legislação sobre a matéria o Projeto de Código Penitenciário da República, elaborado em 1933 pela 14ª Subcomissão Legislativa, que conferiu ao Brasil a condição de pioneiro na defesa da tripartição dos Códigos em matéria penal (Direito Penal, Processual e Executivo) com 854 artigos, divididos em 25 títulos, fortemente influenciados pela escola positiva e etiológica, com evidências positivistas e antropológicas ao longo de toda a obra.

Com a Constituição de 1934, foi definida a competência da União para legislar sobre normas fundamentais de regime penitenciário (art. 5º, XIX, c).<sup>10</sup> Como registrado por Alexis Couto de Brito, em 07.12.1940, foi publicado o Dec.-lei nº 2.848, que instituiu o Código Penal. Por conseguinte, o projeto do Código Penitenciário foi abandonado, e, em seu lugar, surgiu o Livro IV do Código de Processo Penal de 1941 (Dec.-lei nº 3.689 de 03.10.1941), que passava

<sup>7</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Direito e prática histórica da execução penal no Brasil*. Rio de Janeiro: REVAN, 2005. p. 45-59.

<sup>8</sup> AZEVEDO FILHO, Luiz Menezes. *Execução penal internacional*. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/execucao-penal-internacional>>. Acesso em: 14 maio 2018.

<sup>9</sup> Neste sentido, cf. LYRA, Roberto. *Projetos e anteprojetos de Código Penitenciário*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978. p. 8. Para análise das quatro proposições de Códigos Penitenciários (1933 – Projeto de Cândido Mendes, Lemos Brito e Heitor Carrilho; 1957 – Anteprojeto de Oscar Stevenson; 1963 – Anteprojeto de Roberto Lyra, e 1970 – Anteprojeto de Benjamin Moraes Filho) e a orientação criminológica de cada um de seus autores: ROIG, pp. cit., 2005. p. 103-124. Ver também GOULART, José Eduardo. *Princípios informadores do Direito da Execução Penal*. São Paulo: RT, 1994. p. 65-71.

<sup>10</sup> LYRA, Roberto. *Direito penal normativo*. Rio de Janeiro: José Konfino, 1975. No mesmo sentido: LYRA, Roberto. *Projetos e Anteprojetos de Código Penitenciário*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978.

a disciplinar pela primeira vez na legislação brasileira a execução da pena e da medida de segurança, entrando em vigor simultaneamente com o Código Penal, em 01.01.942.<sup>11</sup>

Com a Constituição de 1946, abre-se novo espaço para a União legislar sobre “normas gerais de direito penitenciário” (artigo 5º, inciso XV, *b*). Em 1951, o deputado Carvalho Neto elaborou projeto (nº 636), que trazia normas gerais de direito penitenciário; entretanto, apesar de aprovado, não se converteu em lei. Em 1957 foi sancionada a Lei nº 3.274, que dispunha sobre normas gerais de regime penitenciário. Todas essas tentativas de construir e promulgar um Código Penitenciário ou Lei de Execuções Criminais foram precedentes históricos importantes para que se obtivesse a aprovação e vida jurídica da Lei nº 7.210/84, a Lei de Execução Penal (LEP). Seguindo tendência mundial iniciada na década de 1930<sup>12</sup>, no Brasil foi promulgada a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que efetivamente judicializou a execução penal reconhecendo ao condenado a condição de sujeito de direitos; afirmando a necessidade de título execução penal (sentença penal condenatória definitiva ou absolutória impropria definitiva) para o processo executivo<sup>13</sup>.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram promovidas reformas pontuais na Lei de Execução Penal, especialmente por meio da Lei nº 10.793/2003<sup>14</sup>, cujos principais pontos da reforma foram: extinção do exame criminológico como requisito para a passagem de regime prisional e a criação do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD).

Interessante análise comparativa é feita por Dario Melossi e Massimo Pavarini a respeito do cárcere e da fábrica em abordagem sobre as origens do sistema penitenciário, ao mostrar que a pena com o caráter retributivo é como o salário, ou seja, toda circunstância inerente à relação deve ser avaliada, todo particular inerente ao delito deve ser considerado. Assim, reduzir todo valor à forma mais simples do trabalho assalariado faz com que a pena privativa de liberdade apareça, aos associados, nas suas vestes de pena igualitária e democrática.<sup>15</sup> O registro tem relevância para a tese que se sustenta no sentido de que não é possível desconsiderar os aspectos econômicos da pena e de seu cumprimento, sobretudo quando se refere à instalação de presídios nos municípios e à oportunidade de criação de mão de obra local, tema a ser abordado no último capítulo desta tese.

---

<sup>11</sup> BRITO, Alexis Couto de. Execução penal. São Paulo: RT, 2011.

<sup>12</sup> A Itália foi o primeiro país da Europa a prever um juiz especializado na execução penal, denominado juiz de vigilância penitenciária, o que ocorreu em 1930.

<sup>13</sup> AMARAL, Cláudio do Pardo. A história da pena de prisão. Jundiaí, Paco Editorial: 2016.

<sup>14</sup> Altera a Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal

<sup>15</sup> MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX). Rio de Janeiro: Revan/ICC, 2006. v. 11 – Pensamento criminológico.



Importante, também, o registro feito por Gilberto Ferreira no sentido de que, nas Ordenações Afonsinas, de 1446, e Manuelinas, de 1521, a pena privativa de liberdade era usada como meio de garantir o julgamento, ou como meio coercitivo ao pagamento da pena pecuniária, confirmando o que Ulpiano<sup>16</sup> já dizia no passado, que o cárcere serve para conter os homens, não para castigá-los.<sup>17</sup>

A Lei nº 7.210, de 11.07.1984 (*Lei de Execução Penal*), encerrou um longo ciclo de esforços doutrinários e legislativos, no sentido de dotar o país de um sistema de execução penal. Destaca-se a fidelidade do texto à tese de que o preso, mesmo após a condenação, continua titular de todos os direitos que não foram atingidos pelo internamento prisional decorrente da sentença condenatória em que se impôs pena privativa de liberdade, em harmonia com os tratados internacionais de direitos humanos.

Como apresentado na Exposição de Motivos, não se trata de regras meramente programáticas, mas de direitos do prisioneiro, positivados por meio de preceitos e sanções, indicados com clareza e precisão, a fim de se evitar a fluidez e as incertezas resultantes de textos vagos ou omissões e, ainda, caracterizando-se como direitos invioláveis, imprescritíveis e irrenunciáveis, os quais, por isso, podem ser invocados diretamente, de modo que a infringência implica excesso ou desvio reparável por intermédio de procedimento judicial (LEP, arts. 185 e 194).<sup>18</sup>

Além disso, não se pode ignorar que a evolução histórica da legislação criminal, e, de forma especial, os dispositivos de execução penal, foram determinantes para o estabelecimento de um diploma legal específico para a execução da pena. Destaca-se, nesse cenário, a reforma da parte geral do Código Penal (Lei nº 7.209/1984). Há outro aspecto importante destacado por Alessandra Teixeira, no sentido de que tal avanço também foi possível graças aos precedentes políticos que agitavam o país nos anos antecedentes (fins dos anos 1970 e começo dos 1980), e destaca que a revogação dos atos institucionais e complementares que tolhiam liberdades públicas ocorreu em 1978.<sup>19</sup>

Além disso, destaca a autora outros fatos que contribuíram para a criação da referida legislação: *a*) a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que extinguiu as penas de morte, perpétua e de banimento; *b*) a nova Lei de Segurança Nacional (Lei nº 6.620/78), que

<sup>16</sup> ULPIANO. Digesta 48,19,8,9: “carcer enim ad continendos homines, non ad puniendos haberi debet”.

<sup>17</sup> FERREIRA, Gilberto. Aplicação da pena. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 32.

<sup>18</sup> BENETI, Sidnei Agostinho. Execução penal. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 31.

<sup>19</sup> TEIXEIRA, Alessandra. Do Sujeito de Direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, 2006. p. 61.

foi promulgada, mitigando o rigor do famigerado Decreto-lei nº 898/69; *c*) a promulgação da Lei da Anistia, que permitiu o retorno ao país dos exilados políticos, tendo os presos políticos e por delitos de opinião também sido anistiados; *d*) a liberdade de imprensa, que vinha cerceada desde a edição do Ato Institucional nº 05, de 13 de dezembro de 1968, readquiriu efetividade; *e*) a CPI do sistema prisional na década de 1970 igualmente contribuiu para a institucionalização do debate sobre o tema carcerário, tendo como principal eixo a questão da ressocialização do condenado preso.<sup>20</sup>

Surgiu o Direito Penitenciário com o desenvolvimento da instituição prisional. Antes do século XVII, a prisão era apenas um estabelecimento de custódia, em que ficavam detidas pessoas acusadas de crime, à espera da sentença, bem como doentes mentais e pessoas privadas do convívio social por condutas consideradas desviantes (prostitutas, mendigos etc.) ou questões políticas.<sup>21</sup> No final do referido século, a pena privativa de liberdade institucionalizou-se como principal sanção penal, e a prisão passou a ser, fundamentalmente, o local da execução das penas. Nasceram, então, as primeiras reflexões sobre a organização das casas de detenção e sobre as condições de vida dos detentos.<sup>22</sup>

Só recentemente, porém, o modo de execução da pena adquiriu lugar de destaque no estudo da penologia. Notou-se a relevância do estudo da execução da pena privativa de liberdade à medida que não tem ela somente as finalidades retributiva e preventiva, mas também, e principalmente, a de reintegração do condenado na comunidade.

A execução das penas em geral não poderia ficar submetida ao poder de arbítrio do diretor, dos funcionários e dos carcereiros das instituições penitenciárias, daí o clamor da consciência jurídico-penal brasileira por um Código de Execução Penal.<sup>23</sup>

É oportuno registrar que a Constituição Federal de 1988 assegurou garantias processuais fundamentais na área da execução da pena, como: a individualização da pena (art. 5º, XLVI), a proibição de penas desumanas e cruéis (art. 5º, XLVII), a distinção de estabelecimentos penais de acordo com a natureza dos delitos, a idade e o sexo do condenado (art. 5º, XLVIII), a garantia de integridade física e moral dos presos (art. 5º, LIX), as garantias especiais para a mãe lactente presa (art. 5º, L), a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV), a garantia do contraditório e da ampla

<sup>20</sup> TEIXEIRA, Alessandra. Do Sujeito de Direito ao Estado de Exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, 2006. p. 62.

<sup>21</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. Execução penal: comentários à Lei nº 7.210, de 11-7-84. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>22</sup> CATÃO, Yolanda; SUSSEKIND, Elisabeth. Direitos dos presos. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 62-63.

<sup>23</sup> MUAHAD, Irene Batista. Pena privativa de liberdade. São Paulo: Atlas, 1996.

defesa (art. 5º, LV), a proibição de provas ilícitas (art. 5º, LVI), a comunicação da prisão (art. 5º, LXII), os direitos do preso a calar-se e a ter assistência jurídica e da família (art. 5º, LXIII).

## **1.2 A determinação da natureza jurídica da execução da pena como condição para sua municipalização**

A possibilidade de um tipo de execução penal exclusivamente administrativa, em que as decisões são tomadas livremente pela direção do estabelecimento penal é afastada no art. 2º da Lei de Execução Penal, ao estabelecer que a jurisdição penal dos juízes ou tribunais da justiça ordinária, em todo o território nacional, será exercida, no processo de execução, na conformidade da LEP e do Código de Processo Penal.

De fato, não há como deixar de reconhecer que a execução penal é processo intrincado, que encerra elementos variados, com atos praticados no âmbito da Administração Pública, como na esfera do Judiciário. Nesse sentido, vale lembrar o ensinamento de Ada Pellegrini Grinover, para quem a execução penal é uma atividade complexa, que se desenvolve, entrosadamente, nos planos jurisdicional e administrativo.<sup>24</sup> Com efeito, independentemente da definição de sua natureza jurídica, a execução penal brasileira é constituída de institutos jurídicos que, para terem validade no ordenamento jurídico, precisam de integração.

Ao se reconhecer o caráter preponderantemente jurisdicional da execução penal, configura-se o cenário onde devem estar asseguradas todas as garantias previstas no texto constitucional, especialmente a de desenvolvimento de um processo justo, em que as partes tenham segurança jurídica de que a pena e a medida de segurança sejam executadas nos exatos termos dispostos na sentença penal. Neste sentido é a Súmula nº 44 das Mesas de Processo Penal da Faculdade de Direito da USP: “Como em todo processo, o processo de execução é processo de partes, que assegura ao sentenciado as garantias do devido processo legal”.

Faz coro ao entendimento de que a execução penal é uma atividade complexa a lição de Jorge Vicente Silva, com a afirmação de que ela envolve diretamente a participação do Estado com seus Poderes Executivo e Judiciário, exercendo atividade complexa desenvolvida nos planos jurisdicional e administrativo.<sup>25</sup> Quando examina a natureza jurídica da execução penal,

---

<sup>24</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. A Natureza jurídica da execução penal. BUSANA, Dante Coord.). São Paulo: Max Limonad, 1987. p. 7.

<sup>25</sup> SILVA, Jorge Vicente. Execução da pena. Curitiba: Juruá, 1997. (Coleção Prática, Processo e Jurisprudência. Série 22.)

o autor vai mais além. Lembra que a matéria regulada no processo executivo penal não está limitada pelo direito administrativo, abrangendo também o direito penal e o processual penal, tanto que, relativamente às atividades administrativas, quem primeiramente tem poder de decisão são as autoridades penitenciárias, enquanto aquelas decisões ligadas ao plano jurisdicional ficam a cargo dos juízos de execução penal. Como se pode observar, há inúmeras atividades desenvolvidas durante a execução da pena que estão reguladas, ora pelo direito penal, ora pelo direito processual penal, ora pelo direito administrativo, e em nenhuma delas é possível constatar restrição ao seu desenvolvimento no âmbito municipal.

Deve-se também perceber que, em face da complexidade dos métodos e limites da execução da pena, torna-se difícil conceituar com exatidão a sua natureza.<sup>26</sup> Conforme esclarece Giovanni Leone, com relação à vinculação da sanção e do direito subjetivo estatal de castigar, a execução entra no direito penal substancial; no que respeita à vinculação como título executivo, entra no direito processual penal; no que toca à atividade executiva verdadeira e própria, entra no direito administrativo, deixando sempre a salvo a possibilidade de episódicas fases jurisdicionais correspondentes, como nas providências de vigilância e nos incidentes de execução.<sup>27</sup>

Encerrado o processo de conhecimento na área penal, surge para o Estado o direito de aplicar a pena ao condenado, formando-se para esse desiderato uma relação processual que pressupõe respeito às garantias constitucionais que, acima de tudo, funciona como preceito pedagógico consubstanciado nas vantagens que resultarão para as partes envolvidas no processo: *i)* consagração do poder punitivo do Estado; *ii)* sentimento de justiça da sociedade; *iii)* indenização da vítima; e *iv)* direito de reinserção do condenado. Desse modo, resta saber de que forma será desenvolvido esse processo: por meio de normas exclusivamente administrativas; atos preponderantemente jurisdicionais; ou combinação das referidas formas. Diante dessa realidade, a doutrina construiu exegese diferenciada e devidamente fundamentada sobre a natureza jurídica da execução penal. Destacam-se, nesse particular aspecto, os pensamentos de alguns estudiosos do tema que não negam a natureza jurisdicional da execução, mas, sim, a existência de um *processo de execução* nos moldes traçados pelo Direito Civil, bem

---

<sup>26</sup> MIRABETE, Júlio Fabbrini. Execução penal. São Paulo: Atlas, 1996. p. 17.

<sup>27</sup> LEONE, Giovanni. Tratado de direito processual penal. Tradução de Santiago Sentis Melado. Buenos Aires, 1961. p. 472.

anotado por Alexis Couto de Brito.<sup>28</sup> E o motivo é o fato de que, da norma aplicada, ou seja, da sentença, deriva automaticamente sua própria execução na linha de Galati e Tranchina.<sup>29</sup>

Não se ignora, evidentemente, que a execução penal, em passado não tão distante, sempre foi relegada aos órgãos administrativos. A função do juiz era apenas a de calcular a pena. A partir daí a tarefa era entregue ao Estado em sua função executiva, que cuidava de executar a pena em todos os seus limites, resolvendo sobre seus incidentes. As progressões e regressões, bem como os benefícios e indultos eram concedidos pelo Chefe do Executivo ou diretor do estabelecimento penal.<sup>30</sup> O que precisa ser esclarecido é que esta tese se propõe a oferecer subsídios para esse desiderato, que a proposta de municipalização da execução da pena não se coaduna com a existência de um sistema de execução penal de natureza exclusivamente administrativa. Com efeito, o modelo atual de cumprimento da pena torna evidente que a estrutura municipal não está aparelhada para executar, de forma exclusiva, as penas e as medidas de segurança. Por isso, afigura-se completamente apropriado corrigir tais distorções por meio do modelo de municipalização aqui apresentado.

Na Itália e na França, como recorda José Eduardo Goulart, ainda que uma pequena parcela dos doutrinadores discordasse, preponderava o entendimento da execução como uma atividade meramente administrativa.<sup>31</sup> Esse panorama foi revertido e, a exemplo da Alemanha e de grande parte dos países europeus, Itália e França reconhecem a jurisdicionalidade da execução da pena.

Como já foi destaque, a natureza da execução da pena, por questões metodológicas, tem análise distinta na doutrina, destacando-se a argumentação utilizada por René Ariel Dotti, no sentido de que, na atualidade, se deve considerar plenamente superada a fase histórica segundo a qual as questões de execução da pena tinham natureza administrativa. Muitos preceitos de Direito de Execução Penal, destaca o autor, constituem desdobramento do Direito Penal e também do Direito Processual Penal, de maneira a não se confundirem neste ramo.<sup>32</sup> Esclarecedoras são, também, as lições de Figueiredo Dias, ao afirmar que uma concepção que pretenda incluir no Direito Processual Penal todo o direito de execução das penas deve ser afastada, não tanto por se tratar aqui de matéria não integralmente jurisdicionalizada, como

---

<sup>28</sup> BRITO, Alexis Couto de. Execução da pena. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

<sup>29</sup> SIRACUSANO, Delfino *et al.*. Diritto processuale penale. Milão: Giuffrè, 2001. v. 2.

<sup>30</sup> BRITO, Alexis Couto de. *Idem.*

<sup>31</sup> GOULART, José Eduardo. Princípios informadores do direito da execução penal. São Paulo: Ed. RT, 1994. p. 55-56.

<sup>32</sup> DOTTI, René Ariel. Bases e alternativas para o sistema de penas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

porque a sua regulamentação, em larga medida, revela características jurídico-substantivas.<sup>33</sup> Este é, a propósito, outro fato que se apresenta como obstáculo à municipalização da execução da pena, considerando-se a ausência de competência do município para legislar sobre Direito Processual Penal.

Interessante a argumentação utilizada por Maurício Kuehne, no sentido de que a natureza jurídica da execução penal é mista, porque contempla normas que repercutem no Direito Penal, no Direito Processual Penal e no Direito Administrativo e de Execução propriamente dito. Muito embora haja divergência, predomina o entendimento de que a disciplina quanto ao regime de execução das penas se insere no direito material, e, como tal, daí derivando suas necessárias consequências, dentre as quais a irretroatividade, quando mais gravosa a situação para o réu, e lembra que o tema despertou particular interesse quando da edição da Lei dos Crimes Hediondos,<sup>34</sup> estabelecendo o regime integral fechado, ocasião em que a posição majoritária foi no sentido de que, em relação aos fatos praticados anteriormente à edição da lei, a nova regulação não os alcançaria.<sup>35</sup> Esta parece ser a posição mais coerente com a proposta sustentada nesta tese e absolutamente compatível com o pacto federativo brasileiro.

Adepto dessa corrente, René Ariel recorda que, na Itália, em que se tinha a execução penal como uma atividade tipicamente administrativa, iniciou-se um processo de jurisdicionalização com a Lei nº 357, de 26.07.1975, consagrando-se as atribuições dos órgãos jurisdicionais no Código de Processo Penal de 1988 (arts. 665 a 695). Em Portugal, é prevista a intervenção direta da magistratura (Decreto-lei nº 783, de 29.10.1976). Em diversos países, desenvolvem-se manifestações e projetos, visando autonomizar o direito de execução penal, dando-lhe estrutura e conteúdo de maneira a libertá-lo da situação de parte ou mero apêndice do Direito Processual Penal. Podem ser referidos como expressivos os seguintes diplomas: Lei Penitenciária Nacional, da Argentina (1958); Código de Execução das Penas, da Polônia (1969); Normas sobre o Ordenamento Penitenciário, da Itália (1975); Lei de Execução das Penas e Medidas Privativas de Liberdade, da República Federal da Alemanha (1976); Lei sobre

---

<sup>33</sup> DIAS, Jorge Figueiredo. Direito processual penal. Coimbra: Coimbra, 1974. v. 1, p. 37.

<sup>34</sup> Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, e suas alterações; Lei nº 9.695, de 1998; Lei nº 9.677, de 2 de julho de 1998; Lei nº 11.464, de 2007; Lei nº 12.015, de 2009; Lei nº 12.978, de 2014; Lei nº 13.142, de 2015; Lei nº 13.497, de 2017.

<sup>35</sup> KUEHNE, Maurício. Lei de Execução Penal anotada. Curitiba: Juruá, 2006.

Execução das Penas Privativas da Liberdade, da República Democrática Alemã (1977); e Lei Geral Penitenciária, da Espanha (1979).<sup>36</sup>

Em conformidade com as lições de Julio Fabbrini Mirabete, no Brasil, o Regulamento nº 120, de 21.01.1842, previa a intervenção do juiz municipal, o que provocou uma descontinuidade entre a jurisdição de julgamento e a jurisdição de execução. No Código de Processo Penal (Decreto-lei nº 3.689, de 03.10.1941, a execução penal foi considerada de natureza mista: jurisdicional e administrativa, correspondendo à primeira a solução dos incidentes da execução, a imposição de medida de segurança e outros.<sup>37</sup> Realmente, a natureza jurídica da execução penal não se confina no terreno do direito administrativo e a matéria é regulada à luz de outros ramos do ordenamento jurídico, especialmente o direito penal e o direito processual. Há parte da atividade da execução que se refere especialmente a providências administrativas, e que fica a cargo das autoridades penitenciárias e, ao lado disso, desenvolve-se a atividade do juízo da execução ou atividade judicial da execução.<sup>38</sup> Diante desse caráter híbrido e dos limites ainda imprecisos da matéria, afirma-se na exposição de motivos do projeto que se transformou na Lei de Execução Penal: “Vencida a crença histórica de que o direito regulador da execução é de índole predominantemente administrativa, deve-se reconhecer, em nome de sua própria autonomia, a impossibilidade de sua inteira submissão aos domínios do Direito Penal e do Direito Processual Penal”.<sup>39</sup>

Em sentido semelhante, Paulo Fernando dos Santos sustenta que tem prevalecido, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, o entendimento de que a execução penal mantém hoje natureza predominantemente jurisdicional, o que significa dizer que é um procedimento complexo, com aspectos e características jurisdicionais e administrativas. Diz-se jurisdicional, sobretudo, pelo fato de haver processo, instaurado perante juiz competente, além de contraditório fundamentado nos princípios constitucionais vigentes. Quanto às características, o autor defende que a execução penal pode ser considerada procedimento autônomo ao processo de conhecimento que culminou com a condenação do réu, exercido com vistas a atingir a plena concretização da sanção penal.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> DOTTI, René Ariel. Processo penal executório. RT, v. 576, p. 313.

<sup>37</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. Execução penal: comentários à Lei nº 7.210, de 11-7-84. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>38</sup> CUNHA, Renan Severo Teixeira da. O Ministério Público na execução penal. Curso sobre a reforma penal. São Paulo: Saraiva, 1985.

<sup>39</sup> Item 10 da Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal.

<sup>40</sup> SANTOS, Paulo Fernando dos Santos. Aspectos práticos de execução penal. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda., 1998.

Em reflexão sobre o tema, Rodrigo Roig lembra que se desenvolveu inicialmente a compreensão de que a execução penal possuía caráter administrativo, ideia esta fundada na doutrina política de Montesquieu sobre a separação dos poderes.<sup>41</sup> Ao longo do tempo, tal concepção perdeu força, sobretudo após a tendência jurisdicionalizante inaugurada após a Segunda Guerra, o que permite concluir que, em nosso país, esta concepção não mais encontra guarida na doutrina penal, especialmente em Adhemar Raymundo da Silva, ao defender que, cessada a atividade do Estado-jurisdicção com a sentença final, começa a do Estado-administração com a execução penal.<sup>42</sup>

Evidentemente não se ignora a atividade administrativa, diz Pedro de Jesus Juliotti, mas esta não desnatura o caráter preponderantemente jurisdicional, com a intervenção do juiz em todos os incidentes envolvendo a administração e o sentenciado *ex vi* do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, porque considerar que o processo de execução penal é jurisdicional é imprescindível para garantir aos encarcerados os direitos constitucionais.<sup>43</sup> Neste sentido, explica Antônio Scarance Fernandes que a execução penal é jurisdicional e representa, antes de tudo, admitir a existência de um processo de execução cercado das garantias constitucionais, marcado pela presença de três sujeitos principais dotados de poderes, deveres, direitos, obrigações e, por conseguinte, implica aceitar que o condenado é titular de direitos. Mais importante do que a própria afirmação da jurisdicionalidade da execução é a verificação dos primordiais reflexos decorrentes do fato de ser ela jurisdicionalizada.<sup>44</sup> garantia de um devido processo legal, no qual se assegura o contraditório entre as partes e a imparcialidade do órgão judiciário.<sup>45</sup>

Nessa ordem de reflexão, Heráclito Mossin entende que a legislação ligada à execução penal cuida de providências administrativas que devem ser levadas a cabo pelas autoridades penitenciárias, e aquelas que devem ser aplicadas pelo juízo da execução, cuja atividade judicial é de caráter precipuamente processual, mas, de outro lado, não se pode perder de vista que deve

<sup>41</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Execução penal: teoria crítica. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2008.

<sup>42</sup> SILVA, Adhemar Raimundo. Estudos de Direito Processual Penal. Salvador: Publicações da Universidade da Bahia, 1957. p. 57-68.

<sup>43</sup> JULIOTTI, Pedro de Jesus. Lei de Execução Penal anotada. São Paulo: Verbatim, 2011.

<sup>44</sup> “A execução penal deixou de ser relação jurídica meramente administrativa. Hoje, evidencia sentido jurisdicional” (STJ, RHC nº 7.387-RG, 6ª T., Rel. originário Min. Anselmo Santiago, Rel. para acórdão Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 23.06.1998, DJU, 31.08.1998, p. 120). “A execução criminal tem inescandível caráter de processo judicial, que, por isso, como garantia que é do réu, deve observar os princípios constitucionais respectivos” (TACRIM-SP, HC nº 132.752-5, 5ª Câmara, Rel. Juiz Aduino Suannes, j. 24.07.1984, JUTACRIM, 80/546).

<sup>45</sup> Reflexos relevantes de um processo de execução penal jurisdicionalizado. Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 3, p. 84.



haver certa harmonia entre a atividade administrativa da execução e a judicial, mesmo porque ambas colimam para o mesmo fim: o cumprimento do pronunciamento jurisdicional transitado em julgado, além do propósito fundamental que é, ao mesmo tempo, punir e recuperar aquele que foi objeto da condenação.<sup>46</sup> Na linha de intelecção apontada pelo autor, ganha relevo o argumento de que a natureza híbrida da execução da pena pode ser observada no âmbito da estrutura do município, respeitadas as competências dos demais órgãos judiciais e administrativos com atuação na esfera municipal.

Na lição de Giovanni Leone, Professor Ordinário da Universidade de Roma, o problema do caráter da execução (se se trata de um instituto que entra no direito penal substancial ou no direito processual, ou se pertence ao direito administrativo) é que o instituto tem suas raízes em três setores distintos: *i*) no que respeita à vinculação da sanção com o direito penal substancial; *ii*) no que respeita à vinculação ao título executivo, no direito processual penal; e *iii*) no que pertence à atividade executiva verdadeira e própria, no direito administrativo, deixando sempre a salvo a possibilidade de episódicas fases jurisdicionais correspondentes às providências do juiz de vigilância e aos incidentes de execução.<sup>47</sup>

De fato, a discussão sobre a natureza da execução penal tem evidenciado a necessidade de aprofundamento do estudo sobre institutos específicos que fundamentam a existência da sanção penal, lançando olhar diferenciado para a interdisciplinaridade e complexidade, tratadas na doutrina com métodos diversificados. Em concordância com Giovanni Leone, Renan Severo lembra que ela é realmente uma atividade complexa que – examinadas as coisas do ponto de vista da natureza da norma jurídica que dela cuida – envolve o direito penal substancial, o direito processual penal e o direito penitenciário que, para muitos, não passa de ramo do Direito Administrativo.<sup>48</sup> Quanto a este último, José Frederico Marques ensina que as regras de ordem processual predominam, e sustenta que não se pode considerar a regulamentação jurídico-carcerária como segmento do Direito Administrativo.<sup>49</sup> É de se notar que esse entendimento contradiz parte da doutrina que se utiliza dessa argumentação para caracterizar a natureza administrativa da execução da pena.

---

<sup>46</sup> MOSSIN, Heráclito Antônio. Execução penal: aspectos processuais: atualizado conforme a Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

<sup>47</sup> LEONE, Giovanni. *Tratado de Derecho Procesal Penal*. Tradução de Santiago Sentis Melendo, Buenos Aires, EJE, 1961, p. 472.

<sup>48</sup> CUNHA, Renan Severo Teixeira da. O Ministério Público na execução penal. Curso sobre a reforma penal. São Paulo: Saraiva, 1985, p. 186.

<sup>49</sup> MARQUES, José Frederico. *Tratado de direito penal*. Campinas: Bookseller, 1997, p. 36. v. 1.

Então, como observa José Luis Bednarski, ao mesmo tempo operam na execução penal controles administrativos e judiciais, devendo prevalecer este último em caso de confronto, como no caso das sanções disciplinares mais graves que só podem ser impostas pelo Juiz da Execução, não pelo diretor do estabelecimento carcerário (LEP, art. 54).<sup>50</sup>

Colocada nesses termos, importante registrar que a discussão sobre a natureza jurídica da execução penal no direito estrangeiro também não é consensual. Na doutrina alemã, por exemplo, prevalece concordância sobre a jurisdicionalidade da execução da pena. Em contrapartida, na Itália e na França, há sustentação, de maneira geral, de que a atividade executória é eminentemente administrativa, verificando-se, contudo, de forma esporádica, a jurisdição, diferente da doutrina pátria cujo entendimento majoritário é no sentido de que a função jurisdicional não se esgota com a prolação da sentença, pelo contrário, continua durante todo o processo de execução penal, garantindo os direitos fundamentais do recluso, uma vez que nenhuma questão foge à sua revisão pela autoridade judiciária competente (*nulla poena sine processu*),<sup>51</sup> em especial os relacionados à progressão de regime, livramento condicional, indulto e comutação, remição, detração, soma e unificação, saídas temporárias etc.<sup>52</sup>

O primeiro desafio que se apresenta nesta tese é procurar justificar que a proposta que se apresenta é de municipalização da execução da pena, e não somente do sistema penitenciário. Assim, parece conveniente destacar a influência do aspecto conceitual para que se alcance o sentido que se quer estabelecer para a execução penal, seja como procedimento de cumprimento de sentença penal condenatória, tendo por título executivo a guia de recolhimento, seja como execução provisória da pena na pendência de recursos aos tribunais superiores.<sup>53</sup> Nesse particular, diversamente do que ocorre com a execução definitiva, ao determinar a execução provisória, o legislador vale-se de critério político eminentemente comparativo: o estado de indecisão do litígio é mais prejudicial do que a projeção imediata dos efeitos decorrentes da decisão provisória, e esse critério político na execução provisória tem uma importância

<sup>50</sup> BEDNARSKI, José Luis. Temas de execução penal. São Paulo: Scortecci, 2009.

<sup>51</sup> CUNHA, Rogério Sanches. Execução penal: leituras complementares. Salvador: JusPodivm, 2006.

<sup>52</sup> Jurisdicionalização da execução da pena – STJ: “HC – execução da pena – jurisdicionalização – livramento condicional – suspensão – revogação. A LEP consagrou a jurisdicionalização da pena. O condenado deixou de ser objeto e passou a sujeito da execução. Assim, o contraditório (Constituição Federal, art. 5º, LV) não pode ser olvidado. Compreende tanto o processo judicial como o administrativo. A suspensão do livramento condicional antecede a sentença condenatória trânsito em julgado. A revogação, contudo, depende de sentença firme. Em qualquer caso, porém, impõe-se o direito de defesa” (RSTJ, 65/122).

<sup>53</sup> GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. Dicionário técnico jurídico. Atualização de Ana Cláudia Schwenck dos Santos. São Paulo: Rideel, 2018. Sobre o assunto, ver: CF, art. 5º, XLVIII e LVII; CP, arts. 32 a 52; CPP, arts. 668 a 779; Súmulas Vinculantes nºs 9, 26 e 56; Súmula nº 716 do STF; Súmulas nºs 40, 192, 341, 471, 491, 493, 520, 526, 533 a 535 e 562 do STJ.

estrutural em relação aos órgãos do Poder Judiciário: valorização das decisões dos órgãos jurisdicionais de primeiro grau.<sup>54</sup>

Além disso, não se pode esquecer que a busca por um conceito de execução penal está associada, invariavelmente, à própria história da pena privativa de liberdade, apesar do alargamento de sua aplicação a outros tipos de penas. Nesse sentido, está correto Guilherme Nucci, quando trata a execução penal como uma fase do processo penal, em que se faz valer o comando contido na sentença condenatória penal, impondo-se, efetivamente, a pena privativa de liberdade, a pena restritiva de direitos ou multa, ou, em outras palavras, a fase processual em que o Estado faz a sua pretensão punitiva desdobrada, agora, em pretensão executória.<sup>55</sup>

Para Fernando Capez, execução penal é a fase da persecução penal que tem por fim propiciar a satisfação efetiva e concreta da pretensão de punir do Estado, agora denominada pretensão executória, tendo em vista uma sentença judicial transitada em julgado, proferida mediante o devido processo legal, a qual impõe uma sanção penal ao autor de um fato típico e ilícito.<sup>56</sup>

Ao trabalhar o conceito de política penitenciária, Álvaro Mayrink da Costa formula dois questionamentos absolutamente essenciais para o direcionamento da execução da pena no Brasil: qual o tratamento adequado e em que condições deverão ser implantadas ações, a fim de atingir o máximo de eficácia na luta contra a criminalidade, buscando desestimular a reincidência.<sup>57</sup> De fato, a procura por um significado de execução da pena é a premissa básica para entendimento da legitimação do ente federado a dar-lhe cumprimento. É certo que o esclarecimento de aspectos relevantes presentes em seu conceito permite avaliação segura de seu campo de atuação. Em linhas gerais, como elucida Rodrigo Roig, execução significa a colocação em prática ou a realização de uma decisão, plano ou programa pretérito. A própria origem do vocábulo “execução” (*ex sequor, executio*) pressupõe algo que se segue após a cognição, traduzindo uma necessária relação de consequencialidade, o que implica dizer que, em matéria penal, execução significa a colocação em prática do comando contido em uma decisão jurisdicional penal, em regra, contra a vontade do condenado.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Eficácia das decisões e execução provisória. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

<sup>55</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. Leis penais e processuais penais. São Paulo: RT, 2007.

<sup>56</sup> CAPEZ, Fernando. Execução da pena. São Paulo: Paloma, 2001.

<sup>57</sup> COSTA, Álvaro Mayrink da. Execução penal. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.

<sup>58</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Execução penal: teoria crítica. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2008.

Construído a partir do art. 1º da LEP, o conceito de execução penal trazido por Norberto Avena leva em consideração a necessidade de proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. A partir desse regramento, infere-se que a execução penal pode ser compreendida como o conjunto de normas e princípios que tem por objetivo tornar efetivo o comando judicial determinado na sentença penal que impõe ao condenado uma pena (privativa de liberdade, restritiva de direitos ou multa) ou estabelece medida de segurança. O processo de execução penal somente é exequível quando dotado de legislação própria que dê autonomia ao Direito de Execução Penal. Este, por sua vez, compreende o conjunto de normas jurídicas relativas à execução das penas e das medidas de segurança.<sup>59</sup>

É importante reservar um breve espaço para tratar, ainda, do que a doutrina tem debatido sobre a denominação empregada para definir esse novo ramo do direito relativo à execução das penas e medidas de segurança. Recorre-se à redação do item 8 da Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal ao dispor que, *em razão de sua modernidade, a lei não possui designação definitiva. O uso da expressão “Direito de Execução Penal”, dado pelo item 9 da Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal, como o conjunto de normas jurídicas relativas à execução das penas e medidas de segurança, parece ter sido a escolha mais apropriada.*<sup>60</sup>

Deve-se também perceber que, com a Constituição Federal de 1988, União, estados e municípios devem atuar de forma concorrente no sistema jurídico brasileiro, não somente no sistema penitenciário, mas em toda a execução penal e, como ressalta Guilherme Nucci, há temas muito mais abrangentes do que a simples execução de penas privativas de liberdade em presídios, como as penas alternativas, o indulto, a anistia, a liberdade condicional, entre outros.<sup>61</sup>

Embora não se possa ignorar a circunstância de que a Constituição Federal é a fonte principal da execução da pena, com a qual devem estar em conformidade todas as demais fontes, ressalte-se que a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) e as leis estaduais constituem, naturalmente, as fontes específicas, assim como o Código de Processo Penal é fonte complementar em todos os dispositivos que não foram tacitamente tratados pela nova legislação, da mesma forma o Código Penal, especialmente por meio dos institutos da suspensão condicional da pena, do livramento condicional, da reabilitação, dos regimes de

---

<sup>59</sup> DOTTI, René Ariel. Problemas atuais da execução penal. RT. São Paulo, v. 563, p. 286, set. 1982.

<sup>60</sup> Pode-se denominar esse ramo Direito de Execução Penal, para abrangência do conjunto das normas jurídicas relativas à execução das penas e das medidas de segurança. (Cf. CALÓN, Cuello. Derecho penal. Barcelona, 1971. v. 2, t. I, p. 773; DIAS, Jorge de Figueiredo. Direito processual penal. Coimbra, 1974. p. 37.)

<sup>61</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. Leis penais e processuais penais. São Paulo: RT, 2007.

cumprimento. Outra fonte do Direito da Execução Penal são as Regras Mínimas para Tratamento dos Presos, documento oficial da ONU aprovado no XII Congresso Penitenciário Internacional realizado em Genebra, de 22 de agosto a 3 de setembro de 1955, que acabou sendo considerado o 1º Congresso da ONU para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, tendo sido adotada pelo Brasil grande parte das orientações das Regras Mínimas. Também é considerada fonte do Direito da Execução Penal a Lei nº 9.099/1995, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que definiu em seu art. 1º a competência dessas varas especializadas para a conciliação, o processo, o julgamento e a execução de suas causas. Interessa mais particularmente compreender que a proposta de municipalização da execução da pena defendida nesta tese deve considerar o município com personalidade jurídica própria para o estabelecimento de relações jurídicas que integram as diversas fontes da execução penal.

Seria, no entanto, inviável a pretensão de confinar em diplomas herméticos todas as situações jurídicas oriundas das relações estabelecidas por uma disciplina. Na Constituição existem normas processuais penais, como as proibições de detenção arbitrária, da pena de morte, da prisão perpétua e da prisão por dívida. A Constituição consagra ainda regras características da execução ao estabelecer a personalidade e a individualização da pena como garantias do homem perante o Estado. Também no Código Penal existem regras de execução, destacando-se, dentre elas, as pertinentes aos estágios de cumprimento da pena e os respectivos regimes prisionais.<sup>62</sup>

Na esteira do que leciona Anabela Miranda Rodrigues, no sistema administrativo a pena é aplicada pelo juiz e, após o trânsito em julgado, é transferida aos órgãos administrativos encarregados da custódia do condenado para sua execução.<sup>63</sup> A partir das características do sistema administrativo, é possível destacar dois aspectos que sobressaem como determinantes no processo de execução penal no Brasil: relativização dos princípios garantidores da execução da pena e não subordinação das decisões tomadas no processo de execução da pena ao juízo da execução, apesar de não lhe ser negada existência, o que equivale dizer que a atividade administrativa vincula-se a normas de caráter administrativo como decretos e regulamentos, que disciplinam a relação entre o condenado e a administração penitenciária, com intervenção mínima do Poder Judiciário.<sup>64</sup> Cumpre lembrar que o sistema administrativo é adotado em

---

<sup>62</sup> Item 11 da Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal.

<sup>63</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda. A posição jurídica do recluso na execução da pena privativa de liberdade. Seu fundamento e âmbito. São Paulo: IBCCRIM, 2000. v. 11, p. 38-54.

<sup>64</sup> Sobre a observação crítica quanto à atuação do Juiz da Execução Penal, remete-se à leitura de FRANCO, Alberto Silva. Jurisdicionalização da execução penal. In: Temas de Direito Penal. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 104.

países como França (nesse caso, com tendência à mitigação), Inglaterra, Estados Unidos e grande parte dos países da América Latina.<sup>65</sup>

No que diz respeito ao sistema jurisdicional, a execução da pena fica subordinada em seus aspectos essenciais ao Poder Judiciário. Decerto, a visão jurisdicionalizada da execução da pena implica reconhecer que a atividade mais importante do processo executório é submetida ao controle jurisdicional como forma de assegurar as garantias previstas na Constituição Federal e, especialmente, na Lei de Execução Penal, papel meramente secundário, cabendo ao Poder Judiciário a decisão final sobre a matéria. Conveniente salientar que o sistema jurisdicional de execução penal é adotado em países como Alemanha (com as suas particularidades),<sup>66</sup> Itália,<sup>67</sup> Espanha,<sup>68</sup> Portugal<sup>69</sup> e Polônia.<sup>70</sup>

Em sentido semelhante, mas conjugando atividades de caráter jurisdicional e administrativo desenvolvidas pelo Poder Executivo, com controle do Poder Judiciário, o sistema misto ou eclético contempla esferas que se entrelaçam na função de regular as relações entre a administração penitenciária e o preso provisório ou condenado, além de dar tratamento jurisdicional ao sistema de direitos e garantias utilizados na execução penal.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> É o que defendem BENETI, op. cit., 1996. p. 17-19, e FRAGOSO, Heleno Cláudio. Direito dos presos. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 19-23.

<sup>66</sup> Na Alemanha, desde 1953, foi reconhecido o caráter de jurisdicionalidade das decisões envolvendo a concessão de livramento condicional e outras que modificam a aplicação de medidas de segurança ou de correção. Atualmente, no sistema alemão, por meio da Strafvollzugsgesetz, de 16.03.1976, a execução da pena é conduzida pelo Juízo (comando jurisdicional da execução penal) e pela Promotoria (movimentação material da execução fora da atividade propriamente do Juízo). Cf. BENETI, op. cit., 1996. p. 20-22. No mesmo sentido: JESCHECK, Hans-Heinrich; WEIGEND, Thomas. Tratado de derecho penal: parte general. Tradução de Miguel Olmedo Cardenete. Granada: Editorial Comares, 2002. p. 821-822. § 72-IV.

<sup>67</sup> Na Itália, desde o Código de 1930 (art. 144), os direitos subjetivos dos incidentes de execução são da competência do juiz de execução (art. 628 do CPP), sendo o respectivo processo provido de especiais garantias. A tutela dos interesses legítimos era confiada ao juiz de supervisão (*Giudice di Sorveglianza*), que provia com meras decisões administrativas, denominadas “ordens de serviço” (art. 585 do CPP), caracterizando um sistema eclético. Cf. RANIERI, Silvio. Manual de derecho penal. Parte General. Tradução de Jorge Guerrero Bogotá: Temis, 1975. t. 2, p. 358-359; BATTAGLINI, Giulio. Direito Penal. Parte Geral. Tradução de Paulo José da Costa Júnior e Armida Bergamini Miotto. São Paulo: Saraiva, 1973. v. 2, p. 665-666. Com a reforma penitenciária levada a termo pela Lei nº 663, de 10.10.1986, as medidas e as decisões do magistrado de vigilância adquiriram igualmente a forma jurisdicional, eliminando assim toda possível dúvida sobre a natureza desta atividade. Cf. BENETI. Op. cit., 1996, p. 26.

<sup>68</sup> A Espanha, com base no art. 25.2 da Constituição e pela Lei Geral Penitenciária de 1979 (LOGP: LO 1/1979, de 26 de setembro), que criou a figura do “Juiz de Vigilância”, a quem cabe fiscalizar a atividade penitenciária e garantir o direito dos presos, adotou-se o sistema jurisdicional. Cf. MIR PUIG, Santiago. Derecho Penal. Parte General. 8. ed. Buenos Aires: B de F, 2008. p. 740-741.

<sup>69</sup> Em Portugal, o Dec.-lei nº 265, de 01.08.1979, regia a matéria relativa à execução das medidas privativas de liberdade, sendo considerado país vanguardista no movimento de reforma da execução penal, desde a Reforma Prisional de 1936. Cf. RODRIGUES. Op. cit., 2000. p. 51.

<sup>70</sup> Na Polônia, desde 01.01.1970 existe o Código Penal Executivo, onde a intervenção judicial se estende praticamente a toda execução penal. Neste sentido: Cf. GOULART. Op. cit., 1994. p. 57-58.

<sup>71</sup> Também é a opinião de outros autores como: ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. Código de Processo Penal brasileiro anotado. 5. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1962. v. 8, p. 319-320.

Retomando o que já se disse a propósito dos sistemas de execução penal no ordenamento jurídico brasileiro, é conveniente destacar as reflexões acerca do Direito de Execução Penal, edificadas por Felipe Lima de Almeida, no sentido de que, no Brasil, durante muito tempo, notadamente por influência das doutrinas italiana e francesa no início do século XX, entendeu-se que a execução da pena tinha caráter estritamente administrativo, visto que caberia à lei determinar a pena, ao juiz pronunciá-la e à administração executá-la.<sup>72</sup> Dessa forma, a natureza da execução penal seria de ato de administração (natureza administrativa), uma vez que, cessada a atividade do Estado-jurisdição com a sentença final, começaria a do Estado-administração com a execução penal.<sup>73</sup>

Há também outro aspecto a ser destacado no que diz respeito ao sistema administrativo. Conforme esclarece Couto de Brito, o juiz apenas calculava a pena do condenado. A partir daí a tarefa era entregue ao Estado em sua função executiva, que cuidava de executar a pena em todos os seus limites, resolvendo sobre seus incidentes (progressões e regressões, indultos e outros benefícios eram concedidos pelo Chefe do Executivo ou diretor do estabelecimento prisional), excepcionalmente, algum incidente passava pelo Judiciário, o que significa dizer que não havia processo de execução penal, não havia sequer acesso à jurisdição, não sendo possível falar em processo executivo penal.<sup>74</sup> É também a impressão de Salo de Carvalho, quando destaca que o entendimento puramente administrativista acabava se chocando com a imperativa necessidade de intervenção judicial nos chamados incidentes de execução, principalmente, no caso do livramento condicional (que implica a libertação do preso).<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Disponível em: <<http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

<sup>73</sup> Adotavam o sistema administrativo de execução da pena: na Itália, Chiovenda, Manzini, Catelani, entre outros; na França, Garraud, Cuhe, entre outros; no Brasil, Joaquim Canuto Mendes de Almeida (A contrariedade na instrução criminal. Dissertação para concurso à Livre Docência de Direito Judiciário Penal, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1937, p. 131); Fernando de Albuquerque Prado (Estudos e questões de processo penal. São Paulo: Max Limonad, 1954. p. 163-164), Adhemar Raymundo da Silva (Estudos de direito processual penal. Salvador: Livraria Progresso, 1957. p. 66), Hélio Tornaghi (A relação processual. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 92-96). Neste sentido: cf. CARVALHO, Salo. Penas e garantias. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 163-164, e GOULART. Op. cit., 1994. p. 55-56; BENETI. Op. cit., 1996. p. 16.

<sup>74</sup> BRITO. Op. cit., 2011. p. 26-27. Felipe Lima de Almeida esclarece que, no Dec. nº 8.386/1882 (Regulamento da Casa de Correção do Rio de Janeiro), o art. 116 prevê expressamente que todos os benefícios gozados pelos presos são, na verdade, faculdades atribuídas ao exclusivo arbítrio do diretor, a quem compete decidir quais presos são merecedores e quando serão deferidas. Vale lembrar que o livramento condicional previsto no Código Penal de 1890 era concedido a critério do diretor do estabelecimento prisional, mediante relatório fundamentado (art. 51). O Dec. nº 3.647, de 1900, por sua vez, estabelecia a possibilidade de imposição de ferros “a arbítrio do diretor”, ao recluso que ameaçasse ou atentasse contra algum empregado (art. 109). Neste sentido: Cf. ROIG. Rodrigo Duque Estrada A “administracionalização” da execução penal. Revista de Direito da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, ano 19, n. 21, p. 271, 2006.

<sup>75</sup> CARVALHO, Salo. Penas e garantias. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Destaca-se a disciplina dada pelo Código de Processo Penal de 1941 (Dec.-lei nº 3.689/1941), com tratamento específico da execução da pena (nº IV – arts. 668 a 779); com a figura do Juiz da Execução (art. 668); a execução das penas em espécie (arts. 674 a 695); incidentes da execução, como a suspensão condicional da pena e o livramento condicional (arts. 696 a 733); institutos, como a graça, o indulto, a anistia e a reabilitação (arts. 734 a 750); e a execução das medidas de segurança (arts. 751 a 779).

Na linha de abordagem até aqui desenvolvida, considera-se esclarecedoras as lições de Ada Pellegrini Grinover, ao lembrar que, nesse sistema, a intervenção judicial na execução da pena era bastante reduzida,

*embora fosse proclamado que a atuação do juiz devia se estender a todo o campo da execução penal, na prática essa intervenção estava limitada aos ‘incidentes da execução’ (sursis e livramento condicional), dentre os quais apenas o último ensejava, com maior frequência, um verdadeiro julgamento com alteração do título executivo.*<sup>76</sup>

É possível mesmo afirmar que a jurisdicionalização da execução da pena coincide com a entrada em vigor da Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal). É o que se depreende da Exposição de Motivos da LEP, no que diz respeito à execução das penas e medidas de segurança, com a consolidação da autonomia do Direito de Execução Penal.<sup>77</sup> Com efeito, o art. 1º da LEP, ao estabelecer o conteúdo jurídico da execução penal, o art. 2º, que enuncia a jurisdição e o processo, o art. 66, que detalha a competência do juiz de execução penal, e o art. 194, que determina o procedimento judicial, todos eles objetivam a eficácia do princípio da legalidade, assegurando aos reclusos seus direitos fundamentais.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES FILHO, Antonio Magalhães. As nulidades no processo penal. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 305. Originalmente publicado: GRINOVER, Ada Pellegrini; BUSANA, Dante. Execução penal. Mesas de processo penal. São Paulo: Max Limonad, 1987.

<sup>77</sup> Dispõe, nesse sentido, o item 10 da Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal: “Vencida a crença histórica de que o direito regulador da execução é de índole predominantemente administrativa, deve-se reconhecer, em nome de sua própria autonomia, a impossibilidade de sua inteira submissão aos domínios do Direito Penal e do Direito Processual Penal”. No mesmo sentido, dispõe o item 12: “O Projeto reconhece o caráter material de muitas de suas normas. Não sendo, porém, regulamento penitenciário ou estatuto do presidiário, evoca todo o complexo de princípios e regras que delimitam e jurisdicionizam a execução das medidas de reação criminal. A execução das penas e das medidas de segurança deixa de ser um Livro de Código de Processo para ingressar nos costumes jurídicos do País com a autonomia inerente à dignidade de um novo ramo jurídico: o Direito de Execução Penal”. E ainda o item 15: “À autonomia do Direito de Execução Penal corresponde o exercício de jurisdição especializada, razão pela qual, no art. 2º, se estabelece que a ‘jurisdição penal dos juízes ou tribunais da justiça ordinária, em todo o território nacional, será exercida, no processo de execução, na conformidade desta lei e do Código de Processo Penal’”.

<sup>78</sup> CARVALHO, Salo. Penas e garantias. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 167-168.



Em conformidade com as lições de Felipe Lima de Almeida, não há dúvidas de que o sistema jurisdicional é absoluto, motivo pelo qual defende uma execução penal plenamente judicial, com a retirada de todos os atos de conteúdo decisório (e de repercussão no processo executivo do condenado) ainda existentes no âmbito da administração, e a conseqüente transferência para o Poder Judiciário, enfatizando que a adoção de um sistema misto implicaria qualificar os direitos decorrentes dos incidentes como meros benefícios concedidos pelo Estado ao condenado, ou seja, medidas político-criminais facultadas ao juiz (regalias domésticas), contrariando a ideia de que os incidentes da execução constituem-se como verdadeiros direitos públicos subjetivos dos apenados.<sup>79</sup>

Impõe-se consideração acerca das possíveis vantagens da municipalização da execução da pena, especialmente no que diz respeito às alternativas penais, e que estão relacionados aos sistemas de execução penal tratados neste tópico. Nesse particular, conveniente destacar importantes iniciativas em alguns Estados da Federação, por meio dos patronatos municipais e outros órgãos da execução penal, como no estado do Paraná, em que a municipalização da execução das alternativas penais faz parte de cartilha específica, com previsão expressa dos benefícios de sua aplicação, como: *i)* redução da reincidência criminal e de conflitos sociais; *ii)* restauração da cidadania; *iii)* enfrentamento da drogadição; *iv)* readequação da conduta social dos assistidos; *v)* reforço de ações de combate à impunidade; *vi)* reinserção social e no mercado de trabalho; e *vii)* enfrentamento das estruturas que alimentam a criminalidade.<sup>80</sup>

Correta, assim, a posição no sentido de que, tanto o governo como a opinião pública devem resguardar as instituições, e precisam continuar com a conjugação de esforços dirigidos à implementação de meios e medidas que enfrentem, com determinação e competência, as fortes rejeições ao modelo fracassado de punição, galgada no filtro da delinquência simbólica, representada pelos pobres que enchem as prisões e constituem a clientela do sistema.<sup>81</sup> Vale frisar que essa anomalia se estende ao sistema de execução penal em vigor, tendo como protagonistas o Estado e a União.

Ao elaborar abordagem sobre a origem dos sistemas ou regimes penitenciários, Francisco Bemfica lembra que, desde que se instituíram as penitenciárias, foram criados vários sistemas penitenciários, destacando-se: *i)* o sistema da comunidade, consistente em manter todas as espécies

<sup>79</sup> CARVALHO, Salo. Op. cit., p. 165. De acordo com o autor, esta estrutura formal da execução penal vigorou em nosso país até a reforma de 1984.

<sup>80</sup> Disponível em: <[http://www.justica.pr.gov.br/arquivos/File/Patronato/cartilha\\_patronato\\_SEJU\\_29](http://www.justica.pr.gov.br/arquivos/File/Patronato/cartilha_patronato_SEJU_29)>. Acesso em: 11 maio 2018.

<sup>81</sup> BURKE, Roger Hopkins. An introduction to criminological theory. Portland: Willan Publishing, 2001. p. 130-135.

de presos, independentemente de sexo, idade e tipo de crime, no mesmo compartimento; *ii*) o sistema celular, em que o enclausuramento de cada condenado ocorria em cela sem qualquer contato com outros condenados; *iii*) o sistema misto, consistente na combinação dos sistemas anteriores, ou seja, o condenado dormia e comia em cela isolada, e trabalhava com outros condenados, mas em silêncio; *iv*) o sistema de servidão penal, que se resumia no cumprimento da pena em períodos, com o regime celular, o misto, até chegar a livramento condicional; *v*) o sistema progressivo, constituído em etapas, começando pela prisão celular, pelo silêncio dos condenados em trabalho, pelas penitenciárias agrícolas e/ou industriais, até a liberdade condicional; e *vi*) o sistema reformatório, que se destinava a reformar a moral do condenado, ensinar-lhe a profissão, preparando-o para a vida social honesta.<sup>82</sup> A doutrina de Bemfica é fundamental para que se justifique a intervenção do município na execução da pena, em especial quanto às atribuições em proveito do retorno do condenado à vida em sociedade.

De fato, como salienta Fernando Capez, a execução penal aproxima-se da doutrina mista, tendo finalidade precipuamente utilitária e preventiva, embora conserve seu caráter aflitivo, por meio da efetivação da sanção imposta na sentença condenatória, ou seja, pune-se o delinquent, ao mesmo tempo em que se busca recuperação, o que no caso de medida de segurança só há o objetivo de prevenir a prática de novos delitos por meio do tratamento.<sup>83</sup> Esse aspecto vem explicitado em artigo elaborado em janeiro de 1989 por Manoel Pedro Pimentel, sobre sistemas penitenciários, depois de demonstrar a ineficiência do sistema penitenciário, nos moldes tradicionais, afirma que a única solução possível seria a implantação de medidas urgentes que aumentassem a eficiência do sistema, mas que tais medidas, todavia, seriam de alto custo, e os estados não estão dispostos a aumentar as dotações orçamentárias para este setor, que não oferece retorno político imediato.<sup>84</sup> Na mesma linha, José Carlos Daumas Santos defende a realização de mutirão nacional e conscientização dos governos federal e estaduais a traçar e pôr em prática correta política penitenciária.<sup>85</sup> Daí a consequência desastrosa, como assinalada por Eduardo Pereira Santos, no sentido de que as perspectivas otimistas não vingaram, e os estados não fizeram rigorosamente nada, e com isso o Governo Federal livrou-se de ajudá-los financeiramente.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> BEMFICA, Francisco Vani. Da lei penal, da pena e sua aplicação, da execução da pena. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

<sup>83</sup> CAPEZ, Fernando. Execução da pena. São Paulo: Paloma, 2001.

<sup>84</sup> PIMENTEL, Manoel Pedro. Sistemas penitenciários. RT, v. 639, p. 265.

<sup>85</sup> SANTOS, José Carlos Daumas. Princípio da legalidade na execução penal. Barueri: Manole, 2005. (Cadernos de direito penal. Série da Escola Paulista da Magistratura. Coordenadores da série Renan Lotufo, Luiz Bueno de Gody, Dirceu de Mello.)

<sup>86</sup> SANTOS, Eduardo Pereira. Execução criminal. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo: RT, ano 10, v. 37, p. 105, jan./mar. 2002.

Muito embora cedoço, nunca é demais lembrar que, de acordo com o art. 1º da LEP, a execução penal tem dupla finalidade: a correta efetiva dos mandamentos existentes na decisão criminal e o oferecimento de condições para a readaptação social do condenado. Extrai-se do referido dispositivo que há finalidade essencialmente preventiva pela proteção dos bens jurídicos e a reinserção do autor do crime à comunidade a que pertence,<sup>87</sup> ou, em outras palavras, prevenção especial, o que é corroborado expressamente na Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal.

Registra-se, ainda, outro fato ocorrido em 1993, quando segunda CPI busca compreender a contradição entre o disposto na Lei de Execução Penal e a realidade, ou seja, conhecer o porquê da falta de aplicação da Lei de Execução Penal no sistema prisional brasileiro, e conclui pela evidente falta de vontade política, recomendando, então, que recursos financeiros sejam destinados à construção de novas penitenciárias.<sup>88</sup>

É importante chamar a atenção para o paradoxo existente entre a forma como a pena é executada e a sua finalidade primordial de reintegrar o condenado à sociedade. Na prática, o que se constata é a flagrante falta de coerência entre a idealização do sistema punitivo e a estrutura arcaica de cumprimento de pena no Brasil. Com efeito, a possibilidade concreta de afastar o condenado de sua família por meio de transferência para cumprimento da pena em outra cidade ou em outro Estado da Federação, além das situações de interesse da ordem pública ou para segurança do próprio condenado, constitui a expressão rudimentar de aniquilamento da política criminal.

É por isso que se afigura inteiramente adequado invocar a doutrina de Sidio Rosa de Mesquita Júnior, no sentido de que a jurisdição para a execução da pena se estabelece pelo local da consumação do delito, pois foi ali que houve a afronta à sociedade, concretizada pelo ilícito, sem olvidar a importância da assistência familiar e dos contatos que, por meio das visitas de amigos, o condenado poderá estabelecer com o mundo exterior, o que só será possível se a pena estiver sendo executada na cidade em que o condenado tem domicílio.<sup>89</sup>

Vale ressaltar, nesse aspecto, que a Lei de Execução Penal prevê a transferência por interesse de segurança pública e do próprio condenado (art. 86, § 1º, LEP) norma que autoriza, em razão de relevantes razões, o afastamento do condenado de seus familiares e do juízo originariamente competente para a execução. Já a remoção da pessoa presa para outro Estado soberano se dará, em

---

<sup>87</sup> A Lei de Execução Penal trata da reinserção do condenado na coletividade em vários dispositivos, especialmente nos arts. 3º; 5º; 10; 11; 25; 28; 40; 41; 45; 56; 82, § 1º; 83; 84, § 1º; 85; 112; 120; 122; 126; 131; 203 e seus parágrafos.

<sup>88</sup> ÁVILA, Gustavo Noronha de. Fraturas do Sistema Penal. Porto Alegre: Sulina, 2013.

<sup>89</sup> MESQUITA JÚNIOR, Sidio Rosa de. Execução criminal: teoria e prática: doutrina, jurisprudência, modelos. São Paulo: Atlas, 2007.

regra, por meio da extradição, entendendo-se esta, como o ato pelo qual um Estado entrega um indivíduo à justiça do outro, que o reclama e que é competente para julgá-lo e puni-lo.<sup>90</sup>

Outra medida que possibilita a retirada do estrangeiro de nosso país é a expulsão, que significa a medida tomada pelo Estado, que consiste em retirar forçosamente de seu território um estrangeiro que nele entrou ou permanece irregularmente, ou, ainda, que praticou atentados à ordem jurídica do país em que se encontra.<sup>91</sup> A expulsão não é considerada pena, mas apenas medida preventiva de polícia. Assim, sendo apenas a retirada do estrangeiro do país, este ficará impune em seu país de origem, salvo se a lei penal daquele país o atingir pelo referido crime.

De tudo quanto foi exposto, e no entendimento que se tem por mais adequado quanto à natureza jurídica da execução penal, é correto sustentar-se que a execução penal conserva natureza prevalentemente jurisdicional, justificada pela complexidade dos atos praticados no processo de execução, revestidos, em alguns casos de natureza eminentemente jurisdicional, em outros de natureza mista (jurisdicional e administrativa). Considerando o processo instaurado diante de juiz competente, respeito ao contraditório e a outros princípios constitucionais, não há como retirar-lhe a natureza jurisdicional.

### 1.3 A influência dos tratados internacionais na execução da pena no Brasil

Interessante que se faça, para melhor compreensão do instituto da execução da pena, rápida retrospectiva dos instrumentos internacionais de proteção às pessoas privadas de liberdade, e sua influência na execução da pena no Brasil, destacando-se: *a*) as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos da ONU (1955);<sup>92</sup> *b*) o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966);<sup>93</sup> *c*) a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); *d*) o Conjunto de Princípios para a proteção de todas as pessoas submetidas a qualquer forma de detenção ou prisão (1988); *e*) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU (Resolução nº 39/46, adotada pela ONU em 1984 e

<sup>90</sup> ACCIOLY, Hildebrando. Manual de direito internacional público. 11. ed. São Paulo: Saraiva 1991. p. 89.

<sup>91</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 109.

<sup>92</sup> Adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Genebra em 1955. Aprovadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas por meio das suas Resoluções nºs 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957, e 2076 (LXII), de 13 de maio de 1977.

<sup>93</sup> O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Resolução nº. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 19 de dezembro de 1966, entrou em vigor em 1976. O Congresso Brasileiro aprovou o pacto por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, depositando a Carta de Adesão na Secretaria Geral da Organização das Nações Unidas, em 24 de janeiro de 1992, sendo finalmente absorvido pelo ordenamento interno em 24 de abril do mesmo ano.

ratificada pelo Brasil em 1989); *f*) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, da OEA (1985); *g*) os princípios básicos para o tratamento dos reclusos (Resolução da ONU nº 45/111, de 1990); *h*) a Declaração sobre a proteção de todas as pessoas contra os desaparecimentos forçados (Resolução da ONU nº 47/133, de 1992); e *i*) as Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok – 2010).

Ao escrever sobre a execução penal e as normas internacionais de direitos humanos sobre o tratamento dos presos, Newton Fernandes lembra que os mais importantes instrumentos internacionais e regionais comprometendo o Brasil afirmam claramente que os direitos humanos se estendem às pessoas que estão encarceradas, dentre estes o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, todos ratificados pelo Brasil, proíbem tortura, tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes, sem exceção ou derrogação, e as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros das Nações Unidas, adotadas pelo Conselho Econômico e Social, em 1957. Outros documentos relevantes: Corpo de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas sob Qualquer Forma de Detenção ou Aprisionamento, adotado pela Assembleia Geral em 1988, e os Princípios Básicos para o Tratamento de Presos, adotados pela Assembleia Geral, em 1990.<sup>94</sup>

Parece relevante abordar, na linha de raciocínio que se vem desenvolvendo, a forma pela qual a execução penal é tratada no Direito Comparado, para que se perceba, ainda com maior nitidez, como a legislação brasileira é considerada avançada em relação às normas internacionais aplicáveis à matéria. Nos Estados Unidos, por exemplo, prevalece o caráter eminentemente administrativo da execução penal, cabendo ao Judiciário papel secundário nesse cenário. Dessa forma, a constitucionalização da execução penal nos Estados Unidos indica a generalização da proteção aos direitos fundamentais do preso.

Para que se possa compreender o tratamento que é dispensado à execução penal no ordenamento jurídico estrangeiro, Rafael Baliardo mostra os caminhos da execução penal nos EUA e na Europa, destacando que a Quinta Emenda da Constituição Federal dos EUA garante a legalidade dos aspectos envolvendo as condenações ao determinar que ninguém poderá ser preso sem “o devido processo legal”, ao passo em que a Oitava Emenda proíbe que crueldade, tortura e prática de “penas não usuais” sejam impostas aos prisioneiros pelas autoridades

---

<sup>94</sup> FERNANDES, Newton. A falência do Sistema Prisional Brasileiro. São Paulo: RG Editores, 2000.

penitenciárias. Essas breves sentenças orientam os tribunais estaduais e federais quando têm de avaliar as práticas e as condições das prisões americanas. Duas emendas compreendem todo o espectro da execução de condenações judiciais nos Estados Unidos. Foi apenas com o National Prison Project que as coisas começaram a mudar depois que a organização venceu sua primeira batalha na Suprema Corte dos EUA, ainda naquela década.<sup>95</sup>

O fato marcante que mudou a forma de execução penal nos Estados Unidos ocorreu em 1971, depois que a rebelião ocorrida na penitenciária de Ática, no Estado de Nova York, levou a American Civil Liberties Union, uma das mais antigas e ativas organizações não governamentais do país, a criar o National Prison Project, levando casos à Suprema Corte dos EUA, que não tem se furtado em intervir nessas questões. Na Inglaterra há leis detalhadas que asseguram proteção a prisioneiros desde o século XIX. Na Itália, em 2012, o mundo se surpreendeu ao descobrir que as garrafas de vinho do rótulo Fuggiasco eram produzidas por detentos de Velletri, localizada a poucos quilômetros ao sul de Roma.<sup>96</sup>

As Regras de Tóquio, editadas pelas Nações Unidas, estabelecem no item 17.1 que a participação da comunidade complementa a ação da administração da Justiça Penal, constitui-se recurso fundamental e é um dos fatores mais importantes para fortalecer os vínculos entre os delinquentes submetidos a medidas não privativas de liberdade (bem como suas famílias) e a sociedade. Por esses fatores, o item apregoa que a comunidade deve ter a sua participação incentivada. O item 17.2 assinala que a participação da comunidade deve ser vista como oportunidade para que seus membros contribuam para a proteção de todos.<sup>97</sup>

Esclarecedor é o comentário feito por Damásio Evangelista de Jesus,<sup>98</sup> no sentido de que as citadas regras expõem que a participação da sociedade pode ajudar os delinquentes a estabelecer vínculos significativos na comunidade, ampliando as possibilidades de relação e apoio que podem continuar mesmo após ter terminado a aplicação da medida não privativa de liberdade. Os serviços que a comunidade pode prestar são singulares e qualitativamente diferentes dos proporcionados pelas organizações oficiais. Acrescenta ainda que a autoridade de execução deve estudar a conveniência de

<sup>95</sup> BALIARDO, Rafael. Os caminhos da execução penal nos EUA e na Europa. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-jul-30/americanos-estudam-alternativas-diante-colapso-prisoas>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

<sup>96</sup> *Idem*.

<sup>97</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Regras de Tóquio. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dhaj-NOVO-regrastoquio.html>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

<sup>98</sup> JESUS, Damásio Evangelista de. Regras de Tóquio: comentários às regras mínimas das Nações Unidas sobre as medidas não privativas de liberdade. Nova York: Escritório das Nações Unidas, 1993. p. 80-81.

celebrar acordo com grupos comunitários, especificando a natureza da sua participação e a forma como devem trabalhar.

É relevante abordar, ainda, na linha de raciocínio que se desenvolve nesta tese, recomendações contidas nas Regras Mínimas das Nações Unidas para as Medidas não Privativas da Liberdade.<sup>99</sup> Merece destaque a decisão tomada no Novo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, realizado no Cairo (Egito), de 29 de abril a 8 de maio de 1995, ocasião em que foi aprovada, com destaque, entre as suas Conclusões Oficiais, a orientação no sentido de que a Comissão de Prevenção do Delito e Justiça Penal da ONU empreenda esforços para que os Estados-membros observem o cumprimento das Regras Mínimas das Nações Unidas sobre as Medidas não Privativas de Liberdade, conhecidas, também, como Regras de Tóquio, para difusão em todo o mundo, em cumprimento à Resolução nº 45/110 da Assembleia Geral da ONU, realizada em 14 de dezembro de 1990. Na seção VII, que trata dos voluntários e outros recursos comunitários, ressalta-se a necessidade de se conseguir a participação de voluntários e da sociedade em geral na dinâmica aplicação de medidas não privativas da liberdade, com o fim de aumentar sua aceitação e melhorar sua eficácia.

As Regras de Tóquio, Regras Mínimas das Nações Unidas sobre as Medidas não Privativas de Liberdade, adotadas pela Assembleia Geral em sua Resolução nº 45/110, de 14.12.1990, estabelecem, em seus objetivos fundamentais, que sua meta é incentivar maior participação da comunidade na gestão da Justiça penal, especialmente no que o tratamento de delinquente diz respeito, assim como fomentar entre os apenados o sentido de sua responsabilidade para com a sociedade. No item sobre a Participação da Sociedade, afirmam que, entre os elementos fundamentais destacados, merece menção especial, porque umbilicalmente ligado às penas restritivas de direitos, a participação da comunidade. Vê-se que, conforme destaca Herbert José Almeida Carneiro, ao tratar sobre as penas restritivas de direitos e o método apaqueano de tratamento aos condenados, num caso e noutro, a comunidade é o principal elemento (numa equação onde sua presença é primordial), incumbindo-lhe as missões, através das redes sociais, de amparar e preparar o apenado para a retomada regular do convívio social. Se a comunidade não se presta a essa obrigação cívica, não tem como exigir somente do Estado a efetiva recuperação do cidadão infrator. Somente a sociedade tem a legitimidade para

---

<sup>99</sup> Resolução nº 45/110, de 14.12.1990, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

provocar o rompimento da barreira da desconfiança existente entre o delinquente e a segurança, propiciando ao apenado meios para acreditar e investir na sua autorrecuperação.<sup>100</sup>

As Regras Penitenciárias Europeias para Tratamento do Preso, por meio da Recomendação nº 2005, aprovada em 11 de janeiro de 2006 pelo Comitê dos Ministros dos Estados-membros da União Europeia, em virtude do art. 15.b do Estatuto do Conselho da Europa, recomenda aos Estados-Membros seguir, na elaboração de suas legislações e na adoção de suas políticas e práticas, as regras contidas na recomendação mencionada, que substitui a Recomendação R (87) 3 do Comitê de Ministros sobre as Regras Penitenciárias Europeias. Nesse sentido, ao tratar dos princípios fundamentais, prevê no item 6 que cada prisão deve ser gerenciada de modo que facilite a futura reintegração das pessoas na sociedade livre. De igual modo, estabelece no item 7 que a cooperação com os serviços sociais externos deve ser incentivada, assim como a participação da sociedade civil na vida penitenciária. No que diz respeito à distribuição e locais das prisões, as Regras Penitenciárias Europeias estabelecem no item 17.1 que os presos devem ser distribuídos, na medida do possível, em prisões situadas perto de seus lares ou de centros de reinserção social. A distribuição deve levar em conta as exigências relativas ao prosseguimento dos inquéritos criminais, assim como a necessidade de oferecer segurança e aplicar regimes apropriados a todos os presos. Na medida do possível, os presos devem ser consultados sobre sua localização inicial, e posteriormente, se houver transferência de prisão para outra. As autoridades penitenciárias devem trabalhar em estreita cooperação com os serviços sociais e os organismos que acompanham e ajudam os presos liberados a reencontrar um lugar na sociedade, em particular reatando os laços familiares, adequando-se a um trabalho produtivo.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> CARNEIRO, Herbert José Almeida. As penas restritivas de direitos e o método apaqueano de tratamento aos condenados. In: SILVA, Jane Ribeiro. A execução penal à luz do método APAC. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2012. p. 314.

<sup>101</sup> FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; OLIVEIRA, Edmundo. Regras penitenciárias europeias para tratamento do preso. Curitiba: Juruá, 2006.



## **2 O MUNICÍPIO**

Neste segundo capítulo, analisa-se o ente federativo municipal, chamando atenção para aspectos essenciais para a tese aqui defendida, especialmente a tendência de centralização de poder com influência sobre a forma como a pena é executada no Brasil.

Em razão das incumbências conferidas pela Constituição Federal de 1988, há entendimento uniforme a respeito da importância dos municípios, fundamentalmente quanto à execução de políticas públicas estratégicas traçadas pelo governo federal que não recebem o impulso necessário pelos Estados, especialmente as que estão relacionadas à segurança pública, onde estão inseridas as ações concernentes à execução da pena. Deve-se também perceber a incapacidade do munícipe de reconhecer o que verdadeiramente compete à União, aos Estados e aos municípios no que diz respeito à execução de ações previstas na própria Constituição Federal de 1988, nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas dos municípios. Evidente que, sob a ótica do cidadão que vive nas cidades, a União e os Estados, e seus respectivos representantes, constituem abstrações jurídicas, de modo geral, lembradas por ocasião do período eleitoral.

A partir, então, da perspectiva preponderantemente conceitual adotada neste segundo capítulo, busca-se, nesta fase, abordar as características essenciais do município, evitando a confusão com a expressão “cidade”, considerando o uso nem sempre correto dos dois termos. A partir daí o estudo vai ganhando destaque com a análise do município nas Constituições brasileiras com especial realce para sua concepção como ente integrante da estrutura federativa do Brasil, examinando-se, com atenção, a questão do interesse e do poder local.

### **2.1 O município e a cidade**

Para melhor compreensão dos argumentos que procuram justificar a viabilidade da municipalização da execução da pena, materializada na responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, é necessário, primeiramente, buscar-se o significado apropriado do termo ‘município’, confrontando-o com o termo ‘cidade’, acepções invariavelmente confundidas no uso cotidiano e que levam, muitas vezes, à aplicação distorcida e fora de contexto. É certo que há elemento de garantia territorial na origem do município. A análise mais detida de sua formação revela que o município foi concebido e utilizado como proteção do território romano.

Na verdade, há confluência de entendimento no sentido de que a palavra Município vem do latim *municipium*, derivada de *munia* equivalente de munera (funções) e de *capere* (tomar, manter), conforme atesta Ivo D’Aquino<sup>102</sup>. Em alguns dicionários da língua portuguesa o vocábulo ‘município’ tem o significado de circunscrição administrativa autônoma do Estado, o conjunto de habitantes, a municipalidade<sup>103</sup>; o território que se encontra sob a jurisdição do município, cidade municipal<sup>104</sup>, acepção que os dicionários jurídicos procuram ampliar, concebendo-o como cada uma das unidades políticas administrativas em que se divide o território do Estado, regida por seus próprios interesses, por um prefeito, chefe do poder executivo, que executa as leis emanadas do corpo de vereadores, eleitos pelo povo, e que constitui seu poder legislativo, sob a jurisdição de um ou mais juízes de direito, subdividido em distritos<sup>105</sup>, ou ainda pequena unidade política, com o mínimo de habitantes necessário para eleger um prefeito<sup>106</sup>.

No Direito Municipal brasileiro, destaca-se Hely Lopes Meirelles que conceitua o município de acordo com os aspectos sociológico, político e jurídico<sup>107</sup>. No primeiro, considera-se município o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local. No segundo, o município é considerado como a entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis. No terceiro, o município é concebido como a pessoa jurídica de Direito Público interno, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes<sup>108</sup>.

Conveniente destacar que, a partir de perspectiva doutrinariamente municipalista, prepondera no conceito de Município o aspecto sociológico sobre o político e o jurídico. Dentro desse cenário, mesmo sendo reconhecido como instituição político jurídica, o Município é,

---

<sup>102</sup> D’AQUINO, Ivo. O município: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940.

<sup>103</sup> HOLANDA, Aurélio Buarque de. Novo dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, p. 955.

<sup>104</sup> HOUAISS, Antônio e Villar, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1035.

<sup>105</sup> NUNES, Pedro. Dicionário de tecnologia jurídica. 11. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1999, p. 633.

<sup>106</sup> SOIBELMAN, Leib. Enciclopédia do Advogado. 3.ed. Rio de Janeiro: Rio, 1981, p. 243.

<sup>107</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

<sup>108</sup> Quanto a esse último aspecto, é importante destacar que não há mais que se confundir município e prefeitura, considerando que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que, para fins de legitimidade *ad causam*, as expressões município e prefeitura se equivalem (RTJ 96/759).

antes, instituição social. Correta, assim, parece a lição de Márcia Pelegrini quando afirma que a organização municipal brasileira resultou da imitação do regime municipal português transplantado para o Brasil-Colônia sob a vigência das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, que regeram o Brasil até a Independência em 1822<sup>109</sup>. As municipalidades portuguesas eram regidas por seus costumes e pelos forais, ao unir esfera de poderes bastante ampla, o que não foi mantido pelas Ordenações no Brasil, sendo que esses poderes foram sendo limitados até culminar na organização francamente subordinada, estabelecida pela Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828, que oprimiu as liberdades municipais<sup>110</sup>.

No dizer de Giovani da Silva Corralo, pode-se considerar o município como anterior à própria formação e organização do Estado brasileiro, e essa incipiente formatação social pode ser concebida como o fundamento do posterior Estado, consoante necessidades das populações locais, havendo apenas a incidência das formas portuguesas<sup>111</sup>. O ensinamento de Ives Gandra Martins traz a comparação dos municípios dos primórdios do Brasil-Colônia como autênticas cidades-estados, em vista do poder que possuíam<sup>112</sup>.

Ao traçar um paralelo da origem do municipalismo em Roma e do que temos no Brasil, Wolgran Junqueira Ferreira faz referência à República Romana, na qual os municípios se constituíam de agrupações de famílias, reunidas em circunscrição territorial, que gozavam do direito de cidadania romana, tendo como troca a obrigação de pagar a Roma certos tributos e de servir a seus exércitos; após isso, as cidades italianas que receberam a cidadania completa, ou a *chitas sine suffragio*, foram denominadas de “município” por ficarem submetidas ao serviço militar (munia)<sup>113</sup>.

---

<sup>109</sup> Importante chamar atenção para o fato de que as Ordenações Filipinas foram a base do direito no período colonial e também durante a época do império no Brasil. Foi a partir da nossa Independência, em 1822, que os textos das Ordenações Filipinas foram sendo paulatinamente revogados, mas substituídos por textos que, de certa forma, mantinham suas influências. O livro que ficou mais tempo em vigor foi o IV, vigorando durante toda a época do Brasil Império e parte do período republicano influenciando sobremaneira o nosso atual sistema jurídico. As Ordenações Filipinas, portanto, tiveram aplicabilidade no Brasil por longo período. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484>>. Acesso em 18 jan. 2018.

<sup>110</sup> PELEGRINI, Marcia. A intervenção estadual nos municípios: cumprimento de ordem ou decisão judicial. São Paulo: Max Limonad, 2000.

<sup>111</sup> CORRALO, Giovani da Silva. Município: autonomia na Federação brasileira. Curitiba: Juruá, 2006. De fato, o exame da evolução constitucional do município brasileiro permite constatar diferenças de tratamento dispensado ao poder local no período colonial em relação ao atual cenário da estrutura federativa brasileira. Ives Gandra Martins (1993) compara os municípios dos primórdios do Brasil-Colônia com autênticas cidades-estados, em vista do poder que possuíam.

<sup>112</sup> MARTINS, Ives Gandra; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1993, v. 3, t. II.

<sup>113</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. O município à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Edipro, 1995.

Faz-se necessário registrar que a análise dos elementos que caracterizam a circunscrição territorial, concebida esta como município ou cidade, especialmente quanto aos aspectos referentes à personalidade jurídica, autonomia administrativa, administração por um prefeito, englobando áreas rurais e urbanas, existência de Prefeitura (órgão executivo) e de Câmara Municipal (órgão legislativo), sendo considerado terceiro integrante da federação, integra o arcabouço jurídico-constitucional que confere, no Brasil, à unidade político-administrativa o caráter de ente federativo.

Para se conferir autoridade ao argumento que sustenta a tese em defesa da participação de todos os entes federativos na execução da pena, é necessário apontar a tênue distinção entre ‘município’ e ‘cidade’, construída a partir da área territorial. O entendimento universalmente aceito considera ‘município’ a totalidade das áreas urbanas, suburbanas e rurais de propriedade da cidade, e esta concebida como sede da administração municipal. O fato é que não se pode deixar de reconhecer o uso dos dois termos como sinônimos.

Na medida em que se procura justificar a tese segundo a qual o município é um ente federativo na estrutura da federação brasileira, impõe-se a necessidade de encontrar um conceito a partir do qual sejam capturados todos os elementos que lhe possibilitam o reconhecimento como integrante da estrutura federal brasileira. É possível mesmo tomar esse ponto de vista como a medida para demonstrar que o município é base da organização política democrática, a instituição que permite a aproximação de governantes e governados.

Interessante observação faz Ítalo Calvino no sentido de que as cidades são construídas, como os sonhos, por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que suas regras sejam absurdas, suas perspectivas enganosas e todas as coisas escondam outra coisa. As cidades também acreditam ser obra da mente ou do acaso, mas nem um nem outro basta para sustentar suas muralhas. Conclui o autor que “a cidade, não se aproveitam suas sete ou 77 maravilhas, mas a resposta que dá às perguntas de cada um”<sup>114</sup>.

Há consenso entre constitucionalistas, administrativistas e municipalistas de que, no Brasil, conforme José Nilo de Castro, todas as sedes dos municípios são classificadas como cidades, independentemente de tamanho ou importância. Na verdade, por esse entendimento, a cidade não deixa de ser município. Nesse particular, diferencia-se a cidade também de outras

---

<sup>114</sup> CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. Tradução de Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

áreas urbanas integrantes do município, em especial, áreas de menor extensão territorial como as vilas<sup>115</sup>.

Sem critério mais preciso de diferenciação, o termo ‘cidade’ é utilizado de forma genérica por Henry Lefebvre como o centro de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte e monumentos), esclarecendo que a própria cidade é obra, e essa característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. Com efeito, a obra é o valor de uso e o produto é o valor de troca. A cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso; o valor de troca e sua generalização tendem a destruí-la ao subordiná-la a si<sup>116</sup>. De acordo com o entendimento de José Nilo de Castro, no Direito Municipal da segunda década do Século XXI, cidade e vila têm significados e conformações jurídicos diversos. Cidade: a sede do município, que lhe dá o nome; vila: a sede do distrito, que lhe dá o nome<sup>117</sup>.

Ao examinar a etimologia da palavra município, Ivo D’Aquino destaca o caráter romano da expressão, lembrando que a palavra *municipium* (*moinicipium*, em latim antigo) é derivada de *munia*, equivalente de *muñera* (funções) e de *capere* (tomar, manter)<sup>118</sup>, considerando-se mais exato o termo *municipium*, quer em sua significação histórica, quer em sua construção etimológica.

Na concepção de Lewis Mumford, o surgimento da cidade está diretamente relacionado com os primórdios da civilização e de inúmeros avanços tecnológicos e científicos, movidos sob os mais diversos interesses, muitas vezes desconectados da realidade social<sup>119</sup>.

Na Antiguidade, a diversidade entre as cidades-estados era enorme, tanto em relação a suas relações comerciais e de abastecimento como quanto à cidadania da população urbana e rural à diversidade, conforme assinala Arnold Toynbee<sup>120</sup>.

Em análise mais profunda do centralismo no Brasil permite concluir que, desde a Colônia até o regime militar de 1964-1985, julgava-se que o bem-estar do país e de seus

<sup>115</sup> CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

<sup>116</sup> LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2004.

<sup>117</sup> CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

<sup>118</sup> D’AQUINO, Ivo. O município: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940.

<sup>119</sup> MUMFORD, Lewis. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas – Capítulo 2: A cristalização da cidade. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

<sup>120</sup> TOYNBEE, A. J. *Helenismo: História de uma Civilização*; tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

cidadãos exigia um predomínio incontestável do poder central, ou no máximo do condomínio formado pelo poder central e pelos Estados, com o município relegado a funções, como se dizia, “meramente administrativas”. Supunha-se que a esfera pública municipal seria presa fácil para oligarquias predatórias, notadamente aquelas que se formavam a partir da grande propriedade rural.

A pesquisa às fontes históricas revela aspectos importantes para entendimento da natureza jurídica do município moderno. Constituído originalmente como agrupamentos humanos em forma de aldeias, famílias e tribos, os municípios utilizavam-se da religião como vínculo para reunir em um só lado todos os cidadãos. Ao referenciar o aparecimento do município em Roma, José Nilo de Castro registra que o regime municipal romano continha caráter essencialmente urbano, com organização administrativa estruturada, em cuja base da organização administrativa municipal se encontrava os magistrados inferiores encarregados dos atos administrativos e de polícia. Na Idade Média, segundo os clássicos italianos, tem-se que, na fase feudal, tinha-se a vontade absoluta do senhor, o regime concentrado e inorgânico, sem aparelhamento administrativo algum. Na comunal, além da contribuição que o regime trouxe para o direito público, tem-se a percepção da organização administrativa, que se impunha e se respeitava. Em outro registro, Castro lembra que foram os portugueses que trouxeram para o Brasil, em 1500, as instituições municipais segundo o direito lusitano e que a expansão municipalista que se produziu inicialmente no Brasil-Colônia foi restringida pela centralização das Capitâneas. Mesmo assim, desenvolveram-se os municípios brasileiros, pelo amparo da Igreja e por iniciativa própria, com relevantes atribuições, como o poder de criar arraiais, o de convocar as “juntas” do povo para decidir diversos assuntos da Capitania, o que leva à conclusão de que o município precedeu o próprio Estado, no Brasil<sup>121</sup>.

## **2.2 O município e as Constituições brasileiras**

É fato que importantes discussões no constitucionalismo brasileiro mostram a forma oscilante como evoluiu a autonomia dos municípios nas constituições federais. Em determinados momentos, aos municípios foi conferida considerável autonomia administrativa, contrastando com outros em que houve notável intervenção estatal nas municipalidades.

---

<sup>121</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

A Constituição de 1824 instituiu, em todas as cidades e vilas, Câmaras Municipais, tendo sido designado o governo econômico, o exercício das funções municipais, a formação de suas forças policiais, a aplicação de suas rendas, bem como todas as suas particulares e úteis atribuições a serem regulamentadas por lei ordinária. De fato, o estudo comparativo entre os municípios na atualidade e os municípios no período imperial mostra que os municípios da época monárquica ficaram sujeitos aos comandos imperiais e não puderam fruir de independência econômica, financeira e, tampouco, organizacional. Essa diferença tem explicação na própria estrutura do Estado: a Carta Constitucional de 1824 não lhes reconheceu a autonomia porque o Brasil era um Estado Unitário; enquanto a Constituição Federal em vigor estabeleceu autonomia política e administrativa aos municípios, que hoje são considerados entes federados<sup>122</sup>.

A Constituição de 1891 determinou que os Estados, de forma ou de outra, deveriam se organizar de forma a assegurar a autonomia dos municípios em tudo quanto respeitasse seu peculiar interesse, sem, entretanto, ter havido verdadeira autonomia municipal<sup>123</sup>. Não há referência na Constituição se os municípios fariam também parte da federação ou se seriam apenas formas de descentralização político-administrativa. Nos termos do art. 68 da Constituição de 1891 os Estados organizavam-se por forma que ficava assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeitava ao seu peculiar interesse, objeto de crítica anotada por João Barbalho Uchôa Cavalcanti<sup>124</sup>.

O fato é que, apesar de o município ganhar mais relevo e importância no cenário federal, sendo-lhe atribuídas algumas competências, bem como maior autonomia, ainda não faziam parte integrante da federação, ou seja, eles ainda não eram entes federados como os Estados-membros, o que só veio a ocorrer com a Constituição de 1934, em que se visualiza a sinalização de um sistema federal *sui generis* de tripartição de competências entre União, Estados-membros e Municípios, inovação dentro do federalismo<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> ALMEIDA, Anna Cecília Fernandes. O município sob o ordenamento constitucional de 1824. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto et al. (orgs.). Estado brasileiro: evolução dos entes políticos. São Paulo: Verbatim, 2011, p. 215-220.

<sup>123</sup> Deve-se salientar que a autonomia municipal pode ser considerada verdadeiramente precedente à existência do Estado brasileiro. É certo que cidades e vilas desenvolveram-se bem antes do Estado imperial e do republicano.

<sup>124</sup> CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. Constituição Federal Brasileira, 1891: comentada. Brasília: Edição Fac-similar, Senado Federal, Conselho Editorial, 2002, p. 281. O autor diz o seguinte: “*Ora, já no regime imperial, depois do acto adicional à Constituição – primeira manifestação legal, conquanto escassa e manca, do princípio federativo entre nós – contestava-se aos poderes geraes competencia para semelhante invasão na esphera dos interesses locais.*”

<sup>125</sup> *Op. cit.* QUEIROZ, Yuri Rufino. O município sob o ordenamento constitucional de 1891, p. 228.

A Constituição de 1934 também não efetivou a autonomia municipal, tendo conferido às municipalidades um governo próprio e rendas próprias, que viabilizariam a realização dos serviços públicos de interesse local. Fixaram-se, então, as bases irredutíveis da autonomia municipal, especialmente quanto à sua organização e competências. Em face disso, apontou a tese de que o município, no Estado brasileiro, é um ente federativo, ou seja, um ente político-administrativo integrante da Federação e não apenas descentralização administrativa do Estado-membro, caso contrário, haveria no Brasil um duplo grau de federalismo: o federalismo dos Estados e o federalismo dos municípios de cada Estado<sup>126</sup>.

A Constituição outorgada em 1937, chamada de “A polaca”, também não conferiu autonomia às municipalidades, legitimando a situação de dependência dos municípios aos governos estaduais, eliminando durante a sua vigência a possibilidade de adquirir autonomia que, prevista na Constituição anterior, nunca foi realmente implantada<sup>127</sup>.

A Constituição de 1946 restaurou e, inclusive, revigorou a autonomia municipal, sob o tríplice aspecto político. Nesse campo, foi garantida a eletividade dos prefeitos e vereadores, exceto nas capitais estaduais, bem como nos municípios onde houvesse estâncias hidrominerais e naqueles declarados de excepcional interesse militar, nos quais os prefeitos eram nomeados pelo governador de seu respectivo Estado ou Território. Na verdade, recuperou o princípio federativo, o qual tinha sido sufocado com a Constituição de 1937, aumentando o rol de direitos e garantias fundamentais, como a liberdade de consciência e crença, livre exercício de cultos religiosos. O município tornou-se uma das três divisões político-administrativas do Brasil com a União e os Estados-membros<sup>128</sup>. Administrativamente, a autonomia era baseada na ideia do peculiar interesse e na organização dos serviços públicos locais. Na seara financeira, foi garantida às municipalidades, além da participação em determinados tributos estaduais e federais, a autonomia para decretar e arrecadar tributos municipais, bem como aplicar suas rendas<sup>129</sup>.

Pode-se afirmar que, em certa medida, a Constituição de 1967 assegurou a autonomia municipal, ainda que tenha diminuído a extensão e trazido alguns diferenciais até então não existentes nas Constituições anteriores, dentre eles o Capítulo III, destinado às competências

---

<sup>126</sup> *Op. cit.* ARAÚJO, Livia Barrocas Alexandre. O município sob o ordenamento constitucional de 1934, p. 240.

<sup>127</sup> *Op. cit.* CÂNDIDO, Nathalie Carvalho. O município sob o ordenamento constitucional de 1937, p. 250.

<sup>128</sup> *Op. cit.* CARVALHO, Nathalie de Paula. O município sob o ordenamento constitucional de 1946, p. 255-256.

<sup>129</sup> A afirmação é de Luiz Gonzaga Pereira de Melo Filho, no artigo “O município como ente federativo”. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>>. Acesso em 6 jun. 2017.



dos Estados e dos municípios, apesar de estes não terem sido incluídos no art. 1º da referida Constituição como um dos entes da Federação<sup>130</sup>.

A Constituição de 1969 conferiu ao município autonomia aparente, ao considerar que a principal fonte de renda de alguns deles era proveniente da União. Os prefeitos de alguns municípios declarados de “interesse da segurança nacional” eram nomeados, bem como os prefeitos das capitais. Desse modo, cunhou-se a expressão “federalismo de integração”, que pretendia justificar os mandos e desmandos do Governo Federal, bem como a clara desigualdade entre União e município, sendo este claramente inferior e submisso àquela, em nome da segurança nacional e da união do país<sup>131</sup>.

Após esse breve esboço histórico acerca da autonomia municipal, chegou-se à Constituição Federal de 1988, importante por ter levado os municípios brasileiros ao reconhecimento que jamais tiveram no Brasil, seja no que diz respeito à projeção na federação, ao aumento da autonomia municipal, à conquista da identidade como entes federativos, seja pelo reconhecimento que tiveram como “entidade de terceiro grau”. Isso ocorreu mesmo a despeito da constatação de que, desde a Constituição de 1946, os municípios tinham se tornado entidades federativas, e não divisões simplesmente administrativas.

Apontado doutrinariamente como o princípio geral que direciona a repartição de competências entre os entes federativos, o *princípio da predominância do interesse* declara ser de competência do município os assuntos de interesse local, compreendidos como aqueles que compreendem imediatamente suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, as necessidades gerais<sup>132</sup>.

No Brasil, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios responsabilidades que equiparam esse ente federativo à União e aos Estados. São incumbências variadas que permitem compreender o protagonismo das Prefeituras na resolução dos problemas da municipalidade, mesmo que a responsabilidade pela execução dos serviços seja do Estado e da União. Prevalece o sentimento da população de que o poder local é prevalente sobre o ente federativo mais distante.

---

<sup>130</sup> RODRIGUES, Cristiane de Brito. O município sob o ordenamento constitucional de 1967. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto et al. (Orgs.). Estado brasileiro: evolução dos entes políticos. São Paulo: Verbatim, 2011, p. 263.

<sup>131</sup> *Op. cit.* LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. O município sob o ordenamento constitucional de 1969. p. 273.

<sup>132</sup> *Op. cit.* MASCARENHAS, Fátima Andresa de Brito. O município sob o ordenamento constitucional de 1988, p. 275-276.

Todavia, nesse contexto, é possível imaginar a eficácia das reivindicações das comunidades sobre o chefe do poder executivo municipal, o administrador a que se pode chegar com facilidade, o gestor resolutivo, aquele que é acessado diretamente pelo cidadão para atender a suas demandas, ou por meio de vereadores que procuram o parlamento municipal. Em plano completamente distinto localizam-se governadores e presidente, inacessíveis pela natureza do cargo e pela estrutura intransponível intencionalmente organizada para esse fim.

Muito embora cediço, nunca é demais lembrar como o faz Rubens Figueiredo em “Cidades inteligentes”<sup>133</sup>, o número de áreas nas quais os municípios atuam, especialmente nas áreas de segurança, saúde, educação, habitação, transportes e assistência social, mostra que foram transferidos muitos recursos aos municípios sem a contrapartida da transferência de encargos. De fato, a ideia de que o Estado sozinho pode fazer tudo está ultrapassada. Cada vez mais se desenvolve a ideia de que para fazer alguma coisa para a comunidade é preciso fazer alguma coisa com a comunidade.

Ao tratar da evolução histórica do Estado Federal brasileiro, Meigla Maria Araújo Merlin demonstra que o federalismo surgiu no Brasil a partir de um Estado Unitário, criado pela Constituição de 1824, ao contrário do que ocorreu com o modelo norte-americano. A Constituição de 1891 estabeleceu um modelo altamente descentralizado, tendência que sofreria um retrocesso nas Constituições de 1934 e 1946. A Constituição de 1937 recuou ainda mais, extinguiu a federação e criou novamente o Estado Unitário. Com as Constituições de 1967 e de 1969 (Emenda Constitucional nº 1) a Federação é mantida apenas de forma aparente, ou, no máximo, sob a forma de Estado Unitário descentralizado<sup>134</sup>.

### 2.3 As Casas de Câmara e de Cadeia

Embora não se possa ignorar a circunstância de que a proposta de municipalização da execução da pena esbarra em obstáculos constitucionais, faz-se necessário um registro histórico importante na esteira do que recorda Jônatas Luiz de Paula, ao lembrar que a instituição do município, a despeito da população rural, se apresenta como primeiro núcleo da administração civil e jurisdicional, com a formação do direito colonial<sup>135</sup>. É nesse contexto que se relaciona o

<sup>133</sup> GIGLIO, Celso (Org.). O município moderno. Brasília: M H Comunicação, 1998, p. 47.

<sup>134</sup> MERLIN, Meigla Maria Araújo. O município e o federalismo: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

<sup>135</sup> PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. História do Direito Processual Brasileiro. Barueri Manole, 2002, p. 196.

município com a instituição prisional, na direção apontada por Luiz Regis Prado<sup>136</sup> de que, embora, até o início do século XIX, existissem no Brasil inúmeros edifícios prisionais para a segregação de indivíduos, não se revestiam eles da finalidade moderna da pena privativa de liberdade, que era, outrora, apenas um instrumento de custódia provisória do acusado, enquanto se desenrolava o processo ou se aguardava o início da execução da pena<sup>137</sup>.

Com a mesma qualidade da citação de Prado, Fernando Salla ensina que, nos três primeiros séculos de colonização portuguesa, a prisão foi utilizada, de forma rotineira, como instrumento de ameaça e de exercício do poder arbitrário nas vilas e cidades do mundo colonial, evidenciando-se, pela análise histórica da sociedade colonial, que a Cadeia integrava o poder municipal, já que a Câmara dela se utilizava, para segregar criminosos e todo tipo de infratores, como escravos fugidos, índios que se rebelavam, indivíduos que se recusavam a servir como carcereiros da própria cadeia, infratores de posturas municipais e tantos outros.<sup>138</sup> Dessa forma, a existência das Casas de Câmara e de Cadeia, ilustra, com detalhes, o que pode ser considerado um esboço de um sistema municipal de execução penal.

De fato, as Câmaras Municipais não só elaboravam o ordenamento jurídico das vilas, em complemento às leis do Reino, como também era o órgão encarregado de aplicá-lo. Também a Câmara Municipal era revestida do poder de administrar o território e, ainda, de julgar as contendas e crimes<sup>139</sup>. Importa acrescentar-se que, dentre outras funções administrativas, era responsabilidade das Câmaras Municipais administrarem as cadeias públicas, além das funções de natureza policial e judiciária<sup>140</sup>. As Câmaras das cidades mais importantes eram conhecidas, também, como Senado ou Senado da Câmara.

<sup>136</sup> PRADO, Luiz Regis. *Tratado de Direito Penal brasileiro*, P.G. São Paulo: R.T., 2013, v. 3, p. 111.

<sup>137</sup> Neste sentido, anota Carlos Aguirre, que “Os mecanismos coloniais de castigo e controle social não incluíam as prisões como um de seus principais elementos. O castigo, de fato, se aplicava a muitos, mais frequentemente por meio de vários outros mecanismos típicos das sociedades do antigo Regime, tais como execuções públicas, marcas, açoites, trabalhos públicos ou destierros” (*Cárceles e sociedade na América Latina, 1800-1940*. In: MAIA, Clarissa Nunes *et alii* (Orgs.). *História das prisões no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, p. 38).

<sup>138</sup> SALLA, Fernando. *As prisões em São Paulo: 1822-1940*, 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006. Cita o autor uma determinação do governador da capitania de São Paulo, de 1765, que compelia todo índio a viver na sua aldeia, de forma que todo índio que fosse encontrado fora das suas aldeias ou das fazendas de seus senhores deveriam ser presos e castigados. Cita, ainda, o caso em que, no ano de 1737, como os oficiais da Câmara estavam desconfiados da conduta do almocatel (funcionário encarregado das questões de pesos e medidas, fixação de preços e distribuição dos mantimentos na cidade) e este se recusou a prestar contas das quantias que vinha cobrando, solicitaram ao Juiz Presidente daquela casa que determinasse a sua prisão, o que assim foi feito. (idem, *ibidem*).

<sup>139</sup> Cf. Câmara Municipal de São Paulo: *Imprensa Oficial do Estado de São Paulo*, 2012, p. 15. Disponível em: <[http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro\\_cmsp\\_450anos\\_2ed.pdf](http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro_cmsp_450anos_2ed.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

<sup>140</sup> Cf. BRAZ, Petrônio. *Op. Cit.*, p. 115. Acrescenta o autor que “[...] durante todo o período colonial as Câmaras eram instrumentos de dominação política dos senhores de terras e dos comerciantes, ou melhor, da elite econômica das vilas” (idem, *ibidem*).

Nesse particular, vale salientar que a cadeia pública da cidade de São Paulo, funcionava no mesmo edifício da Câmara e, conforme apontam registros históricos sobre a Câmara Municipal de São Paulo, a primeira sede própria do referido órgão teve início em 1575 e foi inaugurada, com prédio ainda inacabado, na data de 14 de abril do ano seguinte, com localização provável defronte da igreja do Colégio. O edifício era pequeno e rudimentar, feito de taipa de pilão, com telhado coberto de sapé e estava dividido em três partes: na extremidade ficava a casa do Conselho, na outra o depósito, no centro, havia a cadeia. Foi coberta de telha por volta de 1578<sup>141</sup>. Demonstra a história que, em 1618, a Câmara Municipal foi instalada em bonito edifício comprado de Francisco Roiz Velho, situado na Rua São Bento<sup>142</sup>.

Como descreve Luiz Regis Prado, há relatos oficiais apontando, ainda, que, inicialmente, a cadeia e a Câmara funcionaram em casas alugadas no largo de São Francisco ou em casas próximas à igreja da Misericórdia, na Rua do Comércio<sup>143</sup>. Assinale-se que, em 1709, a então Vila de São Paulo foi erigida em sede da capitania e, no mês de julho de 1711, foi reconhecida como cidade, sendo que, na época, contava com a população de três mil habitantes. A elevação de status do referido território acarretou mudanças na edilidade. Assim, o Conselho da Câmara passou a ser denominado de Senado da Câmara. Tal denominação perdurou até a extirpação do Império. Com a construção do novo Paço do Conselho, em 1720, na Rua do Ouvidor, esquina com o Largo do Ouvidor, o Senado da Câmara passou a funcionar na parte superior daquele sobrado, enquanto, no andar de baixo, funcionavam não só a Cadeia Pública, mas também o açougue da comunidade. Em 1770, o referido prédio foi demolido, em face do péssimo estado de conservação e foram alugados dois casarões na Rua do Carmo, para o funcionamento dos referidos serviços públicos.

A cadeia pública funcionou, inicialmente, nesse período, na Rua de São Bento, mas, em 1773, foi transferida para os porões dos casarões alugados na Rua do Carmo. Em 1775, com o aumento da população carcerária, as casas contíguas à Cadeia, próximas à Igreja da Misericórdia, também passaram a albergar os condenados, funcionando, assim, como prisão. Em 1777, a Cadeia Pública passou a funcionar num prédio da Rua Direita, em face das péssimas condições em que se encontrava o cárcere nos prédios citados<sup>144</sup>.

<sup>141</sup> Cf. Câmara Municipal de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012, p. 32. Disponível em: <[http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro\\_cmsp\\_450anos\\_2ed.pdf](http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro_cmsp_450anos_2ed.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

<sup>142</sup> Cf. Câmara Municipal de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012, p. 34. Disponível em: <[http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro\\_cmsp\\_450anos\\_2ed.pdf](http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro_cmsp_450anos_2ed.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

<sup>143</sup> PRADO, Luiz Regis. Tratado de Direito Penal brasileiro, P.G. São Paulo: R.T., 2013, v. 3, p. 111.

<sup>144</sup> Cf. Câmara Municipal de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012, p. 49-52. Disponível em: <[http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro\\_cmsp\\_450anos\\_2ed.pdf](http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro_cmsp_450anos_2ed.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

Em 1787, foi construído o edifício da Casa de Câmara e Cadeia no Largo de São Gonçalo, de forma que os cômodos da parte inferior se destinaram ao funcionamento da cadeia enquanto a parte superior do edifício foi reservada às atividades da Câmara, por não dispor a cadeia de um livro de entrada de presos. A prisão era duramente criticada pela falta de higiene e por propiciar fugas constantes de condenados<sup>145</sup>. A Câmara e, conseqüentemente, a Cadeia Pública funcionaram no referido endereço, durante 103 anos<sup>146</sup>.

Ao tratar sobre o poder municipal e as Casas de Câmara e Cadeia, com semelhanças e especificidades desse tipo de arquitetura no Estado do Rio Grande do Norte, Rubenilson Brazão Teixeira registra que a Casa de Câmara e Cadeia constituiu um dos edifícios mais importantes da cidade brasileira durante cerca de quatro séculos. Presente em todo o território nacional, ela foi um dos elementos estruturantes da formação e desenvolvimento dos núcleos urbanos do Brasil Colonial e mesmo no Brasil Império, como sede do poder municipal, centro das decisões que diziam respeito aos mais variados aspectos relacionados à urbe nascente e ao município, símbolo de poder e de prestígio da comunidade e, em particular, dos homens bons que ocupavam os cargos de edilidade, ou seja, a Casa de Câmara e Cadeia acompanha, com a igreja, dois edifícios de inegável importância para as localidades. Mais do que um simples marco físico-espacial de nossas aglomerações urbanas, o edifício-sede do poder municipal representa um dos testemunhos materiais de nossa história cultural, social, política e econômica<sup>147</sup>.

Edifícios com funções públicas semelhantes às da Casa de Câmara e Cadeia remontam às civilizações do mundo greco-romano. Nesse particular, as origens mais imediatas da Casa de Câmara e Cadeia, segundo Soraya Safta e Tomislav Garevski, se encontram no Período Medieval, ao lado da igreja e do castelo – duas tipologias arquitetônicas que expressavam respectivamente o poder eclesiástico e o da nobreza feudal – e que se estabeleceu, paulatinamente, como nova edificação, a torre, que foi de certa forma a precursora das sedes municipais medievais. Originalmente em madeira, ela era denominada de “beffroi” em francês – palavra cuja origem se encontra nas línguas germânicas e que significava “torre da paz”. Era estrutura vertical que competia com a verticalidade da igreja e de seu campanário no espaço do burgo medieval. Mais do que simples estrutura de madeira – material que foi posteriormente substituído pela pedra – ela se tornou o espaço onde se reuniam os representantes da comunidade, além de servir de depósito para a guarda de documentos importantes.

---

<sup>145</sup> SALLA, Fernando. As prisões em São Paulo: 1822-1940, 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006, p. 39-40.

<sup>146</sup> Cf. Câmara Municipal de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012, p. 57. Disponível em: <[http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro\\_cmmp\\_450anos\\_2ed.pdf](http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro_cmmp_450anos_2ed.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

<sup>147</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar. Natal: EDUFRRN, 2012.

Também serviu de tribunal e de local onde se ouviam as queixas dos moradores, entre outras funções. Como a igreja, a torre em questão podia também conter os sinos que anunciavam a morte de alguém ou algum perigo iminente, além de ser utilizada também como prisão. A torre municipal aqui descrita ainda está relacionada, porém, ao mundo feudal da Alta Idade Média, especialmente na França, e seu caráter ainda é eminentemente militar<sup>148</sup>.

Rubenilson Teixeira destaca, ainda, que as origens mais imediatas da Casa de Câmara e Cadeia, tal qual chegou ao Brasil, devem ser buscadas em Portugal, pelo fato de que a permanência de determinadas características, em especial a solução arquitetônica em dois pavimentos, com o térreo destinado à prisão e o superior às salas dos oficiais da Câmara, é recorrente em todo o Brasil, e certamente provém de origem comum<sup>149</sup>.

O programa de necessidades da Casa de Câmara e Cadeia do Brasil Colônia era estabelecido com a finalidade de congregar os serviços administrativos, judiciários e da cadeia pública. Dessa forma, ela era dividida em dois setores bem distintos: um destinado ao Senado, que reunia os cômodos para a realização de reuniões dos nobres oficiais, cerimônias de posse e audiências com juízes e ouvidores; e outro para a cadeia, o qual abrigava a guarda municipal e os presos que, muitas vezes, se dividiam por sexo e categoria social. Como forma de manter as duas partes em separado, adotou-se a tipologia do sobrado, a cadeia ocupando o pavimento térreo e a Câmara o pavimento superior. Presos qualificados eram encarcerados em ambientes ou cadeias especiais, enquanto a enxovia abrigava presos comuns, na sala livre ficavam reclusas pessoas importantes. Os militares de alta patente também eram encarcerados em ambientes diferenciados, como se verá oportunamente. O aljube era espécie de cárcere eclesiástico, destinado, portanto, aos clérigos, e constituía um edifício distinto do da Casa de Câmara e Cadeia. Em sua ausência, contudo, a cadeia da Casa de Câmara ou alguma cela especial podia funcionar como tal<sup>150</sup>.

Mais do que um simples instrumento de tortura, o Pelourinho estava impregnado de sentidos simbólicos mais nobres. Representava a administração e a justiça civil, assim como o status político da aglomeração urbana, pois simbolizava o título municipal de vila ou de cidade adquirido por determinada localidade. Profundamente associado à Casa de Câmara e Cadeia,

<sup>148</sup> SAFTA, Soraya; GAREVSKI, Tomislav. *Ces belles mairies de france*. France: Patrimoine Plus, 1995. 315 p. 17-18.

<sup>149</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar. Rubenilson Brazão Teixeira. – Natal, RN: EDUFRRN, 2012.

<sup>150</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar. Rubenilson Brazão Teixeira. – Natal, RN: EDUFRRN, 2012.

compartilhava com ela os mesmos valores, e por isso, só existia, em princípio, em localidades que atingiam foros de vila ou de cidade, no âmbito do Reino Português. Prova disso se encontra, por exemplo, nos aldeamentos ou missões, núcleos formados por indígenas e dirigidos pelos missionários, mas que não gozavam das prerrogativas de vila. Nessas localidades, havia um marco físico – o chamado “tronco” – que tinha funções semelhantes às do Pelourinho no tocante à aplicação de penas aos habitantes. Era, porém, destituído de um valor político-administrativo que conferisse status de vila ou de cidade à localidade onde era fixado<sup>151</sup>.

O desaparecimento final da Casa de Câmara e Cadeia como sede do poder municipal é natural, e revela que os edifícios perdem sua razão de ser original quando eles já não podem mais atender adequadamente às funções para as quais foram criados. Foi o que ocorreu com as edificações aqui analisadas. O processo crescente de estruturação político-administrativa e da organização municipal da cidade, que é, hoje, bem mais complexa, assim como a mudança na própria forma e concepção do poder, entre outros fatores a considerar, levaria, como de fato levou, à superação dessa tipologia arquitetônica. Isso a diferencia das igrejas, que mesmo sendo normalmente mais antigas do que as Casas de Câmara e Cadeia, ainda permanecem na atualidade, fiéis à razão ou finalidade para as quais foram erigidas. Por isso, não sofreram, em geral, um processo idêntico que levasse à transformação radical de suas características físico-espaciais<sup>152</sup>.

## **2.4 O município como ente integrante da estrutura federativa no Brasil**

Não há como elaborar um percuciente estudo da teoria da federação sem que seja examinada a questão da determinação da posição do município na estrutura da federação, as características que o aproximam e o afastam das demais coletividades territoriais. Para pôr em relevo essa reflexão, destaca-se o entendimento de José Alfredo de Oliveira Baracho no sentido de que as teorias que examinam o federalismo clássico brasileiro não deixam de escapar de suas particularidades, o que pode merecer reparos, resumindo-o na coexistência, dentro da União, que goza de soberania, de Estados e Municípios, que gozam de autonomia, ou seja, do governo

<sup>151</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar. Rubenilson Brazão Teixeira. – Natal, RN: EDUFRRN, 2012.

<sup>152</sup> TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. O poder municipal e as casas de câmara e cadeia: semelhanças e especificidades do caso potiguar. Rubenilson Brazão Teixeira. – Natal, RN: EDUFRRN, 2012.

próprio do que lhe é próprio<sup>153</sup>. Nesse aspecto, ao analisar a aplicabilidade do sistema federativo em outros países, Alexis de Tocqueville ressalta que a soberania da União é um ser abstrato que está ligado apenas a um pequeno número de objetos exteriores, e que a soberania dos Estados é perceptível em todos os sentidos, compreensível sem dificuldades. Uma é nova, a outra nasceu com o próprio povo. Desse modo, o sistema federal não tem somente necessidade de boas leis para ser administrado; é preciso ainda que as circunstâncias o favoreçam<sup>154</sup>.

Com efeito, conforme abalizam Daury Cesar Fabriz e Cláudio Fernandes Ferreira, pode-se apontar particularidade que marca o federalismo no Brasil: a coexistência, dentro de União, Estados e Municípios, que gozam de autonomia, de governo próprio do que lhes pertence. As discussões no Brasil em torno da autonomia, dualismo, cossobrerania, desconcentração, centralização, descentralização, dentre outros signos, são produtos de incursões dos publicistas no Direito Comparado, com constantes referências à evolução dos federalismos norte-americano, alemão e suíço. Na história constitucional brasileira, podem-se verificar várias fases do federalismo, a começar por ocasião da organização do Estado Federal, em sua fase originária, em 1891, quando se apontava o problema de sua dualidade soberana. Desse modo, a evolução do federalismo brasileiro apresenta muitas nuances em termos de maior ou menor autonomia dos Estados-membros e municípios<sup>155</sup>.

Os defensores da tese de que os municípios brasileiros, apesar de integrar a Federação, não são considerados entidades federadas<sup>156</sup> fundamentam esse posicionamento na teoria tradicional do federalismo com o argumento de que os municípios não preenchem os requisitos exigidos para o reconhecimento do regime federativo de Estado. Integrante dessa corrente doutrinária, José Nilo de Castro defende que a Federação não é de municípios, e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com a exercitação de suas leis fundamentais, a saber<sup>157</sup>: autonomia e participação, o que significa dizer, de acordo com o doutrinador, que a teoria geral do federalismo não reconhece os municípios como entidades federadas, pois eles não contribuem para a formação da vontade federal, já que não têm representação assegurada no Congresso Nacional e não podem propor emendas à Constituição Federal (art. 60, CF); e, embora sejam

---

<sup>153</sup> FERREIRA, Waldemar Martins. História do Direito Constitucional brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 1954, p. 72.

<sup>154</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América. Leis e Costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

<sup>155</sup> FABRIZ, Daury César; FERREIRA, Cláudio Fernandes. O município na estrutura federativa brasileira: um estudo comparado. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

<sup>156</sup> Considera-se irrelevante a diferença dada por alguns doutrinadores entre *ente federado* e *ente federativo* para efeito da proposta desta pesquisa.

<sup>157</sup> CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.



relativamente autônomos, não são dotados de plena capacidade de autogoverno, vez que não possuem Poder Judiciário nem, em regra, Tribunal de Contas, à exceção de alguns Estados como Rio de Janeiro e São Paulo<sup>158</sup>.

Análise mais profunda, no entanto, permite ver que essa argumentação, embora fundada na teoria tradicional do federalismo, deixa de considerar que o modelo federal de Estado não se apresenta de maneira uniforme em todos os países que o adotam. Inclusive, conforme aponta Luiz Gonzaga Pereira de Melo Filho<sup>159</sup>, vem-se observando, contemporaneamente, o distanciamento dos atuais regimes federais do modelo concebido pela doutrina tradicional com base nos Estados que inauguraram o regime federativo, sobretudo nos Estados Unidos. Em virtude disso, torna-se cada vez mais inviável a formulação de um conceito definitivo, universal e inalterável de Federação, ou seja, um regime com critérios rígidos cuja inobservância implicaria peremptoriamente sua descaracterização.

Destaca-se a reflexão do publicista Charles Durand no sentido de que os critérios de extensão das autonomias conferidas aos órgãos descentralizados (lei da autonomia) e de participação dos Estados-membros na formação da vontade federal (lei de participação), embora sejam aplicáveis ao federalismo do século XIX, não se mostram mais eficazes na aferição da caracterização ou não do modelo federalista nos dias atuais<sup>160</sup>. Sobre o tema, é conhecida a tese sustentada por José Afonso da Silva de que, mesmo reconhecendo que a Constituição Federal de 1988 consagrou a questão de que os municípios são entidades federativas de terceiro grau, essa é ideia equivocada que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque a entidade territorial tem autonomia político-constitucional que necessariamente integra o conceito de entidade federativa, ressalta o autor.

---

<sup>158</sup> Convém destacar que, em alguns Estados, o Tribunal de Contas dos Municípios foi extinto por meio de Emenda Constitucional promulgada pelas Assembleias Legislativas. Cite-se, como exemplo, o Tribunal de Contas do Município do Estado do Ceará (TCM-CE), extinto por meio da Emenda Constitucional n. 87, de 21 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20161221/do20161221p02.pdf#page=167>>. Acesso em: 22 dez. 2017. Após o deferimento da medida cautelar, a Assembleia Legislativa do Ceará emendou novamente a constituição estadual, promulgando a Emenda Constitucional n. 92, de 16 de agosto de 2017, extinguindo, novamente, o referido Tribunal de Contas. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20170821/do20170821p02.pdf#page=105>>. Acesso em: 22 dez. 2017. Registre-se que a extinção de um TCM por meio de Emenda à Constituição estadual não é inédito, podendo ser citados mais dois casos: o do Tribunal de Contas dos Municípios do Maranhão (TCM-MA) por meio da Emenda Constitucional n. 9, de 25 de março de 1993. Disponível em: <[http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/EC\\_009](http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/EC_009)>. Acesso em: 24 ago. 2017; e do Tribunal de Contas dos Municípios do Amazonas (TCM-AM) por meio da Emenda Constitucional n. 15, de 16 de março de 1995. Disponível em: <<http://www.ale.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Constituicao-do-Amazonas-Atualizada-2017.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

<sup>159</sup> *Op. cit.* p. 45

<sup>160</sup> DURAND, Charles. *La Technique du Fédéralisme*. Le Fédéralisme. Paris: Presses Universitaires de France.

Não existe federação de municípios nem o município é essencial ao conceito de federação brasileira; existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação<sup>161</sup>.

O contraponto apresentado por José Afonso da Silva leva em consideração que o reconhecimento do caráter federativo dos municípios levaria à aceitação do argumento de que a Constituição Federal estaria se resguardando contra eventual separação municipal e, nesse caso, a própria Constituição indica sanção específica, a intervenção estadual, e não a federal, fato que robustece a tese de que os municípios continuam a serem divisões político-administrativas de seus respectivos Estados-membros, não da União, e a partir dessa perspectiva, acrescenta outro argumento: a dependência de lei estadual para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (art. 18, §4º, CF). Invoca o dispositivo para mostrar que, se os municípios forem considerados divisões políticas do território da União, os Estados, cujos territórios são repartidos em municípios, ficariam sem território próprio. Chama ainda a atenção para o fato de que “existem onze ocorrências das expressões ‘unidade federada’ e ‘unidade da Federação’ (no singular e no plural), referindo-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios”<sup>162</sup>.

Em comentário sobre a posição adotada por José Afonso da Silva, Luiz Gonzaga Pereira de Melo Filho aduz que, de fato, os municípios constituem divisões político-administrativas de seus respectivos Estados-membros porque o Brasil adota um regime federalista complexo, no qual há superposição de entidades federativas, ou seja, União composta por Estados-membros que, por sua vez, são formados de municípios. Todavia, isso não implica dizer que os municípios são meras subdivisões administrativas de seus respectivos Estados-membros, pois, a despeito da possibilidade de intervenção estadual nos municípios e da sujeição das leis municipais às normas gerais federais e estaduais (competência legislativa concorrente), as municipalidades são constitucionalmente dotadas de autonomia, inexistindo, assim, vinculação hierárquica entre tais entes federativos, aplicando-se, inclusive, esse mesmo raciocínio aos Estados-membros em relação à União<sup>163</sup>.

A controvérsia estabelecida em torno do caráter federativo dos municípios não leva em consideração, importantes aspectos das esferas governamentais e a definição de competências

---

<sup>161</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>162</sup> Op. cit. p. 474

<sup>163</sup> MELO FILHO, Luiz Gonzaga Pereira de. O município como ente federativo. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

constitucionais em base territorial comum. Sem a pretensão de esgotar o assunto, mas como tarefa argumentativa, é necessário deixar evidenciado que União, Estados e Municípios têm atuação na mesma base territorial, com atribuições específicas e finalidades determinadas. Não há de se falar em perda territorial, tampouco em supressão de competências de qualquer um desses entes. Com efeito, coexistem e executam ações autônomas e integradas<sup>164</sup>. Evidentemente, ainda são encontradas convicções errôneas sobre o reconhecimento do caráter federativo dos municípios, mas que não têm o condão de prevalecer sobre a previsão expressa da Constituição Federal de 1988 no sentido de considerar os municípios como componentes da estrutura federativa. Isso é feito em dois momentos distintos. O primeiro, logo no Título I – Dos Direitos Fundamentais, e o outro no Título III – Da Organização do Estado<sup>165</sup>.

Em seu teor imediato e em sua formulação lapidar, o texto constitucional oferta a convicção necessária para o reconhecimento do caráter federativo dos municípios. E, para pôr em relevo essa reflexão, destaca-se a lição de Hely Lopes Meirelles no sentido de reconhecer a autonomia e a indispensabilidade do município na organização político-administrativa brasileira, reverenciando a Constituição de 1946. Sobre o tema, Meirelles assevera que a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o município na Federação, reconhecendo-lhe, expressamente, a natureza de entidade política de terceiro grau, já não se podendo mais dizer que ele tem poderes meramente administrativos e atribuições delegadas<sup>166</sup>. Em outras palavras, o município, como “pessoa administrativa”, integra a tríade constitucional União-Estado-Município<sup>167</sup>. De fato, o município faz parte do regime federativo brasileiro pelo texto constitucional vigente.

Como bem observa Alexandre de Moraes, a Constituição Federal consagrou o município como entidade federativa indispensável ao sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia<sup>168</sup>. Também é importante

---

<sup>164</sup> O que se quer enfatizar é a necessidade de equilíbrio na federação brasileira, tornando a justiça criminal condizente com os preceitos constitucionais, o que significa dizer que é na execução da pena que se verifica a eficácia do sistema de punição, desenvolvido a partir do local da prática criminosa, executado na circunscrição territorial na qual a resposta do Poder Público se apresente mais eficaz e moralizante para a prevenção e repressão de novos delitos.

<sup>165</sup> Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos. Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>166</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

<sup>167</sup> O argumento é perfeitamente defensável. Excluir o município da estrutura da federação é ignorar sua necessária atuação, em plano de igualdade, com os outros entes federativos, com destaque especial ao combate à criminalidade, invariavelmente relacionada ao sistema prisional. Com efeito, a reintegração social do marginalizado integra a competência comum, em conformidade com a Constituição Federal.

<sup>168</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

salientar que é perfeitamente razoável aceitar-se a ideia de que a Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu, de antemão, um pacto para conferir eficiência a suas instituições, espécie de pré-compromisso assumido pelo Constituinte, tratando o Município como ente federativo, concepção que encontra apoio em Jon Elster, quando lembra com inigualável clareza que o pré-compromisso constitucional ocorre em dois níveis. No primeiro, a Constituição pode projetar a máquina de governo ordinária de forma a contrabalancear a paixão, superar a inconsistência temporal e promover a eficiência. No segundo, a máquina de emendas da própria Constituição pode ser projetada para ser lenta e complicada, ressaltando que as restrições de segundo nível têm dois efeitos: a) agem diretamente sobre os problemas da paixão, da inconsistência temporal e da eficiência; b) garantem e estabilizam os mecanismos do primeiro nível que, por sua vez, agem sobre os mesmos problemas<sup>169</sup>.

Da confluência e da confrontação dos argumentos favoráveis e contrários ao reconhecimento do município como entidade federativa, é possível concluir que a inclusão do município na Federação, assegurada pela própria Constituição Federal, não pode ficar à mercê de interpretações oblíquas e rasas. A autonomia conferida a esse ente federativo está assegurada constitucionalmente junto à União e aos Estados. Nessa linha de raciocínio e não menos importante, Paulo Bonavides ressalta que não se conhece única forma de união federativa contemporânea em que o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica, tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no país com a Carta de 1998<sup>170</sup>.

É incontestável que a primazia alcançada pelos municípios brasileiros é exclusiva do ordenamento jurídico. Não há, no Direito Comparado, similaridade de tratamento a esse ente federativo como ocorre no Brasil. De fato, mesmo passível de críticas, o tratamento igualitário dos municípios com os Estados-membros é exclusivo do sistema político-administrativo brasileiro. Naturalmente que, sob alguns aspectos, subsistem diferenças em relação a algumas instituições como Poder Judiciário e Assembleias Legislativas, ausentes nos municípios, particularidades, entretanto, que não têm o condão de descaracterizar a natureza dos municípios como entes federativos.

Ultrapassada a argumentação a favor do reconhecimento dos municípios como entes federativos, impõe-se consideração importante sobre a autonomia que lhe foi conferida pela

---

<sup>169</sup> ELSTER, Jon. *Ulisses Liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. São Paulo: Unesp, 2009, p. 154.

<sup>170</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

Constituição Federal. Muito embora cediço, nunca é demais lembrar que, dos três entes federativos, apenas a União possui soberania, sendo deferida a Estados e municípios a autonomia. Ressaltar esse fato e explicitar as diferenças entre os dois institutos é importante para que se estabeleça a própria distinção União, Estados e Municípios na execução das matérias atinentes às suas competências<sup>171</sup>.

Desse modo, é conveniente lembrar, inicialmente, que a soberania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, I, da CF/1988). Em outras palavras, a soberania é um requisito fundamental para caracterização do Estado, qualidade intrínseca de seu próprio conceito, poder soberano que é exercido apenas perante outros Estados Soberanos. Isso não afasta os Estados-membros da tríade federativa, porque não deixam de ser verdadeiros Estados pelo fato de não ser soberanos, uma vez que participam da soberania do Estado Federal. Se assim não fosse, haveria negação ao regime federativo, e uma redução do Estado Federal a um Estado Unitário, administrativamente e constitucionalmente descentralizado, conforme anota Darcy Azambuja<sup>172</sup>.

Por outro lado, a autonomia pode ser entendida como a capacidade conferida ao Estado para constituir uma organização interna própria, além de Governo e todas as outras funções estatais de forma individualizada. Os Estados-membros e os municípios são autônomos porque atuam dentro de limites definidos pela Constituição Federal de 1988. De acordo com Ferrari (1993), os municípios são unidades territoriais com autonomia política, administrativa e financeira, autonomia essa limitada pelos princípios contidos na própria Lei Magna do Estado Federal bem como nas Constituições Estaduais<sup>173</sup>.

Coerente com a posição aqui sustentada, José Alfredo de Oliveira Baracho ensina que, dentro do Estado Federal, é de grande importância a definição das relações dos municípios com o Estado-membro, das quais decorrem consequências de ordem Jurídica: é legítimo o direito de associação, daí que o Estado-membro deve reconhecê-lo; deve o Estado-membro abster-se de

---

<sup>171</sup> Veja-se que, quando se fala em autonomia administrativa dos entes federados, a Constituição Federal de 1988 não faz distinção substancial entre aquelas atribuídas aos Municípios e as que foram conferidas à União e aos Estados-membros (art. 37 e seguintes da CF). A atuação conjunta dos entes federativos é essencial para o fortalecimento da democracia.

<sup>172</sup> AZAMBUJA, Darcy. Teoria geral do Estado. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

<sup>173</sup> A autonomia municipal na área da cultura sempre foi realidade, conforme pode ser constatado em obras literárias como *Macunaíma*, de Mário de Andrade: “É no âmbito do Município que podem ser observadas as características culturais regionais. E também no Município que a ação participativa pode reforçar esses laços culturais”.

interferir na vida municipal, que depende de plena autonomia; ao Estado incumbe articular os interesses locais e os interesses gerais<sup>174</sup>.

Ao estabelecer contraponto de que o município brasileiro é ente federativo tal o relevo e a ênfase que se lhe emprestam e comunicam boa parte da doutrina nacional, sobretudo após a Constituição Federal de 1946, José Nilo de Castro ampara-se na teoria geral do federalismo para defender que não é apropriado considerar o município como entidade federada, e cita José Alfredo de Oliveira Baracho para dizer que os únicos entes federativos são o Estado Federal e os Estados-membros ou federados. Explica que a Federação não é de municípios, e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercício de suas leis fundamentais, a saber: autonomia e participação. Nessa linha de confrontação, Nilo de Castro acrescenta outros dois argumentos: a) os municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, e por esse motivo não podem propor emendas à Constituição Federal (art. 60, CF), como o podem os Estados; b) não possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio de Janeiro) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal<sup>175</sup>.

No mesmo sentido de que o município brasileiro não é ente federativo, é o entendimento de Horta, que identifica a presença crescente do município nos documentos constitucionais, pela expansão normativa da matéria a ele consagrada nas Constituições Federais e Estaduais no período republicano, com a exclusão do município entre os entes que compõem a União Federal, a Federação ou a República Federativa, exclusão que é outra constante e revela a coerência de princípio da doutrina federal que as Constituições anteriores à de 1988 sempre acataram<sup>176</sup>.

A ausência do município na composição da União Federal não constitui originalidade do Direito Constitucional brasileiro, afirma mais uma vez José Nilo de Castro, que diz tratar-se de regra geral nas Constituições dos Estados Federais, o que confere singular eficácia a esse princípio universal da organização federativa, ou seja, a Federação ou a União Federal sem presença dos municípios em sua composição está consagrada na Constituição Federal dos Estados Unidos Mexicanos, de 5 de fevereiro de 1917 (art. 43); na Constituição Federal da Venezuela, de 23 de janeiro de 1961 (art. 9º); na Constituição Federal da Áustria, de 1º de

---

<sup>174</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

<sup>175</sup> CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

<sup>176</sup> HORTA. Raul Machado et al. Problemas gerais do federalismo. In: Perspectivas do federalismo brasileiro. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958.

outubro de 1920; na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949 (art. 20); no Ato Constitucional do Canadá, de 1867 (arts. 3º e 5º); na Constituição Federal da Índia, de 26 de janeiro de 1950 (1.1, 2; 3); na Constituição Federal da Suíça, de 29 de maio de 1874 (art. 2º); na Constituição Socialista Federativa da Iugoslávia, de 21 de fevereiro de 1974 (arts. 1º e 2º); na Constituição Federal da Austrália, de 1º de janeiro de 1901 (art. 106), e na Constituição Federal da União Soviética, de 7 de outubro de 1977<sup>177</sup>.

De acordo com Meigla Maria Araújo Merlin, na dinâmica dos processos democráticos, a finalidade do federalismo, em sua forma mais avançada, é garantir as liberdades públicas e propiciar uma aproximação maior dos cidadãos e dos grupos com os centros de irradiação de poder, permitindo captar melhor os anseios do povo e facilitar os procedimentos próprios de uma democracia discursiva. O modelo brasileiro é o chamado federalismo cooperativo. O conteúdo semântico do vocábulo *federalismo* já traz implícita a ideia de cooperação. Ainda chama a atenção para a abordagem que faz do município como sustentáculo da democracia ao lembrar que na maioria dos países que adotam o federalismo a ênfase maior é dada à União e aos Estados-membros, ou seja, o federalismo de dois níveis é a regra e, mesmo naqueles países, como a Alemanha, onde é garantido aos municípios o direito de resolver os assuntos da comunidade local, há certa limitação de suas atribuições, e a autonomia é mais administrativa<sup>178</sup>. Arremata com a lembrança de que o povo sempre sentiu a necessidade de decidir, por si próprio ou através de seus representantes, sobre os assuntos de seu interesse que afetam a comunidade onde vive e trabalha porque o moderno governo local enseja oportunidade para a participação popular nas decisões públicas, de forma responsável e democrática, o que significa dizer que, muito mais do que outros níveis de governo, o poder local é capaz de superar a distância entre o povo e o governo, entre a nação e o Estado, o que leva à conclusão de que as instituições de governo local constituem o melhor canal para a criação de uma comunidade harmoniosa, à qual os cidadãos sintam que pertencem e para a qual podem contribuir pessoalmente<sup>179</sup>.

A discussão sobre a participação do município com maiores poderes na federação brasileira e, particularmente, com maior protagonismo na segurança pública, com especial destaque para a execução da pena, não pode se afastar do debate sobre o alcance da

---

<sup>177</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

<sup>178</sup> MERLIN, Meigla Maria Araújo. *O município e o federalismo: a participação na construção da democracia*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

<sup>179</sup> Conclusão do 24º Congresso Mundial da União Internacional de Governos Locais, realizado nas Filipinas em 1979, cujo objetivo foi o fortalecimento dos governos locais.

descentralização administrativa em conformidade com o delineamento dado pela Constituição Federal de 1988 aos municípios brasileiros. José Luiz Quadros Magalhães destaca a necessidade de descentralização do poder e de se conferir aos municípios uma parcela maior desse poder, com nova organização e criação de autarquias especiais para cuidar dos setores de saúde e educação<sup>180</sup>. Para tanto, corrobora a necessidade de planejamento de desenvolvimento nacional com ênfase para o desenvolvimento regional e municipal, demonstrando ser o município o espaço privilegiado do exercício da democracia direta e participativa<sup>181</sup>.

Na concepção de Celso Furtado, a luta pelo federalismo no Brasil está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território nacional, sendo lícito afirmar que entre nós não há choque de nacionalidades, de conflitos culturais ligados a motivos étnicos ou religiosos; acrescenta que, no entanto, apesar da inexistência de choques culturais explícitos entre a população, não se pode deixar de considerar as consequências da exclusão social que envolve milhares de descendentes de índios e escravos africanos, o que, em outras palavras, significa dizer que a escalada da violência urbana não deixa de ter raízes culturais. O economista indica a regionalização do poder central. Segundo ele, a reformulação necessária a essa regionalização não precisaria alterar a divisão política do Brasil. O que ele chama de regionalização do poder central, ou de descentralização regional do poder central, poderia vir acompanhado de um planejamento plurianual que permitisse compatibilizar as necessidades das distintas regiões. Através desse planejamento, as atividades produtivas seriam desenvolvidas pelas empresas privadas e públicas com uma previsão correta dos custos ecológicos e sociais. Somente através de uma atividade planejada poder-se-á prevenir e corrigir os efeitos maléficos da aglomeração desordenada de empresas com vistas à divisão espacial da atividade econômica. Mesmo não tendo tratado de forma abrangente sobre a democracia na obra citada, Celso Furtado, em sua visão de economista, conclui sobre as condições necessárias ao envolvimento dos cidadãos nas questões políticas ao mencionar os obstáculos que impedem o desenvolvimento de sua consciência crítica e criativa<sup>182</sup>.

Ao discorrer sobre o tema da municipalização do poder ou uma federação de municípios, José Luiz Quadros Magalhães defende a ideia de uma Constituição na qual estejam assegurados os princípios e processos de uma democracia plena, baseada nos princípios universais de

<sup>180</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Poder municipal. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

<sup>181</sup> De fato, está o município em igualdade de condições com outros entes federativos tanto nas questões de natureza política como administrativa, e a isonomia decorre de sua autonomia, caracterizada pela previsão constitucional da competência comum com União, Estados e Distrito Federal, especialmente quanto à atribuição de zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas.

<sup>182</sup> FURTADO, Celso. O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.



direitos humanos, e na qual o Estado esteja apto a assegurar as transformações que sejam apontadas de maneira democrática pela população; respeitados os referidos princípios, ressalta a necessidade de se descentralizar o quanto mais o poder conferido aos municípios, que receberão mais competências e uma nova organização, com a adoção do sistema diretorial, a criação de um *ombudsman* municipal e a criação de autarquias especiais desvinculadas do Executivo municipal para gerir saúde e educação, sem deixar de lembrar que vários autores brasileiros combatem a ideia de uma federação de municípios, ou, mais precisamente, não concordam com o texto constitucional quando este estabelece uma federação de municípios ao lado de uma federação de Estados vinculados, constitucionalmente, à União<sup>183</sup>.

O fato de os municípios não possuírem representantes no Senado Federal e na Câmara dos Deputados deve ser examinado dentro do contexto, à luz da legislação que disciplina o processo eleitoral. Com efeito, não há como separar a votação dos parlamentares que representam o Estado no Congresso Nacional da votação nos municípios, aspecto importante para caracterização da autonomia política municipal dentro de uma federação. Nesse ponto, é necessário lembrar que os municípios se vinculam aos Estados-Membros, mas são verdadeiramente entes políticos autônomos em relação à União e aos Estados, autonomia política, vale ressaltar, conferida constitucionalmente quando da criação, na Constituição Federal, de um Poder Constituinte decorrente municipal. Note-se que o processo eleitoral municipal encerra algumas peculiaridades que o torna diferente do processo eleitoral estadual e nacional. Em primeiro lugar, os temas colocados em discussão estão normalmente relacionados à cidade, sem associação direta aos temas de caráter nacional. Percebe-se que, se por um lado, tal afastamento eleva as preocupações políticas de forma positiva para o poder local, por outro, provoca certo isolamento das municipalidades, com sérios prejuízos ao desenvolvimento político, econômico e social. O que se quer dizer é que a escolha dos representantes municipais em tempo diferente dos representantes dos demais entes federativos carece de lógica. Vale lembrar que, sendo a cidade o espaço em que ocorrem os fatos mais importantes da vida das pessoas, é natural que seja o lugar em que são pensadas as políticas públicas direcionadas à saúde, à educação e, principalmente, à segurança pública. Por tais motivos, a eleição dos gestores públicos municipais deveria ser feita simultaneamente a dos gestores dos Estados e da União. Ainda que se negue, parece lógico que a eleição de vereadores e prefeitos tem forte influência na composição da Câmara e do Senado Federal.

---

<sup>183</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Poder municipal. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

A expressão ‘miniaturização dos Estados-Membros’, cunhada por José Luiz Quadros Magalhães, implica que esse ente federal é o que concentra todo o poder efetivo de decisão de modelos socioeconômicos em seu espaço territorial, entendido aqui como modelos socioeconômicos, os modelos de repartição econômica e de propriedade<sup>184</sup>, portanto políticas socioeconômicas municipais, ou estaduais, não ignorando o papel fundamental que só poderá ser exercido pela União, de coordenação e destinação das políticas estatais macroeconômicas de investimento público e privado<sup>185</sup>. Isso quer dizer que a construção, por exemplo, de um presídio em determinado município não será decidida por disputa entre municípios, Estados-membros e União, mas será resultado da política de investimento em segurança pública capitaneada pelo governo federal.

Compartilha desse entendimento Carlos Ari Sunfeld, no sentido de que o município é parte integrante da federação brasileira, assim como a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, não podendo ser extinto sem que a descaracterize, e ressalta que o art. 60, § 4º, inciso I da Constituição proíbe a deliberação sobre proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; é por isso que nem por essa via pode o município ser eliminado do Direito brasileiro, registrando o entendimento contrário de José Afonso da Silva ao afirmar que foi um equívoco do constituinte colocar os municípios como componentes da Federação, posto que, segundo seu entendimento, o município é divisão política do Estado-membro, e que diante das características básicas de qualquer Federação só devem existir duas esferas governamentais<sup>186</sup>.

Ao considerar o município ente integrante da Federação brasileira, Giovani da Silva Corralo afirma que o ordenamento constitucional pátrio elevou o município a condição antes não alcançada na história brasileira e sem similar nas constituições modernas, e que, diante dessa inovação constitucional, há publicistas que se insurgem contra a concepção do município como ente federado, os quais destacam-se José Nilo de Castro, Raul Machado Horta. Entretanto, consoante a redação pugnada pela Constituição Federal, encontram-se juristas como Pinto Ferreira, Alexandre de Moraes, Hely Lopes Meirelles, Nelson Nery Costa, Janice Morbidelli dentre outros<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> *Op. cit.* p. 56

<sup>185</sup> A miniaturização dos Estados-membros, no entendimento do autor, não implicaria mexer com toda a estrutura organizacional dos municípios, mas sim estabelecer grande política de desmembramento de Estados-membros, conferindo a esses novos Estados um limite territorial muito menor, que seria definido a partir de pressupostos econômicos, culturais, políticos e sociais.

<sup>186</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema constitucional das competências. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo, n. 1, p. 272-281, 1993.

<sup>187</sup> CORRALO, Giovani da Silva. Município: autonomia na Federação brasileira. Curitiba: Juruá, 2006.

Importante registrar a tese de Janice Helena Ferreri Morbidelli, que sustenta que se revigorou o sistema federativo brasileiro e surgiu de forma inovadora no cenário internacional, na medida em que o município foi eleito como pessoa jurídica de direito público interno, ao lado da União, Estados e Distrito Federal, todos autônomos, integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil<sup>188</sup>; no mesmo sentido o entendimento de Augusto Cotta Zimmermann, que concebe o município como pessoa jurídica de direito público interno, galgado ao status de unidade autônoma de poder dentro da peculiar estrutura federativa tridimensional brasileira, enfim, entidade infraestatal rígida tal qual a União e o Estado-membro, sendo esta, portanto, a grande característica da Federação brasileira, a única dentre todas as demais a garantir essa condição privilegiada a seus municípios<sup>189</sup>. Fica evidente que o município está inserido no contexto da federação brasileira e, a despeito da aparente razoabilidade dos entendimentos citados, não se pode perder de vista, contudo, a atribuição conferida pela Constituição Federal de 1988, reconhecendo-os como entes federativos, ao lado da União e dos Estados-membros.

## 2.5 A questão do interesse e do poder local

A discussão sobre o significado da expressão ‘interesse local’ é fundamental para o entendimento da tese que se sustenta sobre a municipalização da execução da pena. Doutrina e jurisprudência estão em conformidade no sentido de que ‘interesse local’ é locução que substituiu a expressão ‘peculiar interesse’, utilizada pelos legisladores, e que corresponde à preponderância de interesse para a matéria. É este o entendimento do Superior Tribunal de Justiça<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. Um novo pacto federativo para o Brasil. São Paulo: Celso Bastos, 1999. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º incorporou o município como parte integrante e autônoma do todo indissolúvel, que constitui o Estado Democrático de Direito.

<sup>189</sup> ZIMMERMANN, Augusto Cotta. Teoria Geral do Federalismo Democrático. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

<sup>190</sup> A nova Constituição inovou ao substituir a expressão tradicional ‘peculiar interesse’ por ‘interesse local’. Com isso, perdeu-se entendimento consolidado em doutrina de dezenas de anos, já que desde a Constituição Republicana de 1891 usava-se a expressão ‘peculiar interesse’ (conforme artigo 61). Pois bem: qual o assunto ambiental de interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade? Então, raciocinando em sentido contrário, tudo é do interesse local e, portanto, da competência municipal? O subjetivismo da expressão origina as mais atrozés dúvidas. E, apesar dos anos passados da promulgação da nova Constituição, ainda não se definiram a doutrina e a jurisprudência. STJ, Resp. 29.299/RS, Rel. Ministro Demócrito Reinaldo, 1ª turma, julgado em 28.9.94.

Ao escrever sobre o tema, Hely Lopes Meirelles explica que interesse local não é interesse exclusivo do município; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação brasileira<sup>191</sup>.

O interesse local traduz-se, segundo José Nilo de Castro, em todos os assuntos do município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediamente) do Estado e da União. Impõe-se a assertiva à vista do fenômeno da descentralização<sup>192</sup>.

Sobre o assunto, Antônio Francisco Sousa esclarece que a expressão ‘interesse local’ pode ser considerada um conceito normativo que, dentro do prisma liberdade-vinculação, aplica-se através da interpretação e subsunção. A interpretação deve ser feita de forma integrada ao contexto jurídico onde o conceito se enquadra; já a subsunção leva em conta os pressupostos de fato e de direito da decisão e a ponderação desses pressupostos para a respectiva decisão<sup>193</sup>, entendimento corroborado por Carlos Ari Sundfeld, ao afirmar que o conceito de interesse local, que define a competência dos municípios, não é fechado, admitindo interpretação construtiva, a variar de acordo com o momento histórico e as características do município envolvido, ou seja, interesse local é o interesse preponderantemente local e, para melhor entendimento, o autor divide os municípios em três categorias: a) partícipes de regiões metropolitanas; b) municípios urbanos; e c) municípios rurais; e anota que, devido à ação federal e estadual, os primeiros caracterizam-se por intensidade menor do interesse local, enquanto os segundos, um elevado interesse e os últimos, um interesse mediano. É evidente que são as particularidades de cada município que determinará quais os serviços públicos de interesse local; contudo, da mesma forma que a edificação e conservação dos prédios públicos municipais, a construção e a conservação das vias urbanas, pontes e viadutos, estradas e caminhos vicinais, são também de interesse local o correto funcionamento do sistema de justiça criminal, nesse caso incluída a

---

<sup>191</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

<sup>192</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

<sup>193</sup> SOUZA, Antônio Francisco. *Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994.

execução da pena no local em que o crime foi praticado, como resposta penal na medida da responsabilidade do criminoso<sup>194</sup>.

Evidentemente que, para melhor compreensão de interesse local, é preciso levar em conta as questões que verdadeiramente importam de forma direta às exigências instantâneas do município, ainda que não digam respeito ao interesse dos Estados ou da União, como bem observa Fernanda Dias ao esclarecer que é inegável que, mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenações do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional<sup>195</sup>.

Por outro lado, a compreensão do que seja “poder local” envolve considerações de natureza teórica e ideológica, cuja significação merece comentário. Nesse sentido, parece válido registrar que José Luis Corraggio nega a viabilidade de um poder local em regime capitalista, a partir da ideia de que a subordinação de lugares a decisões e ações, cujas determinações escapam de seu controle, ligadas que são a interesses externos, o que exclui a possibilidade de um espaço próprio de atuação<sup>196</sup>.

Ao tratar da questão do poder local J. Stuart Mill ressalta que, além da representação nacional é necessário que existam representações provinciais e municipais, restando duas questões a resolver: i) como deverão constituir-se os corpos representativos locais e, ii) qual a extensão de suas funções. Assim, em razão destas questões, dois pontos merecem atenção: i) como se poderá melhor realizar a própria atividade local de governo; ii) como a sua realização pode tornar-se mais proveitosa à manutenção do espírito público e ao desenvolvimento da inteligência do povo<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema constitucional das competências. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo, n. 1, p. 272-281, 1993.

<sup>195</sup> DIAS, Fernanda Menezes. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013, p. 78.

<sup>196</sup> CORRAGGIO, J. L. Dilemas da investigação urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina. *Espaço X Debates*. São Paulo, Neru, (23):76-91, 1988.

<sup>197</sup> MILL, John Stuart. O governo representativo. Tradução: E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: IBRASA, 1983, p. 185.

### **3 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL SEGUNDO A ÓTICA MUNICIPALISTA**

Feitas as considerações pertinentes quanto à sua origem e evolução, cabe agora examinar a responsabilidade do município quanto à segurança pública das cidades, não como coadjuvante, mas como protagonista ao lado dos Estados e da União.

Com larga frequência, os municípios brasileiros destacam-se por incentivar ações importantes em áreas como saúde, educação, tecnologia e, especialmente, na área ambiental, porém sem a mesma preocupação em áreas sensíveis como segurança pública e execução da pena, omissão que constitui fator determinante do insucesso da maioria das políticas econômicas e sociais, insustentáveis diante das medidas inevitáveis e dispendiosas colocadas em prática para combater problemas cada vez mais insolúveis de aumento da criminalidade.

Há, na verdade, lamentável equívoco em reunir, em um só comando, as decisões que afetam, sobremaneira, a área da segurança pública do país, sobretudo quanto à gestão do sistema penitenciário. Na verdade, o modelo centralizador praticado na Administração Pública brasileira revela-se fracassado, em especial quando subtrai os municípios da esfera decisória sobre os temas mais importantes que afetam a vida das pessoas, consagrando a ineficácia das ações e criando obstáculos para a liberação de recursos da União e dos Estados. Esta parece ser a face mais perversa de um problema que atinge diretamente o município: a desproporção no tratamento entre os entes da Federação, principalmente em relação àquele em que se executa a maior parte dos serviços públicos, o lugar em que realmente deveria ser testada a eficácia da última fase do sistema de justiça criminal: a execução da pena.

Parece evidente, então, que qualquer iniciativa no sentido de atribuir responsabilidades adicionais aos municípios brasileiros exige análise circunstanciada, não somente dos indicadores econômicos e políticos, mas principalmente da interpretação correta dos indicadores sociais e de seus impactos no desenvolvimento da cidade.

Assim, é preciso considerar que o debate sobre a participação mais efetiva dos municípios na segurança pública brasileira deve ser precedido de conscientização da população acerca dos benefícios individuais e coletivos advindos dessa tomada de decisão, com o comprometimento efetivo dos setores da sociedade civil, para que sejam criadas alternativas a um sistema de segurança que, comprovadamente, nasceu falido, símbolo do fracasso do pacto federativo.

De plano, observa-se que a questão da segurança pública está presente nas discussões mais importantes do cotidiano, reconhecidamente tema de pauta única nos órgãos da justiça criminal e nos meios de comunicação. Tira-se proveito de um assunto de certa forma banalizado, com destaques genéricos de suas consequências, sem o necessário enfrentamento de suas causas, tampouco adoção de providências apropriadas para diminuição da sensação de insegurança que impera no país. Com efeito, a segurança pública não pode ser objeto de discussões sem a menor solidez. Basta fazer breve consulta às propostas apresentadas no âmbito dos Estados e da União para que se verifique que se trata de tema que foi posto em segundo plano no planejamento estratégico da União e dos Estados.

### **3.1 Rumos da segurança pública no Brasil: paradigmas conceituais**

A formulação de ideia que caracterize de forma fidedigna a segurança pública é o passo mais importante para o esboço de políticas públicas realistas nessa área. Deve-se recordar que a palavra segurança, além de outros significados, expressa confiança, firmeza, convicção. Trata-se, portanto, de um termo que não está, necessariamente, vinculado à ausência de proteção a um indivíduo ou a determinado grupo de pessoas. Com autoridade, Lincoln D'Aquino Filocre (2010) ensina que, em sua origem, que é o latim, a palavra 'segurança' significa 'sem preocupações'. Sua etimologia sugere o sentido de 'ocupar-se de si mesmo' (se + cura). 'Segurança' é o 'ato ou efeito de segurar'. 'Segurar', por sua vez, é 'tornar seguro, firmar, fixar'. 'Seguro' é o mesmo que 'protegido, acautelado, garantido'; 'isento de receio'; 'que tem autoconfiança'. Portanto, segurança significa ato ou efeito de tornar livre do perigo, protegido, livre do risco. É a previsibilidade, a certeza do futuro. O risco, por sua vez, diminui a previsibilidade e retira a certeza do futuro. A segurança é a certeza de que o futuro ou repete o presente, ou sofre mudança desde que esta seja livremente consentida. Ainda segundo o autor, a palavra 'público' origina-se no latim *publicus*, que significa 'relativo, pertencente ou destinado ao povo, à coletividade'. São várias as acepções de 'público': a primeira refere-se ao que é notório, patente, manifesto, visto ou sabido por todos; a segunda diz respeito a algo vulgar, comum; a terceira aplica-se a poder, jurisdição e autoridade para fazer alguma coisa, em contraposição a privado; a quarta remete ao que pertence ao povo; e a quinta vincula-se à 'administração'. Tais acepções conduzem 'público' a dois sentidos: à referência à sociedade, seja ela tomada genericamente ou por algum setor específico, e à concepção de autoridade, de administração, de Estado. A ideia de público tem, portanto, por referência, a noção de interesse

coletivo, de modo que, na junção dos significados, *segurança pública* é a ausência de risco correspondente ao interesse da sociedade, tomada esta como a soma das individualidades, mas como um corpo, qual seja a coletividade<sup>198</sup>.

Daqui se infere, necessariamente, na esteira do que conceitua Guilherme de Souza Nucci (2016), que segurança pública é o conjunto das ações preventivas e reativas, de natureza pública, que, em resposta ao fenômeno da criminalidade, volta-se ao alcance ou à manutenção da ordem pública e que tem como fim último proporcionar aos indivíduos, na convivência social, a fruição de relações pautadas no direito básico de liberdade, garantidas a segurança jurídica – proteção contra repressão autoritária do Estado – e a segurança material – proteção contra agressões de todo tipo. Como observa o autor, é justamente a sensação de bem-estar da comunidade, com seus moradores certos de que terão vida tranquila e pacífica, e também livres de aborrecimentos trazidos, justamente, pela convivência com outras pessoas. Por isso pública, não sendo possível negar que grande parte do enfoque da segurança pública destina-se a prevenir a ocorrência das infrações penais<sup>199</sup>.

Faz coro a essa opinião Jorge Luiz Bezerra, no sentido de que a expressão ‘segurança pública’ implica a condição de tranquilidade e paz social que deve ser assegurada ao povo em geral e ao indivíduo quanto à sua pessoa e seu patrimônio, livres de perigo e danos pela ação preventiva e repressiva das polícias civil (inclusive federal) e militar, que atuam no interesse da manutenção da ordem política social. O Poder de Polícia, exercido pelo Estado, atua de formas preventiva e repressiva não só no âmbito da Polícia Administrativa, mas também na Judiciária<sup>200</sup>. Oportuno citar a opinião de Rafael Ferreira Vianna, segundo o qual segurança pública é mais que prender bandidos, pois, como se sabe, muitas vezes eles não são bandidos, o que permite concluir que, entender a polícia é impossível, sua lógica é inalcançável, seus segredos indizíveis<sup>201</sup>. Em concordância parcial com o entendimento de Rafael Vianna, é necessário esclarecer, em primeiro lugar, a qual polícia se faz referência: militar ou civil, preventiva ou judiciária? Não se pode esperar, com críticas genéricas, o aperfeiçoamento da segurança pública no Brasil. O fato é que existe crescente preocupação a respeito da verdadeira função do aparelho policial no sistema de segurança pública, multiplicando-se com rapidez os

---

<sup>198</sup> FILOCRE, Lincoln D’Aquino. Direito de segurança pública. Limites jurídicos para políticas de segurança pública. Coimbra: Almedina, 2010.

<sup>199</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. Direitos Humanos *versus* Segurança Pública. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

<sup>200</sup> BEZERRA, Jorge Luiz. Segurança pública. Uma perspectiva político-criminal à luz da teoria das janelas quebradas. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008, p. 23.

<sup>201</sup> VIANNA, Rafael Ferreira. Diálogos sobre segurança pública. O fim do estado civilizado. Curitiba: Ithala, 2011, p. 125.



questionamentos sobre a responsabilidade da garantia de segurança do cidadão e a manutenção da ordem pública das comunidades. Não há resposta simples a um questionamento que encerra elementos que podem ser observados por meio de diferentes lados. De fato, há de se ter em consideração, nesse caso, aspectos importantes como a definição de ordem pública para o estabelecimento de políticas públicas na área da segurança, sob o prisma do princípio constitucional da legalidade. Assim, firmada a premissa de que ‘segurança pública’ é um conceito inseparável de ‘ordem pública’, abre-se caminho para o delineamento da função policial.

Ao fazer interessante análise da Polícia Metropolitana de Bogotá como modelo vitorioso da polícia da Colômbia, Jorge Daniel Castro apresenta um conceito de segurança baseado na importância da ação do Estado nos temas sociais. Nesse sentido, segurança é entendida como o estado de sossego, calma, quietude e placidez da pessoa, comunidade e sociedade pelo convencimento de estar isento de risco, perigo, ameaça ou contingência. De acordo com esse conceito, o autor explica que a segurança implica manter a sociedade livre de fatos que descambem em descontentamento social, em violação dos direitos, em indisciplina social e naqueles fatores que geram violência e delinquência ou temor, entre os quais também se inclui um desastre natural<sup>202</sup>. Nessas condições, as pessoas podem exercer seus direitos fundamentais livremente e com garantias, considerando que qualquer instituição do Estado deve converter-se em instituição democrática<sup>203</sup>.

Dentre os vários fatores que podem justificar a experiência exitosa de combate à criminalidade em Bogotá, de acordo com Jorge Daniel Castro, é possível destacar<sup>204</sup>:

A reforma das instituições do Estado colombiano, em particular as que têm como missão a garantia da segurança;

---

<sup>202</sup> CASTRO, Jorge Daniel. In: Desafios da gestão pública de segurança. OLIVEIRA, Fátima Bayma de et al. (orgs.). Rio de Janeiro: FGV, 2009.

<sup>203</sup> A proclamação da segurança pessoal como objeto de um direito inerente à condição humana foi feita, pela primeira vez na história, pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Nacional Francesa logo no início da Revolução. “A finalidade de toda associação política”, reza o artigo 2º desse texto famoso, “é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem”. É explícita: “Tais direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”. A definição do que se deveria entender por segurança veio com a Constituição Francesa de 1793, que aboliu a realeza e instituiu a república: “A segurança consiste na proteção, concedida pela sociedade a cada um de seus membros, para a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades” (art. 8º). Note-se que não se fala aí em proteção concedida pelo Estado, mas sim pela sociedade. MARIANO, Benedito Domingos. Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 9-10.

<sup>204</sup> CASTRO, Jorge Daniel. In: Desafios da gestão pública de segurança. OLIVEIRA, Fátima Bayma de et al. (orgs.). Rio de Janeiro: FGV, 2009.

A reparação dos danos causados pelo divórcio entre a lei, a moral e a cultura, o que tinha possibilitado o início da cultura da violência;

O lançamento do Programa “Departamentos y Municipios Seguros”, passo inicial para que a autoridade local primeira, o prefeito, assumisse a liderança que a lei lhe atribui em matéria de segurança e se apropriasse de sua responsabilidade política na condução das localidades;

A atribuição de um sentido de corresponsabilidade nas instituições e na própria cidadania, intensificando-se a interação como o caminho para harmonizar a lei, a moral e a cultura cidadã;

A capacitação dos policiais, a fim de prepara-los para o rompimento do gelo que existia entre a polícia e a comunidade, para que eles passassem a ser vistos como amigos da comunidade, tendo sido enfatizadas, no papel preponderante da polícia, sua função educativa e sua função social;

Criação de programas de apoio, como as escolas de segurança cidadã ou os espaços acadêmicos dos quais participam líderes comunitários (de 20 a 30 anos), que consistem em espécie de curso que inclui temas como as obrigações e os deveres do cidadão, civismo e segurança, e das frentes de segurança local, empresarial ou setorial.

É possível afirmar que o efeito mais importante alcançado com as ações, foi que os habitantes da cidade de Bogotá se apropriaram de sua cidade, passaram a se sentir orgulhosos de viver em cidade que antes era “de ninguém” e agora é dos cidadãos que vivem nela. Adquire realce aqui a importância da atuação do poder local na área da segurança, ao considerar que ruas maltratadas, buracos, ausência de iluminação, lixo nas ruas são fatores que geram violência, motivo suficiente para entender que nenhum plano de segurança pode alijar a experiência dos profissionais das cidades, especialmente quando o tema é prevenção e preservação do espaço público.

Com efeito, o tema ‘segurança pública’ enseja discussões entusiasmadas, independente do cenário e do momento em que ocorrem. Fala-se e escreve-se sobre o tema sem muitas vezes atentar-se para seu significado. A partir de três perspectivas distintas, Luiz Eduardo Soares apresenta conceitos que autorizam compreender de forma mais abrangente do que se trata. Em primeiro lugar, a segurança é descrita como situação da vida social em que não ocorrem crimes ou em que eles são raros. Segurança também pode ser o nome que se dá a um estado de coisas que caracteriza a vida social quando ela é pacífica e transcorre sem crimes, afirmando-se,

portanto, a plena vigência do respeito às leis. Pode expressar, ainda, a qualidade que distingue sociedades sem crime – ou quase desprovidas de crimes, caracterizando-as como sociedades ‘seguras’, onde os indivíduos viveriam ‘em segurança’. E arremata com a lembrança de que nem sempre ausência de crimes (ou poucos crimes) corresponde à segurança pública, havendo medo constante e difuso de ataques físicos e morais, intervenções arbitrárias e imprevisíveis, abusos, violações, violência, pois, se é assim, sob o totalitarismo não há segurança, porque o medo é onipresente e corrói a confiança – inclusive nas instituições do Estado, a começar pela Justiça, ou seja, o que se entende por segurança tem menos a ver com crime e mais a ver com confiança e ausência do medo<sup>205</sup>.

Especialmente importante para formulação de políticas públicas, a distinção entre segurança pública e polícia de segurança pública causa, ainda, algumas dúvidas. Em conformidade com as lições de Lincoln D’Aquino Filocre, polícia de segurança pública é parte da segurança pública, certamente a mais visível e de importância incontestável, mas jamais será a solução isolada de problemas de insegurança pública, inclusive em face dos limites jurídico-constitucionais da atuação policial. O autor explica que a moderna compreensão de polícia, com contribuição especial do direito alemão, a atuação policial se dá em função do *perigo*, e não, no caso da segurança pública, em razão da criminalidade, sendo que este entendimento escapa ao senso comum e inova com a ideia de que a polícia de segurança pública não tem por finalidade dar fim ou sequer controlar criminalidade isoladamente. Em segurança pública, o que importa é prevenir e reprimir perigo onde quer que ele ocorra. Conseqüentemente, não interessa em segurança pública todo e qualquer ato em tese, criminoso, mas apenas aquele que efetivamente represente perigo para a sociedade, ou seja, não é o crime que impulsiona a atividade policial de segurança pública, mas o perigo que ele representa<sup>206</sup>.

Há também outra observação a ser feita no que diz respeito à polícia de segurança pública e à polícia judiciária. Diferem em seus objetivos, vez que, como esclarece Sérvulo Correia, impedir ou paralisar perigos decorrentes de atividades criminosas – atuando sobre as propriedades e as atividades pessoais – é o fim essencial a ser alcançado pela polícia de

---

<sup>205</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: dimensão essencial do estado democrático de direito. In: SCHWARCZ, Lilian Moritz. Agenda brasileira: Temas de uma sociedade em mudança. BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilian Moritz (orgs.). São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

<sup>206</sup> FILOCRE, Lincoln D’Aquino. Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Almedina, 2017.

segurança pública, enquanto a responsabilização dos infratores da ordem jurídica – atuação predominantemente sobre as pessoas – é o objeto de atuação da polícia judiciária<sup>207</sup>.

Outro ensinamento de Filocre é que segurança pública pode ser entendida como os órgãos responsáveis por sua efetivação; como o conjunto de atividades a ela destinadas; como o direito à proteção estatal, conferindo a cada um e a todos os membros da sociedade a permanente sensação de segurança, e como a ausência de perturbação, a garantia da ordem<sup>208</sup>. Outros autores apresentam definições de segurança pública apegadas a um sentido descritivo, enquanto outros destacam o sentido normativo<sup>209</sup><sup>210</sup>.

Apesar de ângulos doutrinários variados, segurança pública tem quase o consenso de ser concebida, genericamente, como manutenção da ordem pública, que significa a um só tempo, muito e quase nada, o que, por um lado representa a pretensão conceitual de garantia de liberdade aos indivíduos, também por outro é expressão imprecisa, não sendo suficientemente clara e definida no âmbito da segurança<sup>211</sup>. Filocre ainda destaca que há divisão doutrinária quanto ao que seria o objeto da segurança pública. Nesse particular, faz citação de autores que ora se apegam à garantia da segurança dos indivíduos em face do poder como a aspiração dos homens à *segurança jurídica*, em oposição à tentação da arbitrariedade frequente entre os detentores do poder sob o discurso de proteção da sociedade contra a criminalidade a todo custo, ora aderem ao sentido do desejo de aspiração à *segurança material*, na forma de que os homens esperam que o Estado lhes proteja a vida e os bens<sup>212</sup>.

Rivero e Moutouh dizem que segurança significa proteção contra prisões arbitrárias e pode ser classificada entre as liberdades da pessoa física.<sup>213</sup> Afirmam-na como “a garantia da segurança jurídica do indivíduo em face do poder”, de modo que ela proporciona ao homem,

<sup>207</sup> CORREIA, Sérvulo. Polícia In: Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa, 1994, v. VI, p. 405.

<sup>208</sup> FILOCRE, Lincoln D’Aquino. Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Almedina, 2017.

<sup>209</sup> Outros ainda mesclam os dois sentidos. Um amplo levantamento bibliográfico acerca do tema pode ser encontrado em: FILOCRE, Lincoln D’Aquino. Direito de Segurança Pública. Limites jurídicos para políticas de segurança pública. Coimbra, Almedina, 2010, p. 11.

<sup>210</sup> Para Jorge da Silva, a distinção é necessária, pondo-se de um lado a segurança pública como setor da administração e de outro a segurança pública como *corpus* de conhecimento. No primeiro caso, se refere ao conjunto de instituições e órgãos, instalações, meios humanos e materiais, à normatividade penal e administrativa relacionada à segurança pública, assim como as ações desenvolvidas com o propósito de obtê-la. SILVA, Jorge. Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 39.

<sup>211</sup> FILOCRE, Lincoln D’Aquino. Direito de segurança pública: Limites jurídicos para políticas de segurança pública. São Paulo: Almedina, 2010.

<sup>212</sup> Em face do terrorismo e da ascensão da criminalidade, a segurança material aparece hoje privilegiada, como ressaltam Rivero e Moutouh (2006, p. 397).

<sup>213</sup> RIVERO, Jean; MOUTOUCH, Hugues. Liberdades públicas. São Paulo: Marins Fontes, 2006, p. 393.

dentre outras vantagens, a dupla certeza de que nada tem a temer de nenhuma autoridade pública ou, em outras palavras, a segurança constitui a proteção avançada de todas as liberdades porque permite o exercício tranquilo delas.<sup>214</sup>

Considerando a noção de ‘ordem pública’, tomada em oposição a um ‘estado de desordem’, Lazzarini afirma que “segurança pública é a garantia da ordem pública, aqui distinguida da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Já a ordem pública neste passo, é a ausência de ordem, a paz, de que resultam a incolumidade da pessoa e do patrimônio”<sup>215</sup>. Por sua vez, Diniz destaca que segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, que é exercido para a prevenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da polícia federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares”<sup>216</sup>. Faz-se menção, ainda, à definição dada por Moreira Neto, para quem segurança pública é “o conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade”<sup>217</sup>. Nessa trilha, Santin sintetiza aspectos *normativos e descritivos* ao afirmar que a segurança pública “é um regime permanente de proteção do cidadão em situação de estabilidade institucional, para a manutenção da ordem interna e a proteção do cidadão no interior do país, com intuito de convivência normal em sociedade e busca de harmonia social”<sup>218</sup>.

Em comentários à Constituição Federal de 1988, Ferreira ensina que segurança pública “é o conjunto de serviços organizados pela Administração Pública para assegurar a ordem pública e garantir a integridade física e moral das pessoas, mediante limitações impostas à atividade pessoal”<sup>219</sup>. Na mesma esteira, complementa José Afonso da Silva no sentido de que segurança pública consiste numa situação de preservação ou estabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e a defesa de seus legítimos interesses. Em sua dinâmica, é atividade de vigência, prevenção e repressão de

<sup>214</sup> RIVERO, Jean; MOUTOUCH, Hugues. *Liberdades públicas*. São Paulo: Marins Fontes, 2006, p. 393.

<sup>215</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Segurança nacional e segurança pública na Constituição de 1988*. *Revista de Direito Administrativo*. São Paulo, v. 213, p. 14 apud NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. *Segurança nacional, pública, nuclear e o direito à informação*. Rio de Janeiro: Univercidade, 2006, p. 94.

<sup>216</sup> DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 2, 3, 4, p. 280. Obra citada na p. 95 de NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. *Segurança nacional, pública, nuclear e o direito à informação*. Rio de Janeiro: Univercidade, 2006.

<sup>217</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 25, n. 97, p. 133-154, jan./mar. 1988. p. 152.

<sup>218</sup> SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 90.

<sup>219</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários à constituição brasileira*. v. 1, 4 e 5. São Paulo: Saraiva, 1989 e 1992 apud SANTOS, Altamiro J. dos. *Direito de segurança pública e legítima defesa social*. São Paulo: LTr, 2006, p. 97.

condutas delituosas<sup>220</sup>. No mesmo sentido é o posicionamento de Carvalho, para quem “a segurança pública tem por objeto a manutenção da ordem pública e tem em vista a convivência pacífica e harmoniosa da população, fundando-se em valores jurídicos e éticos, imprescindíveis à existência de comunidade, distinguindo-se, neste passo, da segurança nacional, que se refere mais à segurança do Estado”<sup>221</sup>.

Na mesma linha do conceito de ordem pública, Cretella Júnior lembra que, “quanto ao Estado, segurança quer dizer paz, estabilidade da estrutura das instituições; quanto ao indivíduo, segurança quer dizer tranquilidade física e psíquica, condições garantidoras de circunstâncias que possibilitam o trabalho, afastada a *vis inquietativa*”<sup>222</sup>. Já para Mário Pessoa, “a Segurança Pública é o estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções. As ações que promovem a Segurança Pública são as que reprimem os crimes contra a vida e a propriedade. Todavia, a Segurança Pública pode resultar da simples ausência, mesmo temporária, dos delitos e contravenções”<sup>223</sup>.

Outro ensinamento é o de De Plácido e Silva, segundo o qual “segurança pública é o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afastar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão”. Assim, a segurança pública “limita as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a”<sup>224</sup>.

Importante anotar o conceito trazido por Ceneviva, ao lembrar que, “quando a nação é fácil, quando a sua organização para preservar a comunidade é ineficaz, quando o indivíduo não tem proteção suficiente contra o mesmo Estado, a segurança se enfraquece. Quando tais fatos ocorrem, o conjunto de todas as pessoas submetidas ao mesmo ordenamento jurídico fica em perigo”<sup>225</sup>. De outro lado, Dantas entende que o Estado tem como objetivo fundamental manter a ordem que deve retratar ideias e valores da sociedade, ao expressar por meio da ideia do Direito, o que, ainda que seja algo permanente, relacionado ao próprio homem, “é variável em sua visão positivada, de época, de

<sup>220</sup> SILVA, José Afonso da. Segurança pública no Brasil e na Itália. Arquivos da Polícia Civil. São Paulo: Art Gráfica, v. 44, p. 5.

<sup>221</sup> CARVALHO, Kildare Carvalho. Direito constitucional: teoria do estado e da constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 703.

<sup>222</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição brasileira de 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. v. 6, p. 3410.

<sup>223</sup> PESSOA, Mário. O direito da segurança nacional. São Paulo: Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais, 1971, p. 7 e segs.

<sup>224</sup> DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1963. v. IV, p. 1.417.

<sup>225</sup> CENEVIVA, Walter. Direito constitucional brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 232.

sociedade para sociedade. Neste contexto, a noção de segurança pública pode, de um lado, ser tomada como ‘dever do Estado’ (que se manifesta através do poder Público) e, de outro, como direito e responsabilidade de todos”<sup>226</sup>. Essa visão se acentua no que escreve Paulo Câmara, segundo o qual segurança pública trata-se de atividade desenvolvida pelo Estado a qual deve empreender estímulos positivos e ações no sentido de que “os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e usufruir o lazer, com as instituições responsáveis por essa atividade atuando no sentido de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos antissociais, assegurando a proteção coletiva e, por extensão, dos bens e serviços públicos”<sup>227</sup>. De forma semelhante, Bengochea sintetiza ao ressaltar que “a segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade, e a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos”<sup>228</sup>.

Ao tomar por base os conceitos e definições mencionados até agora, o que se quer enfatizar é que a concepção sobre segurança pública apresenta diversos valores distintos, longe de chegar à concordância de ideias entre os especialistas. Não que se queira obter o consenso desejado, mas em alguns casos os conceitos manifestados afastam-se completamente do ideal mínimo a ser considerado como base em política pública para o setor. Veja-se a propósito a absoluta confusão conceitual quanto ao significado de segurança pública e segurança individual, ao provocar interpretações obtusas quanto ao objeto tratado. A mesma dificuldade de entendimento ocorre em relação à concepção de ‘ordem pública’. Apresentada de modo geral como sinônimo de paz, é ainda mais imprecisa vez que desamparada de qualquer referência. Sociedade em paz não implica ser necessariamente uma sociedade livre na medida em que pode ser fruto de imposição. Sociedade em paz em que membros não usufruem seus direitos básicos pode ser sociedade segura, mas definitivamente nela não há segurança pública na medida em que não se proporciona a liberdade. Identificar ordem pública com oposição à desordem, normalidade ou paz gera frustração na medida em que a ‘manutenção da ordem pública’ não acontece, já que desordem, normalidade e paz não são conceitos preceitos precisos. Com isso, segurança pública não se firma. Considerar que segurança pública ideal seria aquela em que os ilícitos houvessem desaparecido também é insatisfatório. Naquele quadro em que os ilícitos não

<sup>226</sup> DANTAS, Ivo. Da defesa do estado e das instituições democráticas na nova Constituição. Rio de Janeiro: Aide, 1989, p. 146.

<sup>227</sup> CÂMARA, Paulo Sette. Defesa social e segurança pública. In: LEAL, César Barros; PIEDADE JÚNIOR, Heitor (coords.). A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 343-359.

<sup>228</sup> BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. São Paulo em Perspectiva. v. 18, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/producao/spp/v18n01/v18n114.pdf>>. Acesso: 5 mar. 2018, p. 120.

mais existissem, haveria a segurança pública perfeita. Porém, postos os limites da realidade, a segurança pública ideal é aquela na qual a criminalidade é mantida na zona de estabilidade. Como sempre haverá criminalidade, qualquer que seja a sociedade, a segurança pública ideal jamais será perfeita, a não ser que, como tal, se tome a segurança pública na qual a criminalidade seja mantida no patamar da zona de estabilidade<sup>229</sup>.

Está correto Filocre quando enfatiza que a ideia de ordem pública como situação pacífica, isto é, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que possa produzir a prática de crimes, não prevalece porque, se todas as sociedades têm crimes, então não há sociedade em ordem pública. E, se não há sociedade em ordem pública, não há de se falar em segurança pública. De fato, para que algo seja mantido – no caso, a ordem pública –, é preciso que esse algo exista, afinal não se mantém o inexistente. Ao se falar em segurança pública, não se pode postular o afastamento de todo perigo ou todo mal que possa afetar a ordem pública. Segurança pública implica manutenção da ordem e pode-se afirmar que ela existe mesmo quando nem todo perigo ou mal tenha sido afastado, desde que esse perigo ou mal, ao compor o que denomina criminalidade, esteja na zona de estabilidade<sup>230</sup>.

Por sua vez, importa realmente chamar atenção para o fato de que o conceito de ordem pública não fica limitado à noção de segurança pública, mas envolve um conjunto de interesses que ultrapassa o objeto do processo penal; alcança o próprio equilíbrio da convivência social e contempla todos os direitos fundamentais da coletividade que possam ser afetados com novos crimes<sup>231</sup>.

Outro aspecto a ser examinado é a relação entre segurança pública e direito. Nesse sentido, Valter Foletto Santin explica que o direito à segurança está presente nas quatro gerações ou ondas de direito. Nos direitos individuais e da liberdade, faz-se notar nos direitos sociais e da igualdade, alcança os direitos dos povos e da solidariedade e vai até os direitos à vida em dimensão planetária ou universal<sup>232</sup>.

---

<sup>229</sup> FILOCRE, Lincoln D'Aquino. Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública. São Paulo: Almedina, 2010, p. 54.

<sup>230</sup> FILOCRE, Lincoln D'Aquino. Direito de segurança pública: Limites jurídicos para políticas de segurança pública. São Paulo: Almedina, 2010, p. 54.

<sup>231</sup> FIGUEIREDO, Igor Nery. A prisão durante o processo penal: entre a presunção de inocência e o dever de eficácia da persecução penal. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012, p. 114.

<sup>232</sup> SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 78.



### 3.2 A concepção de polícia e a efetividade do policiamento no Brasil

Parece evidente também, embora não diga a doutrina de forma mais contundente, que o modelo de segurança pública tradicional está, de certa forma, obsoleto, sobretudo o modo de fazer polícia. Há espaço sim para outros tipos de polícia, especialmente no âmbito municipal. Como bem define David H. Bayley em trabalho realizado em meados de 1980, sobre padrões de policiamento, polícia é o grupo de pessoas autorizadas por um grupo, geralmente o Estado, para regular as relações interpessoais dentro de comunidade através da aplicação da força física. Na pesquisa, Bayley destaca que, enquanto alguns países possuem um único corpo policial, outros possuem várias polícias, alguns sistemas são centralizados outros descentralizados, com atuação a variar de âmbito nacional a local, passando por estadual, comunas, condados, municipais, com sobreposição de ações ou fronteiras de atuação bem delimitadas<sup>233</sup>.

Talvez seja exatamente assim. Não se sabe ao certo se esse é realmente o modelo de polícia e de segurança pública que se projeta para o futuro, mas exemplo dessa constatação pode ser visto em algumas das conclusões extraídas por David H. Bayley quando aponta as seguintes tendências para o futuro da polícia: a) diversificação do formato institucional das corporações, com o crescimento de polícias privadas e agentes de segurança; b) aumento do policiamento devido ao crescimento demográfico; c) manutenção da estrutura dos sistemas de polícia, pela resistência da tradição burocrática, com pequena tendência de centralização entre as forças policiais em alguns países; d) maior publicização das ações policiais e responsabilização da polícia, com maior supervisão externa; e) aumento do papel político das forças policiais; f) extensão do trabalho policial; g) aumento dos requisitos profissionais e mudanças na administração para efetividade das polícias; h) variação das estratégias de policiamento no controle da criminalidade de acordo com a incidência de violência coletiva, preocupação da população com os crimes comuns e visão do indivíduo dentro da comunidade<sup>234</sup>.

Faz coro a esse entendimento a lição de Charles Swanson et al. sobre a polícia comunitária, no sentido de que ela amplia o conceito original de polícia, pois a polícia é o público e o público é a polícia, pois os policiais são pagos para dar atenção integral aos cidadãos,

---

<sup>233</sup> BAYLEY, David H. Padrões de policiamento. São Paulo: Edusp, 2001, p. 229-231.

<sup>234</sup> BAYLEY, David H. Padrões de policiamento. São Paulo: Edusp, 2001, p. 229-231.

com maior interação da polícia com outros órgãos e entidades do Estado responsáveis pela melhoria da qualidade de vida.

Assim, reforçam, o papel da polícia é ampliado para além da solução de crimes e sua eficiência é mensurada não pelas taxas de detenções e prisões, mas pela ausência de crime e desordem. O policial deve ser preparado para lidar com os problemas atinentes ao cidadão, e sua efetividade é mensurada pela cooperação pública. O serviço policial é entendido como função vital e de grande oportunidade, sendo sua proximidade com o cidadão o traço de seu profissionalismo. Utiliza-se de informações sobre as atividades dos indivíduos e grupos para realizar suas investigações<sup>235</sup>.

Quando se fala em militarização da polícia, é preciso recordar que a primeira Polícia Militar foi organizada nos anos de 1830 pelo Duque de Caxias, mas, apesar de estruturada em termos militares, em suas várias encarnações, não fez diretamente parte do Exército, mas sempre constituiu organização paralela, frequentemente sob a autoridade civil, e é por isso que ela tem sido caracterizada por alguns pesquisadores como instituição híbrida<sup>236</sup>.

É importante lembrar a impressão de Woods e Ziembo-Vogl quando destacam que, para ser efetiva, a polícia deve ter seus objetivos com clareza, com os membros da organização policial a analisar cada política interna sob a luz de seus próprios conceitos, mas, infelizmente a missão da polícia não está clara para a própria organização e seus membros<sup>237</sup>. Essa visão se acentua quando se faz o encontro com outros posicionamentos doutrinários, como o de Jean Claude Monet, ao afirmar que as missões são definidas em termos gerais, constituindo-se mais em cartas de boas intenções que o que deve ser alcançado; assim predomina a manutenção da paz, ordem e segurança, o cumprimento da lei e a proteção do livre exercício dos direitos e liberdades do cidadão<sup>238</sup>.

São também bastante ponderáveis os argumentos do Coronel José Vicente Silva Filho quando aponta para algumas iniciativas isoladas. São ações que mostram a tendência das organizações policiais em avançar no combate à criminalidade a partir de modelos de integração com a comunidade e entre as instituições do sistema de justiça criminal. O modelo de policiamento comunitário também possui experiências praticadas em São Paulo, Bahia e Rio

<sup>235</sup> SWANSON, Charles R.; TERRITO, Leonard; TAYLOR, Robert W. Police administration. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

<sup>236</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros: crimes, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2011.

<sup>237</sup> WOODS, De Vere; ZIEMBO-VOGL, Joanne. The mission of policing, 1997.

<sup>238</sup> MONET, Jean Claude. Polícias e sociedades na Europa. São Paulo: Edusp, 2001.

Grande do Sul. Outra boa iniciativa lembrada por Silva Filho seria a equivalência hierárquica e salarial de policiais militares e civis como a existente em São Paulo desde 1984, assim como a formação conjunta de policiais das duas organizações, como em alguns cursos promovidos no Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul<sup>239</sup>.

Alguns traços das instituições policiais persistiram ao longo do tempo; como lembra Caldeira, os mais importantes deles são a divisão da polícia desde 1831 entre força civil e força militar – as quais geralmente competem entre si em clima de hostilidade considerável; desde a metade do século XIX, nota-se a preponderância progressiva da força militar na tarefa de patrulhamento de rua. Houve sempre polícia civil encarregada de tarefas judiciárias e administrativas e, em alguns momentos, de supervisionar o patrulhamento.

Essa força foi comumente organizada sob a autoridade do chefe de polícia e vários delegados de distrito. O patrulhamento de rua tem cabido, em geral, à outra organização, geralmente militarizada, apesar de em alguns momentos ter estado sob a autoridade do chefe de polícia (como durante o Estado Novo). Em alguns períodos (por exemplo, entre 1926 e 1969 no Estado de São Paulo), o patrulhamento foi dividido em corporação militar (Força Pública) e corporação civil (Guarda Civil)<sup>240</sup>.

Interessante que se faça, para melhor entendimento da questão, rápida retrospectiva sobre o que se convencionou chamar de ‘poder de polícia de segurança pública’. Conveniente, então, lembrar que a expressão ‘poder de polícia’ tem sua origem na primeira metade do século XIX e é fruto de construção jurisprudencial estadunidense. O juiz Marshall, então presidente da Corte Suprema americana nos idos de 1824 a 1827, já utilizara os vocábulos *police* e *power* com significados próximos aos da atualidade, vindo a expressão completa a aparecer em decisão do juiz Shaw no caso *Commonwelth x Alger*<sup>241</sup>.

O poder de polícia de segurança pública é pressuposto lógico da polícia de segurança pública. É algo *in potentia*, enquanto polícia é algo *in actu*<sup>242</sup>. Em outros termos, o poder de

<sup>239</sup> SILVA FILHO, José Vicente. Reflexões para uma Política Nacional de Segurança Pública. In: VELLOSO, João Paulo do Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (coords.). Pobreza, cidadania e segurança. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

<sup>240</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de muros: crimes, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2011.

<sup>241</sup> “The power we alude to is rather the POLICE POWER, the power vested in the legislature by the Constituion to make, ordain, and establish all manner of wholesome and reasonable laws, statutes, and ordinances, either with penalties or without, not repugnant to the Constitution, as they shall judge to be for the good and welfare of the Commonwealth and of the subjects of the same” *apud* CRETELLA JÚNIOR, José. Do poder de polícia. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 6.

<sup>242</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Do poder de polícia. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 3.

polícia de segurança pública concretiza-se na atuação policial. Constitui-se na faculdade da autoridade em fazer observar o dever de não perturbar a boa ordem da coisa pública<sup>243</sup>. Ou seja, o poder de polícia de segurança pública origina-se de sujeição genérica traduzida no *dever* de todos – qualquer cidadão – de não perturbação da ordem pública; nisso se constitui a especificidade do poder de polícia de segurança pública. O poder de polícia de segurança pública pode se dar em dois momentos. Primeiramente, no âmbito legislativo estatal ao ditar normas gerais e abstratas limitadoras, e, posteriormente, no exercício da função executiva estatal, desempenhada pela polícia de segurança pública.

Pondera-se, portanto, que não tem o menor suporte a ideia assente de que a atuação municipal em segurança pública está associada aos aspectos relacionados à atividade policial. Estreita-se discussão de considerável amplitude em sua essência. Na verdade, quando se defende a atuação mais efetiva do município na área de prevenção, projeta-se a ação das Prefeituras com assistência à comunidade por meio da prestação de serviços públicos de qualidade.

Os instrumentos de avaliação da efetividade do policiamento no Brasil devem considerar as políticas de segurança pública não somente do Governo Federal, mas também dos outros entes federativos, especialmente no que diz respeito à qualificação das forças policiais e ao modelo de gestão da segurança pública adotado. Nesse cenário, constitui retrocesso a acumulação de atribuições no campo da segurança no poder central.

Para demonstrar que ainda se tem muito a evoluir no tema, vale atentar que, mesmo com resultados inexpressivos alcançados pelo Governo Federal brasileiro no campo da segurança pública, insiste-se nas propostas que visam à centralização das ações no campo da segurança. Registre, nesse sentido, a tramitação no Congresso Nacional da PEC Nº 6/2017, que objetiva federalizar a segurança pública, incorporar as polícias civis à Polícia Federal, unificar as polícias militares em Polícia Militar da União e unificar os corpos de bombeiros militares em Corpo de Bombeiros Militares da União<sup>244</sup>. Conquanto louvável essa preocupação com a segurança pública, não se pode deixar de assinalar sua dificuldade de implantação na prática e, acima de tudo, garantir a efetividade do policiamento nas cidades brasileiras.

---

<sup>243</sup> MAYER, Otto. Derecho administrativo alemán, Buenos Aires, Depalmas, t. II, p. 19. Boa ordem da coisa pública modernamente considerada, evidentemente.

<sup>244</sup> Altera os arts. 21, 22, 42 e 144 da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para federalizar os órgãos de segurança pública.

Parece evidente, também, embora não o digam os especialistas de forma mais contundente, que a efetividade do policiamento no Brasil exige o aparelhamento policial a partir de modelos de gestão profissional, livres do apadrinhamento, da ingerência política e do improvisado, com ações orientadas pelo uso da inteligência e da informação, o que requer planejamento estratégico com inclusão da realidade do sistema prisional, e política de investimentos com alocação de recursos rigorosamente vinculada às avaliações qualitativa e quantitativa dos dados consolidados, fornecidos pelos entes federativos.

### **3.3 Criminalidade, segurança pública e democracia**

É entendimento consagrado que o tema da segurança pública é indissociável da análise cartesiana da questão da criminalidade em um regime democrático. Então, no que atina ao ponto central do tema abordado, procede afirmar na mesma linha concebida por Meigla Maria Araújo Merlin de que é preciso não perder de vista que democracia é também processo e que o município é o espaço privilegiado para o desenvolvimento desse processo para o qual toda a sociedade organizada é convocada a participar das discussões sobre medidas para o fortalecimento do poder local, dentro de um ambiente em que a tendência de centralização de poder pode acabar por golpear mortalmente a democracia, se os cidadãos organizados não chamarem para si a tarefa de colaborar no processo de construção democrática<sup>245</sup>.

Registre-se, porém, que não basta reconhecer a legitimidade do município para intervir no sistema de segurança pública e na execução da pena, incluído nesta o próprio sistema penitenciário. Essa intervenção deve ser precedida de estudos e diagnósticos a respeito do tipo de crime e das estatísticas de violência do município. Nesse particular, merece consideração a utilização de informações do Mapa da Violência do Brasil, que analisa os tipos de crimes cometidos em municípios brasileiros<sup>246</sup>. Além disso, não se pode ignorar a forma como a

---

<sup>245</sup> MERLIN, Meigla Maria Araújo. O município e o federalismo: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

<sup>246</sup> Exemplo característico é o Mapa da Violência 2016, com estudos sobre homicídios por armas de fogo no Brasil, o qual analisou crimes do tipo cometidos entre 2012 e 2014 em cerca de três mil municípios brasileiros que juntos concentram 98% dos homicídios do país. As fontes utilizadas para desagregar os homicídios por armas de fogo nos municípios foram: o Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, para o número de homicídios; para os dados de população municipal, necessários para estimar as taxas de homicídios por armas de fogo que resultam da relação entre o número de incidentes registrados em determinado município e sua população, foram utilizadas as estimativas de população do IBGE fornecidas para que o Tribunal de Contas da União (TCU) estabelecesse as cotas para os Fundos de Participação dos Municípios

criminalidade se desenvolve nas cidades, sua migração de área para outra, o perfil dos criminosos, o custo da segurança e do encarceramento, a responsabilidade do Poder Judiciário e do Ministério Público nas comarcas, com provimento dos cargos de juiz e promotor de justiça, a existência de Defensoria Pública no município, enfim, todas as informações essenciais feitas por órgãos da Prefeitura ou consultoria especializada, para entender o funcionamento do sistema de justiça criminal e contribuir com subsídios para as ações a serem executadas pelo Poder Público Municipal na área da segurança.

A propósito, destacam-se as lições de Angelina Peralva a respeito da relação entre democracia e criminalidade. A autora reconhece que o processo de retorno à democracia dos anos subsequentes à década de 1980, ou seja, após o fim do regime ditatorial, ocorreu, paradoxalmente, com intensificação sem precedentes da criminalidade violenta e, a partir dessa afirmação, considera que, contraditoriamente, nas últimas décadas, tanto a violência como a democracia criaram raízes no Brasil sem que uma tenha conseguido ser freio para a outra, ao passo que as instituições da ordem – a polícia e o sistema judiciário – foram incapazes de garantir à população a segurança pública e padrões mínimos de justiça e respeito aos direitos<sup>247</sup>. Como descrito pela autora, a crescente criminalidade violenta não foi capaz de impedir a consolidação democrática e a legitimação do imaginário de cidadania e direitos que lhe são inerentes. Correta, assim, é a análise conclusiva de que violência e democracia expandiram-se de maneira interligada, complexa e paradoxal.

Mas não é só: redundaria em verdadeiro equívoco e flagrante omissão, restringir-se a análise da violência às suas formas tradicionais, sem adentrar à complexidade e ao paradoxo que a acompanham. Observa-se que as estatísticas sobre violência e criminalidade que sustentam a formulação de políticas públicas na área da segurança pública, ocultam, invariavelmente, aspectos essenciais quanto à significação dos elementos pesquisados. Note-se, nesse particular, que os números atribuídos à violência deixam de ser fidedignos quando desprezam a análise de outros tipos de violência, tão ou mais graves que a violência física e a psicológica. É o caso da violência estrutural, descrita por Johan Galtung como a forma de violência indireta que resulta da “própria estrutura social – entre humanos, entre grupos de humanos (sociedades), entre grupos de sociedades (alianças, regiões) no mundo”<sup>248</sup>. Ao definir

---

(FPM). Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016\\_armas\\_web.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2018.

<sup>247</sup> PERALVA, Angelina. Violência e democracia: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

<sup>248</sup> LOPES, Paula Duarte; FREIRE, Maria Raquel. Reconceptualizar a paz e a violência: uma análise crítica, 2012, p. 13-26. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/614>> Acesso em: 03 set. 2018.

paz como mais do que a ausência de guerra (violência direta), Galtung a interpreta em sentido positivo ao incluir violências estruturais e culturais. Nesse cenário, a violência direta refere-se à violência física e psicológica exercida diretamente sobre a pessoa, e a violência cultural traduz-se numa rede que legitima os outros dois tipos de violência através do seu sistema de normas e comportamentos. Atente-se, ainda, à circunstância de que as políticas de combate à violência urbana são traçadas pela União e Estados, e executadas no município, mas sem a participação deste. Com efeito, o desafio de transformar culturas de violência em culturas de paz deve conjugar os esforços de todos os entes federativos, e reunir condições estruturais que caracterizam a violência.

Johan Galtung advertiu desde cedo que não é particularmente importante atingir *a* definição ou *a* tipologia da violência. Mais importante é indicar dimensões teóricas significativas da violência que possam orientar o pensamento, a investigação e, potencialmente, a ação para os problemas mais importantes<sup>249</sup>. Compreende-se, por isso, que a construção tripartida de Galtung (violência física, estrutural e cultural) há de ser examinada a partir de perspectiva multidimensional, e com noção ampla e normativa de violência.

As distinções apresentadas por Galtung a partir da identificação do sujeito da violência permitem estabelecer a diferença entre violência pessoal e violência estrutural, relacionando esta última com a injustiça social e caracterizando-a como tendencialmente latente<sup>250</sup>.

Ressalte-se que, em 1990, Galtung introduziu uma nova forma ou dimensão de violência: a violência cultural. Define-a como qualquer aspecto ou elemento de uma cultura, da esfera simbólica da nossa existência – por exemplo, a religião e a ideologia, a linguagem e a arte, a ciência empírica e a ciência formal (lógica e matemática) – que poderá ser usado para legitimar socialmente a violência direta ou estrutural<sup>251</sup>. A violência cultural, atuando através de mecanismos de interiorização, faz com que a violência direta e estrutural, pareçam corretas ou que pelo menos não pareçam erradas (1990: 261). A violência direta é um facto, a violência estrutural é um processo e a violência cultural é uma invariância, uma permanência (...).<sup>252</sup>.

<sup>249</sup> GALTUNG, J. (1969: 168), “Violence, peace and peace research”, *Journal of Peace Research*.

<sup>250</sup> GALTUNG, J. (1969: 172), “Violence, peace and peace research”, *Journal of Peace Research*.

<sup>251</sup> PUREZA, José Manuel; MOURA, Tatiana Moura. Violência (s) e Guerra (s): do triângulo ao continuum. Coimbra: FLUC. Instituto de História Económica e Social. *Revista Portuguesa de História*. 37 (2005) 45-63.

<sup>252</sup> GALTUNG, J. (1990: 261), “Cultural violence”, *Journal of Peace Research*, 27(3).

Na esteira da doutrina de Johan Galtung<sup>253</sup>, é possível reconhecer a coexistência da violência cultural, consubstanciada na produção de ideias justificativas das demais violências, com a paz cultural, identificada com a cooperação e comisseração com todas as formas de vida. Do mesmo modo a existência simultânea da violência direta, materializada pela eliminação física do outro, com a paz direta, presente nas formas de controle não violentas, com sanções positivas. E, por fim, a coexistência da violência estrutural, representada por mecanismos sistêmicos de injustiça e morte, com a paz estrutural, ou seja, a satisfação das necessidades básicas e distribuição de bens e serviços.

Na linha do que se defende nesta tese, observe-se que não há como se fazer o exame circunstanciado da segurança pública sem partir da concepção de que o município é o ente federativo por excelência, a esfera de poder em que primeiramente ocorrem os fatos mais importantes da vida cotidiana. Por esse argumento, e por ter caráter multidisciplinar e multidimensional, a criminalidade precisa ser concebida e estudada considerando diversos fatores e a ação recíproca entre eles, sejam fatores endógenos (internos) ou exógenos (sociais), o que, na lição de João Farias Júnior, desdobra-se em familiares, econômicos, pedagógicos e ambientais<sup>254</sup>.

A despeito da aparente veemência, há entendimento no sentido de que, combater a criminalidade, em especial a criminalidade violenta, implica o uso de mecanismos igualmente violentos, de modo que, como defende Willian Mcnell, na essência, o ato de quem pratica a violência e o ato de quem a combate não se diferencia. A distinção ocorre na finalidade de quem atua. O crime se dá em nome e a favor dos interesses de um indivíduo ou de um grupo, enquanto o combate ao crime protege os interesses da coletividade, mais especificamente a sobrevivência da sociedade livre<sup>255</sup>.

É importante sublinhar que, no contexto brasileiro, a segurança pública não pode mais ser tratada como questão exclusivamente estadual ou federal. Diante de sua complexidade e interdisciplinaridade, adquiriu caráter transnacional; reclama visão estratégica e gestão eficaz dos órgãos competentes dos três entes da federação. Daí ser possível afirmar que o sentimento

---

<sup>253</sup> GALTUNG, Johan. Três formas de violência, três formas de paz. A paz, a guerra e a formação social indo-europeia. Tradutor: João Paulo Moreira. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Revista Crítica de Ciências Sociais, 71, junho 2005: 63-75

<sup>254</sup> FARIAS JÚNIOR, João. Criminologia prevencionista visando à segurança pública e a paz social. Disponível em: <<http://www.criminoprevencionismo.com.br/>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

<sup>255</sup> MCNELL, Willian H. As gangues de rua são uma antiga herança da civilização. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (org.). Insegurança pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 11-31.



de insegurança da população é agravado, em grande parte, pelo reconhecimento de que as cobranças feitas a um só ente federado jamais serão atendidas, pelo fato de que os recursos humanos e materiais disponibilizados à área da segurança pública são absolutamente insuficientes. Firmada a premissa de que esta é questão que ultrapassa os limites dos conchavos políticos, é imperioso que os governos municipais assumam o compromisso com os Estados e a União de participação no planejamento estratégico para o setor.

Certamente, há um anseio punitivo na sociedade, sobretudo nas grandes cidades, que se vê atônita diante da necessidade de respostas imediatas do Poder Público. É certo também que o alvo preferido e tradicional da cobrança do cidadão é o órgão representativo do Estado-membro, por não saber, ou não querer saber, que a responsabilidade é e deve ser compartilhada entre os entes federativos. Não se podem perder de vista, contudo, os avanços ocorridos na área da segurança pública, que passou a ser tratada, principalmente após a Constituição Federal de 1988, de forma abrangente e multidisciplinar, ainda que preponderantemente atrelada à questão policial, mas com significativos progressos em relação ao regime constitucional anterior. Note-se, porém, que, na esteira da doutrina usual, a exegese trazida por Muniz e Zacchi mostra que, por mais que o processo constituinte de 1987/1988 tenha incorporado declaração e garantias fundamentais e introduzido o paradigma da segurança como preservação da ordem pública e serviço de caráter civil, distinguindo-se das diretrizes de defesa nacional, a característica marcante daquele período foi de permanência das estruturas e práticas institucionais do passado<sup>256</sup>.

Torna-se evidente que a questão da segurança pública não se restringe a simples questionamentos sobre atribuições dos entes federados e seus respectivos órgãos. A discussão é, de fato, mais abrangente. Deve-se considerar que o mais importante é diligenciar para que o sistema de justiça criminal, por meio de um processo harmônico, alcance sua verdadeira finalidade, qual seja, a de integrar Poderes e Instituições capazes de garantir a ordem pública, incluída nesse desiderato, a fase em que se verifica a efetividade da aplicação da lei penal: a execução da pena, responsabilidade do Poder Judiciário, Ministério Público e Administração Prisional, com participação indispensável da Defensoria Pública, no âmbito da União, dos Estados e, especialmente, dos Municípios.

---

<sup>256</sup> MUNIZ, Jacqueline; ZACCHI, José Marcelo. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. In: ESCOBAR, Santiago et al. Seguridad ciudadana – concepciones y políticas. Caracas: Nueva Sociedad, 2005, p. 85-148.

A questão que se coloca aqui é a necessidade de evitar o cometimento de graves equívocos perpetrados ao longo da história. É bem verdade que se estabeleceu no Brasil a concepção reducionista de que segurança pública sempre foi atribuição da União, por meio dos Ministérios da Justiça e da Defesa, e dos Estados-membros, por meio das Secretarias de Segurança e Defesa Social. Note-se que, dispensados da cobrança de participação nesse processo durante décadas, os municípios permaneceram afastados do debate. O mais grave, entretanto, foi constatar que o distanciamento ocorrido pela administração municipal da segurança da população foi determinante para o esfacelamento da estrutura administrativa dos governos estaduais e do governo federal. Sem a participação municipal efetiva, o sistema de segurança sempre foi coxo. Preocupa o afastamento referenciado. Irrefutável que, valorizada a integração dos entes federativos na área da segurança, as ações da Polícia Federal e das Polícias Estaduais no combate às organizações criminosas, por exemplo, seriam fortalecidas e se tornariam mais céleres, eficientes e proveitosas para a justiça criminal e decisivas para diminuição da impunidade. Limitar a atuação do aparato municipal na seara da segurança das cidades brasileiras à vigilância dos prédios públicos do município é consagrar a inação e a visão retrógrada como princípios administrativos, incompatíveis com a moderna Administração Pública.

Por isso, então, é que se sustenta a adoção de modelo que contemple a vocação dos municípios para atuarem neste setor da administração pública, a começar por infundir dinamismo ao processo de descentralização e municipalização da administração das políticas públicas na área da segurança, com a regionalização de tarefas, tradicionalmente exercidas pelo Estado (policimento ostensivo, por exemplo). Nesse sentido, o recrutamento de pessoal para integrar a polícia municipal no seio da comunidade, diminui os custos e faz com que os que assumem a causa pública fiquem comprometidos. É, portanto, compreensível, que no âmbito da segurança pública, sejam ampliados os investimentos em tecnologia contra crimes cometidos no interior dos transportes coletivos, com planejamento e estratégias traçadas com a participação das Secretarias Municipais de Transportes Urbanos e órgãos correlatos. Trata-se, portanto, de se buscar novos conceitos e modelos historicamente desconsiderados nas estruturas institucionais das prefeituras, que precisam ser incentivadas a criar secretarias ou órgãos gestores de segurança.

Sob o mesmo enfoque, é conveniente destacar iniciativas relevantes para viabilização da participação efetiva dos municípios nas políticas de segurança pública e, conseqüentemente, na execução da pena de forma ampla, não só nas questões atinentes ao sistema prisional. Nesse

ponto, registra-se que essas duas finalidades expressam conteúdos diferentes, apesar de confundidas quando excluídas as cautelas principiológicas. Com efeito, a possibilidade de participação do município no sistema prisional envolveria atuação restrita aos estabelecimentos penais, sua administração, construção e reforma, enquanto a municipalização da execução da pena estender-se-ia a todos os aspectos da fase executória, inclusive do próprio sistema prisional. Nesse sentido, como bem destacado por Renato Sérgio de Lima e Liana de Paula (2014)<sup>257</sup>, a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1997 e, posteriormente, o estabelecimento de fundos e programas específicos para os municípios visando à realização de diagnósticos, elaboração de planos municipais de segurança, formação das guardas municipais, bem como investimento em tecnologia da informação, revelam que o próprio Governo Federal, amparado pela política nacional de segurança, tem preocupação com a descentralização da forma como a pena é atualmente executada, e, como destacado pela autora, fortalece os municípios; como exemplo disso, tem-se o investimento de aproximadamente sessenta milhões de reais nos municípios entre os anos de 2001 e 2004 (KHAN; ZANETIC, 2005) por meio do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Há também outro aspecto a ser destacado no que diz respeito ao Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que expressa preocupação com a questão municipal, no sentido de que, na trama complexa que compõe o combate à violência, o lugar do município está centrado na prevenção, cujo instrumento primordial de atuação é a Guarda Civil Municipal<sup>258</sup>, com treinamento e profissionalização adequados à prevenção e combate à criminalidade.

Ao se tomar como correta a possibilidade de o município ser elevado à posição de protagonista da segurança pública no Brasil, há de se questionar os limites de atuação e a necessidade de criação de estrutura organizacional especial no âmbito do executivo municipal para desempenhar a contento esse papel. Em outras palavras: quais ações realmente constituem, nesse caso, o diferencial justificador da primazia do município em relação aos outros entes da federação nessa área? Não se ignora, evidentemente, o conteúdo político que integra a matéria. Há de se notar, porém, que segurança pública nunca foi prioridade na agenda dos municípios, tampouco foi o tema preferido das lideranças políticas locais. O fato é que as prefeituras podem

<sup>257</sup> LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (orgs.). Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2014.

<sup>258</sup> Da “fusão” entre a Força Pública e a Guarda Civil originou-se a Polícia Militar, influenciada diretamente pelo Exército, por meio da Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM), criada pelo Decreto nº 61.245, de 28 de agosto de 1967, com o objetivo de coordenar as ações das forças militares estaduais nos estados federados e o seu controle pelo Exército. In: MARIANO, Benedito Domingos. Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 16.

fazer mais pela segurança da comunidade, além de cuidar de iluminação, limpeza pública e outras medidas dessa natureza em parceria com o governo do Estado e, em alguns casos, com o governo federal, como criação de órgãos competentes para o combate à criminalidade e à violência.

Situação por vezes ocorrente nas eleições municipais, a discussão sobre a participação do município na segurança pública tem sido utilizada, invariavelmente, com fins eleitoreiros, e não com vistas ao real interesse da comunidade. É esse, de fato, o aspecto determinante do fracasso das políticas públicas na área da segurança e da estagnação do processo de modernização do modelo atual de proteção e respeito às garantias individuais do cidadão. Em vista disso, é importante destacar que, não sem motivo, estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. A compreensão da expressão ‘todos’, pronome indefinido, é de todas as pessoas, de todas as esferas de poder, todos os entes da federação, entendimento facilitado pela parte central do dispositivo que esclarece a finalidade da segurança: para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. E a parte final, em conformidade com o significado do pronome ‘todos’, é taxativa ao relacionar os órgãos federais e estaduais através dos quais a segurança deve ser exercida: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares. Por conseguinte, nesse processo de compreensão do texto constitucional, é forçoso convir que o preceito fundamental em torno da segurança pública enquanto dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, demanda a percepção de que a questão da prevenção e repressão ao crime é um problema cuja solução exige esforços da União, Estados e Municípios, indistintamente, com investimentos eficientes na gestão dos recursos no sistema de segurança propriamente dito e no sistema penitenciário.

Ao se considerar o fracasso das políticas públicas de segurança formuladas e executadas pela União e pelos Estados, a população das cidades brasileiras se vê atônita diante do aumento crescente da violência e da criminalidade. Surgem assim, nesse cenário sombrio, manifestações individuais e coletivas de ódio e de desforra no seio da comunidade desprovida da ação estatal, arditamente capitaneadas por politiqueiros plantonistas e, por conseguinte, agravamento da sensação de insegurança, criação de planos emergenciais e espalhafatosos preparados às pressas para resolver as situações críticas, fatores que colocam em risco todo o sistema gerencial da segurança pública nas três esferas da federação.

É bem verdade que discussões importantes na área da segurança pública dizem respeito à viabilidade da criação da polícia municipal. É certo também que questão como essa faz parte do conjunto de propostas comumente apresentadas pelos movimentos municipalistas em defesa da participação mais efetiva do município na segurança pública. Controvérsias à parte, o fato é que as críticas mais contundentes procedem de grupos que não reconhecem o município como ente federativo, mesmo após a Constituição Federal de 1988 ter considerado os municípios como componentes da estrutura federativa. As contestações dirigem-se, basicamente, à existência de conflitos de atribuições entre os órgãos de segurança dos Estados-membros e da União, além da não existência de Justiça municipal. Além disso, alega-se vedação constitucional para legitimar a criação de polícia nos municípios nos moldes da Polícia Militar ou da própria Polícia Civil, mesmo que tal iniciativa contribua para o aperfeiçoamento da segurança pública em proveito da população das cidades. De qualquer sorte, parece indubitável a necessidade de revisão constitucional no sentido de conferir poderes aos municípios para criação de órgãos competentes para atuação na segurança pública.

Discute-se a segurança pública no Estado brasileiro por meio de metodologias confusas, o que torna o debate enfraquecido por ausência absoluta dos elementos indispensáveis ao esclarecimento do ponto mais importante da questão: a responsabilidade do município nesse processo. Ao se considerar a proliferação do medo e da violência e o conseqüente aumento da sensação de insegurança nas comunidades mais necessitadas, o Estado vê-se obrigado a arranjar a qualquer custo soluções mirabolantes cujos efeitos são deletérios para as populações mais carentes, as que verdadeiramente acabam por suportar os custos de operações executadas sem o mínimo de planejamento. Difícil saber o que é mais grave: gerenciar a insegurança decorrente da criminalidade violenta ou administrar a execução de planos utópicos preparados por integrantes da Administração Pública, absolutamente despreparados para ocupar cargos estratégicos na estrutura da segurança pública. Prenuncia-se, então, o fracasso de medidas teratológicas, anunciadas com pompa e fachada de resolutivas, mas historicamente custosas ao contribuinte brasileiro.

Cogita-se, com muita frequência, nas análises sobre os problemas de segurança pública, a aplicação de medidas antigas, testadas em situações excepcionais e em contexto determinado, para resolver questões absolutamente desiguais, em realidades complexas. São concepções expressivas, mas de evidente inaplicabilidade. Repetem, de modo geral, iniciativas

malsucedidas originadas nos Executivos estadual e federal, a respeito das quais os municípios nem sequer são chamados a opinar<sup>259</sup>.

Na verdade, a literatura criminal brasileira tem se dedicado com seriedade ao tema da segurança pública. Contudo, outro é o entendimento de Vladimir Passos de Freitas e Danielle Anne Pamplona, que afirmam, com certo exagero, que, em relação ao art. 144 da CF<sup>260</sup>, a doutrina pátria não lhe dedica mais do que duas páginas nos comentários à Constituição, a jurisprudência não registra precedentes e na academia não existem monografias de graduação, dissertações de mestrado ou teses de doutorado a qualificar o tema como um quase nada jurídico<sup>261</sup>. Feito o contraponto, ressalta-se o aumento considerável de trabalhos acadêmicos sobre o tema 'segurança pública', com referenciais teóricos e práticos bem delimitados, fundamentados em sólida base científica.

É importante chamar a atenção para o paradoxo existente entre a norma constitucional e o sistema de segurança adotado no Brasil. Um país de expressiva extensão territorial com um tipo de policiamento cujo comando opera à distância dos fatos. Em que pese, pois, a estrutura disponibilizada pelos Estados e pela União, não se pode esperar eficácia de ações realizadas sem o conhecimento das causas dos problemas a serem enfrentados nos municípios, executadas por pessoas que, na maioria dos casos, desconhecem a região, sua cultura, hábitos e costumes. E, quando se faz menção a policiamento, entenda-se prevenção e repressão, ou seja, Polícia Militar e Polícia Civil. É evidente que o custo operacional dessas ações se torna elevado, em função, muitas vezes, da necessidade de deslocamento de equipes de apoio com profissionais preparados. Acrescente-se a isso o fracasso de operações pela falta de comprometimento dos policiais. Porém, segurança pública não se resume a operações policiais. Envolve, acima de tudo, formulação e execução das políticas públicas de prevenção à criminalidade e à violência. Decerto, mesmo depois da realização de operações de combate ao crime, permanece na população o sentimento generalizado de insegurança.

É possível afirmar que a maior parte das políticas públicas de segurança tende ao fracasso em função de equívocos em sua formulação. São erros crassos cometidos por desconhecimento de preceitos básicos do direito e, especialmente, falta de cuidado na utilização

---

<sup>259</sup> DA SILVA, Jorge. Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

<sup>260</sup> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

<sup>261</sup> FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (coords.). Segurança pública. Das intenções à realidade. Curitiba: Juruá, 2014, p. 10.

de alguns institutos e até mesmo ignorância quanto ao significado de alguns termos. Tome-se como exemplo a confusão que é feita quanto à acepção do termo ‘criminalidade’. A aplicação indiscriminada da palavra levou à sua banalização e, conseqüentemente, à indução de políticas públicas afastadas da realidade criminal das cidades brasileiras e inexequíveis por qualquer um dos entes federativos. Anota-se que, contundentes críticas são feitas em razão dessa incorreção de interpretação. Lembra-se de Lincoln D’Aquino Filocre, ao ensinar que criminalidade, entendida como a prática temporal e territorial de atos legalmente tipificados como crime, decorre de elaboração legislativa e, sob esse aspecto, é construída. Ocorre que nem todos os tipos penais, naquilo que diga respeito aos efeitos de sua prática, merecem a atenção estatal, sobretudo quando afetam exclusivamente a esfera de particulares sem hipótese de produção de danos a direitos fundamentais. É incorreto afirmar, portanto, que a atividade policial é de combate à criminalidade. Não menos incorreto, lembra o autor, é ter a atuação policial como atividade de combate a perigos decorrentes da criminalidade, isso porque a raiz de comportamentos perigosos legalmente tipificados como crime decorre de fatores sociais e econômicos que em nada se confundem com atuação policial de combate<sup>262</sup>.

### **3.4 Ações municipais na área da segurança pública**

É importante chamar a atenção para as iniciativas municipais bem-sucedidas no Brasil na área da segurança pública, baseadas em experiências locais. Naturalmente, não é correto desconsiderar empreendimentos exitosos de outros países, especialmente em cidades sul-americanas como Bogotá e Cali, paradigmas de segurança urbana, mas há de se atentar para as idiosincrasias nacionais. Com efeito, não há como retroceder na inclusão do município na segurança pública como protagonista de ações que levam em consideração as características e vocação desses entes federados, não só no campo normativo, mas também como executor e fiscal de projetos essenciais para a proteção do cidadão.

No Brasil, conforme reconhece Luiz Eduardo Soares, as melhores experiências têm sido aquelas realizadas na esfera municipal, destacando-se no país a experiência na cidade de Diadema, em São Paulo, e no exterior as experiências em Bogotá, Boston e Nova York, os consórcios italianos, os contratos de gestão franceses, os experimentos preventivos ingleses e a

---

<sup>262</sup> FILOCRE, Lincoln D’Aquino. Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro. São Paulo: Almedina, 2017.

ouvidoria irlandesa, e ainda os avanços nessa área ocorridos no Uruguai, em Santiago do Chile, no Peru, no Panamá e na Cidade do México<sup>263</sup>. O autor apresenta algumas propostas para a segurança pública, com destaque para algumas no âmbito do Congresso Nacional, como a desconstitucionalização da matéria referente às polícias, nos aspectos alusivos à atual exigência de que haja, em cada estado e sob o controle do executivo estadual, duas polícias constituídas a partir da fratura do ciclo do trabalho policial, uma das quais seja civil, responsável pela função repressivo-investigativa; outra militar, responsável pelo trabalho ostensivo-preventivo. Com a desconstitucionalização, seria transferida aos estados a autoridade para legislar sobre suas polícias. Outra proposta envolve os estados e os municípios, titulares de polícias, que não poderiam beneficiar-se de fundos públicos nacionais, destinados à segurança pública, se não apresentassem, com seus pleitos, compromissos com políticas preventivas julgadas pertinentes pelos técnicos da SENASP.

A segurança pública depende das ações dos governos locais, pois os municípios estão mais aptos que os estados e o governo federal para atuar permanentemente na prevenção da violência, por meio de políticas públicas sociais e urbanas. É essa a conclusão a que chegou Benedito Mariano ao considerar que: 1) a administração municipal interfere de forma direta e sensível nas condições de vida da população; 2) parte expressiva dos problemas que alimentaram a sensação generalizada de insegurança nas cidades está diretamente relacionada à qualidade de vida desfrutada pelos cidadãos nos espaços urbanos; 3) o provimento democrático e preventivo de segurança depende de variáveis extrapoliciais, tais como o ambiente comunitário, os equipamentos coletivos, a infraestrutura social e urbana, o meio ambiente e os serviços de utilidade pública; 4) boa parte dos problemas de segurança vivenciados pelos cidadãos no espaço urbano ultrapassa a competência exclusiva e a intensidade das ações das polícias, o que requer a cooperação das comunidades e de outras agências públicas e civis prestadoras de serviços essenciais à população; 5) a natureza, a diversidade e a intensidade dos problemas de segurança, assim como as demandas e prioridades nesse campo, variam de acordo com as comunidades locais; e 6) cabe aos municípios a normatização e a fiscalização de posturas relativas ao ordenamento, ao uso e à ocupação do

---

<sup>263</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: dimensão essencial do Estado Democrático de Direito. In: SCHWARCZ, Lilian Moritz; BOTELHO, André (orgs.). Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.



espaço urbano, que contribuem direta ou indiretamente para a sensação de segurança nas cidades e para a prevenção de determinados delitos<sup>264</sup>.

Há de se salientar que, não obstante a Constituição Federal de 1988 ter estabelecido a segurança como direito fundamental dos brasileiros e estrangeiros residentes no país, o que se vê na prática cotidiana é a negação desse direito ou sua má prestação. Observe-se quanto a esse aspecto que, mesmo a despeito de o Estatuto da Cidade estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos<sup>265</sup>, a participação do Poder Público municipal na formulação das políticas públicas para esse fim tem sido ínfima, não propriamente por conta da usurpação de competências pelos outros entes federativos, mais pelo injustificável afastamento das municipalidades de seu compromisso social.

No contexto brasileiro, há de se destacar a importância do município no desenvolvimento de políticas de prevenção ao crime que tenham como público visado crianças e adolescentes. Nesse ponto, conforme reitera Ludmila Ribeiro, destacam-se as iniciativas que visam (1) o entendimento dos condicionantes da violência nas escolas, para a elaboração de ações que visem sua redução; (2) a operacionalização de programas de profissionalização e lazer que tenham como objetivo ocupar os jovens no período extraclasse, a fim de evitar, dessa forma, seu envolvimento com atividades ilícitas; (3) a manutenção e supervisão de programas direcionados a menores infratores que receberam medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, de maneira a diminuir a probabilidade de eles cometerem um novo crime quando do fim da execução dessas medidas<sup>266</sup>.

Outro tema recorrente quando se fala em segurança pública diz respeito à criação de órgãos para executar a política de segurança no âmbito dos municípios, seja com status de secretaria, coordenadoria ou outra nomenclatura. Na verdade, há, igualmente, outro lamentável equívoco quanto ao entendimento de que referido ato se traduz em mais recursos a serem destinados para o setor. Particularmente expressivo é, nesse sentido, o argumento de Windson Jeferson Mendes de Oliveira ao escrever sobre segurança pública e território, oportunidade em que defende a tese de que, mais importante do que coordenar e implantar ações específicas de

---

<sup>264</sup> MARIANO, Benedito Domingos. Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 57-58.

<sup>265</sup> Art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

<sup>266</sup> Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/afinal-qual-e-o-papel-que-o-municipio-pode-ter-na-seguranca-publica>> Acesso em: 3 jan. 2018.

segurança, um órgão central pode realmente melhorar a situação da segurança pública da cidade se conseguir imprimir essa lógica na atuação dos demais órgãos e secretarias, opinar no Plano Diretor da cidade, indicar locais onde equipamentos públicos com potencial preventivo devem ser instalados, direcionar programas sociais para a população em risco – tanto de se tornar vítima quanto perpetradora de crimes –, conseguir mostrar aos demais órgãos municipais as consequências criminais de alguns planos, como a construção de complexos habitacionais a concentrar populações desfavorecidas em áreas sem infraestrutura, escolas ou centros de atendimentos a jovens, gigantescos e pouco administráveis<sup>267</sup>.

No entanto, não há nenhum estudo significativo que possa servir de base para reconhecimento dos efeitos positivos da instituição, estruturação e definição das atribuições dos referidos órgãos. Cabe, por isso mesmo, quanto a esse aspecto, admitir que a incógnita para determinar os resultados dessas medidas, acaba por criar dificuldades para formulação de projetos de curto prazo. Não existe, tampouco, qualquer material que descreva exaustivamente as atividades que essas secretarias têm desenvolvido na prática.

Ao seguir essa linha de pensamento, Tulio Kahn e André Zanetic advertem, em estudo sobre o papel dos municípios na segurança pública, que, diferentemente das Secretarias Estaduais de Segurança, as Secretarias Municipais surgiram em um momento histórico em que já se compreendia a diferença entre ‘políticas de segurança pública’ e ‘políticas públicas de segurança’, estas últimas mais amplas que as primeiras, mescladas com questões de cidadania e direitos humanos, e lembram que, por certo, o problema da criminalidade não se esgotará e não se resolverá em longo prazo apenas com o aperfeiçoamento do sistema de justiça criminal; então as Secretarias Municipais de Segurança, tal como concebidas aqui, serão fortes aliadas<sup>268</sup>.

Ainda dentro desse cenário, questiona-se a verdadeira atribuição dos municípios na segurança pública brasileira. Ao se alicerçar em modelos adotados em algumas cidades do país, Ludmila Ribeiro salienta que, antes de tudo, deve-se elaborar um diagnóstico percuciente e, a partir daí, identificar o papel que o município pode ter na segurança pública com elaboração de um Plano Municipal de Segurança Pública, cujas ações podem ser operacionalizadas por Secretaria Municipal de Segurança Pública ou, até mesmo, por Coordenadoria de Ordem Pública, e justifica que, de maneira geral, a criação de instâncias como essas tem como objetivo viabilizar o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação de ações, projetos e

---

<sup>267</sup> Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v. X, n. 19, p. 203-223, jan/jun 2017.

<sup>268</sup> O artigo foi publicado na Coleção Segurança com Cidadania, v. I, Subsídios para construção de um novo fazer segurança pública.

programas que tenham como objetivo a prevenção do crime e a redução do sentimento de insegurança no âmbito municipal<sup>269</sup>.

Outro aspecto importante realçado por Ludmila Ribeiro refere-se à circunstância de que, no caso de pequenos municípios que não dispõem de orçamento suficiente para elaborar um diagnóstico e um plano de segurança pública, ou que não possuem condições de constituir e manter a estrutura administrativa de Secretaria Municipal de Segurança Pública podem ser abertos canais de comunicação entre a população e as agências responsáveis pelo provimento da segurança pública que atuam no nível local, ou seja, os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPS), que permitem à população discutir os principais problemas que causam insegurança no bairro ou na cidade, e ainda os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), composto pelas polícias, pelo Judiciário e pelo Ministério Público, com a finalidade de acompanhar o sistema de cumprimento de penas privativas de liberdade e medidas socioeducativas e de elaborar planos de ação integrados, além de outras ações pertinentes.

Outro fato relevante é a organização da Frente Nacional de Prefeitos em busca de alternativas para o problema da segurança pública, a fim de promover um esforço para estabelecer bases coletivas de formulação e atuação. Miraglia ressalta a criação de secretarias de segurança municipais ou órgãos correspondentes e que os investimentos na capacitação de gestores nessa área e os treinamentos específicos para as guardas municipais são, todos, elementos que demonstram o reconhecimento por parte dos municípios de seu papel, além do esforço para qualificar suas ações<sup>270</sup>. Em São Paulo, por exemplo, foi criado em 2001 o Fórum Metropolitano de Segurança, organização que reúne 39 prefeituras da região metropolitana em torno do tema. Por fim, entre os anos de 2004 e 2006, diversas organizações da sociedade civil passaram a trabalhar em parceria com os municípios na realização de diagnósticos, elaboração de planos municipais de segurança, na criação e condução de cursos de formação para a Guarda Municipal<sup>271</sup>.

Ao adentrar de forma mais incisiva na questão da segurança pública segundo a ótica municipalista, é conveniente registrar que o Distrito Federal, reconhecido como ente federativo

---

<sup>269</sup> Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/afinal-qual-e-o-papel-que-o-municipio-pode-ter-na-seguranca-publica>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

<sup>270</sup> MIRAGLIA, P. Os municípios e a segurança pública. In: LIMA, R. S. de; PAULA, L. Segurança pública e a violência: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2008, p. 89-100.

<sup>271</sup> No artigo “Os municípios e a segurança pública” (LIMA; PAULA, 2014), os autores ainda estabelecem alguns princípios a serem adotados para a formulação de políticas de segurança, como ações do poder local com planejamento e execução transversais; o engajamento da comunidade para que a população se reconheça nas políticas formuladas, apropriando-se delas e com interesse em participar da execução, monitoramento e avaliação dessas políticas.

autônomo e dotado de poderes para auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, não pode ser subdividido em municípios, nos termos do art. 32 da Constituição Federal brasileira de 1988<sup>272</sup>. Assim, a competência para criar e executar ações que normalmente seriam da competência das prefeituras ou dos governos estaduais é do governador legalmente eleito<sup>273</sup>. Há de se ressaltar, porém, que o fato de estar impedido pela Constituição Federal de ser subdividido em municípios não constitui óbice para que o Distrito Federal tenha sua estrutura de segurança pública nos moldes do que é adotado nos Estados, ou seja, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil.

A discussão sobre a participação mais efetiva dos municípios brasileiros na segurança pública aguça a busca por alternativas peculiares, com viés multifacetado, o que nem sempre corresponde ao que se espera para a mudança de perspectivas para o setor. Dentro desse cenário, o primeiro desafio que se apresenta ao analista mais atento é identificar, dentre outras razões, os motivos pelos quais se enfrentam todos os tipos de resistência para convencer membros das Câmaras de Vereadores, das Assembleias Legislativas e do Congresso Nacional da necessidade de cumprimento do Pacto Federativo na área da segurança. De outra parte, há razoável entendimento no sentido de que os legisladores dos três níveis da Federação jamais atentaram para o colapso financeiro e a desestruturação político-administrativa dos municípios brasileiros, o que fortalece a tese de que a autonomia municipal ainda permanece no plano da utopia. A verdade é que as municipalidades não possuem estrutura adequada para assumir as responsabilidades decorrentes da autonomia previstas na Constituição Federal, tampouco investem para alcançá-la. Exemplo dessa constatação pode ser observado na procura desenfreada pela criação de municípios sem qualquer critério desde a Constituição de 1946, apenas com interesse na repartição dos recursos constitucionalmente estabelecidos, iniciativa que conta com o apoio dos Estados, licenciosidade refreada pela Constituição Federal de 1988.

Em razão de suas peculiaridades e dificuldades, a segurança pública é o setor que mais tem sido assolado por medidas populistas e irracionais. Seus proponentes variam de partidários da truculência a cientistas sociais desconectados da realidade fática, passando por políticos sem

---

<sup>272</sup> Art. 32, da CF. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

<sup>273</sup> A afirmação de que o Distrito Federal é um ente federativo autônomo precisa ser interpretada com cautela, considerando que a autonomia do Distrito Federal é protegida de forma parcial pela União, citando-se como o exemplo o disposto no art. 32, § 4º, da Constituição Federal, nos seguintes termos: “Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar”.

ou em final de mandato, ávidos pelo voto de corporações policiais. Trata-se de atividade cujo objetivo é administrar riscos e medos, mas que se transformou, por sua depreciação e concepção ultrapassada, em produtora dos riscos que deveria combater. Há de se notar, então, que a tendência municipalista tem se solidificado, dentre outras razões, pelo descrédito e ineficiência do modelo atual de segurança pública, afastado do poder local e assumidamente elitista, cada vez mais centralizado e distanciado da segurança dos municípios<sup>274</sup>. Ainda que plausíveis, são frágeis os argumentos que atribuem o fracasso dos planos de segurança ao aumento da violência, ao adensamento populacional e ao acúmulo de encargos dos municípios após a Constituição de 1988. De fato, tem razão Celso Saléh quando defende a valorização do município e o atendimento das legítimas aspirações sociais dos trabalhadores e das comunidades interioranas concentradas nos municípios, com adequada compensação tributária e, sobretudo, a respeitar e ampliar, expressivamente, sua autonomia, o que haverá de fortalecê-los e engrandecê-los<sup>275</sup>.

Como salienta Jorge da Silva, constitui-se em temeridade tentar planificar, de Brasília, todos os aspectos da vida dos cidadãos, nos mais longínquos rincões do país. A tendência à municipalização não parece algo passageiro, mas terá de se contrapor a outra, não menos forte: o centralismo autoritário, a marca registrada da formação do Brasil. O foco no município implica a abordagem da segurança a partir dos problemas locais e dos interesses das comunidades e dos municípios, e não do interesse do Estado, com base em conceitos abstratos como os de ‘unidade nacional’ e ‘segurança nacional’<sup>276</sup>. Sob outra perspectiva, a municipalização da segurança pode ser pensada por meio de convênios com a própria Polícia Militar<sup>277</sup>. Está correto Benedito Mariano quando afirma que a inclusão dos municípios no setor de segurança pública brasileiro só se justifica se for para ocupar o espaço, a lacuna existente, no que diz respeito à prevenção<sup>278</sup>.

---

<sup>274</sup> Gilmar Mendes lembra que o município é o membro da Federação mais diretamente ligado à população. A perspectiva do interesse local como norteador das principais necessidades e das limitações municipais serve de importante guia para o estabelecimento de acordos cooperativos mais eficazes, aptos a suprir carências específicas das regiões, o que leva à conclusão de que estamos diante, portanto, de um grande potencial a ser estimulado. MENDES, Gilmar Ferreira. O município na Constituição Federal Brasileira. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coords.). Gestão pública e direito municipal. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>275</sup> SALÉH, Celso. O município na Constituição de 1988. Brasília: Valei, 1989.

<sup>276</sup> SILVA, Jorge da. Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

<sup>277</sup> Conveniente, sobre o tema, consultar a monografia para a Escola Superior de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro do capitão PM Getúlio do Brasil Queiroz, que defendeu o municipalismo, mas na perspectiva de convênios com a Polícia Militar, que manteria certo controle sobre as Guardas. Aqui também, a tendência ao centralismo, só que no Estado-membro (Cf. QUEIROZ, Getúlio do Brasil. Integração da Polícia Militar com o poder público municipal. Rio de Janeiro: ESPM, 1992).

<sup>278</sup> MARIANO, Benedito Domingos. Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 116.

Tema pouco explorado nos colóquios sobre segurança pública são as controvérsias quanto às ações de segurança executadas por meio de parcerias em municípios limítrofes, especialmente os que integram as regiões metropolitanas. Particularmente significativa, a questão deve integrar os planos de segurança como meio eficaz de combate ao crime organizado, cada vez mais com feições intermunicipal, interestadual e internacional. Não se ignora que, historicamente, por exigência de sua própria religião, a cidade devia ser absolutamente independente. Como descrito por Fustel de Coulanges, era preciso que cada cidade tivesse seu código particular, pois cada cidade tinha sua religião e era da religião que decorria a lei. Devia ter sua própria justiça soberana, e não podia haver nenhuma justiça superior à da cidade. Cada cidade tinha seus pesos e suas medidas. Não se admitia que pudesse haver algo em comum entre duas cidades. A linha de demarcação era tão profunda que mal se podia imaginar que fosse permitido o casamento entre seus habitantes. Entre duas cidades podia haver aliança, associação momentânea com vista à vantagem que obter ou a perigo que repelir; mas jamais havia união completa, vez que a religião fazia de cada cidade um corpo que não podia receber nenhum outro. O isolamento era a lei da cidade<sup>279</sup>.

### **3.5 A segurança pública e as Constituições brasileiras**

Ao se examinar alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988, verifica-se que a tese segundo a qual a responsabilidade pela segurança pública deve ser compartilhada entre União, Estados e Municípios não pode ficar à mercê de interpretações obtusas, fruto de interesses retrógrados que levaram ao sucateamento das instituições policiais brasileiras nas últimas décadas. Pode-se mencionar, por exemplo, o art. 144 e seus parágrafos, assim como o art. 22 e seus incisos, que tratam, respectivamente, sobre matérias relacionadas direta ou indiretamente sobre segurança pública. O que é necessário destacar, nesse contexto, é a indispensabilidade de exercício das competências correspondentes de forma que as diretrizes traçadas sejam compartilhadas com absoluto senso de cooperação entre os entes federativos.

Em “Coronelismo, enxada e voto”, um dos marcos inaugurais da moderna ciência política no Brasil, Victor Nunes Leal lembra que o federalismo de 1891 deixou as funções policiais a cargo dos Estados e cada um deles organizou livremente seu aparelhamento policial.

---

<sup>279</sup> COULANGES, Fustel de. A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Tradução: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

A função das polícias militares não era limitada à manutenção da ordem no Estado, mas se estendia à preparação das campanhas eleitorais e apoio à posição do Estado no equilíbrio político da federação, com duas limitações: as polícias militarizadas constituíam reserva do Exército, e o Departamento Federal de Segurança Pública, em todo o território nacional, apurava os crimes contra as instituições políticas e sociais, além de exercer os encargos da polícia marítima, aérea e de segurança das fronteiras<sup>280</sup>.

Ao tratar da questão dos municípios e a segurança pública, o constitucionalista José Afonso da Silva adverte que, reflexões sobre a criação de municípios não de constituir pressupostos, se se quiser porventura atribuir aos municípios alguma forma de competência em matéria de segurança pública, de vez que isso acarretará forte aumento nas despesas municipais. De fato, é inequívoco que a Constituição Federal de 1988 modificou profundamente a posição dos municípios na Federação, considerando-os componentes da estrutura federativa, assim o fazendo, de forma clara, no art. 1º e no art. 18<sup>281282</sup>. Ressalta-se, porém, que na segurança pública não figuram competências municipais, ao se considerar que não estão enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, mesmo que se queira ver a face do conceito do peculiar interesse local, porque os fatos da segurança pública se dão basicamente nos núcleos urbanos (cidades e vilas), que são de caracterização municipal<sup>283</sup>. O autor lembra que a municipalização da segurança pública<sup>284</sup> é tema recorrente desde há mais de vinte anos, ou desde a promulgação da

---

<sup>280</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

<sup>281</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

<sup>282</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>283</sup> SILVA, José Afonso da. Os municípios e a segurança pública. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe. *Gestão pública e direito municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>284</sup> José Afonso da Silva ainda esclarece que no direito estrangeiro existem exemplos de *polícias municipais*. Nos EUA, como se sabe, é municipal o policiamento na maioria de suas cidades, e funciona bem. Na Espanha a *polícia local* depende da legislação das Comunidades autônomas; *Polícias locais* lá são unidades operativas da Administração municipal e são tradicionalmente encarregadas da segurança pública nos seus respectivos Municípios (cf. Gonzallo Jar Couselo e Juan-Luiz Pérez Martín, *Legislación sobre cuerpos de policía, ámbito estatal, autonómico y municipal*, Madrid: Dykinson, 1997, p. 441; de resto, todo o § 7º, p. 409-485, é dedicado às polícias locais). Na França, também foi assim; até 1941 quase a totalidade dos efetivos policiais pertencia às polícias municipais sob a autoridade do “maire” (Chefe executivo da comuna, espécie de prefeito). Mas a partir de 1941 começou a estatização das polícias municipais, ainda que Dominique Monjardet, comentando o fato, observe que, entre os países ocidentais, as polícias estatais centralizadas são um elemento notável da exceção latina. “Dans la majorité des cas, au contraire, le principe même d’une police d’État unique ET centralisée a toujours été considéré comme une menace inacceptable pour les libertés publiques et l’autorité policières de droit commun est La commune (Canada, États-Unis, Belgique, Pays-Bas, pays scandinaves). Dans d’autres cas, enfin, elle est régionale (Allemagne, Grande-Bretagne)”, (cf. Dominique Monjardet, *Ce que fait la Police, sociologie e la force publique*, Paris: La Découverte, 1996, p. 30). Pode-se incluir o Brasil neste último grupo, já que o sistema de polícia de segurança, ostensiva e judiciária é de competência estadual.

Constituição Federal de 1988, a partir da atribuição aos municípios da faculdade de criar guardas municipais, e ressalta que sempre se pretende que essas guardas assumam funções policiais, notadamente de polícia preventiva e ostensiva, e não raro essa discussão vem associada à unificação das polícias, pretensão que ganhou reforço com a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que, nos incisos III e IV do art. 5º, se lhes reconhece, talvez ao arrepio da Constituição, competência para o exercício de aspectos da segurança pública, quais sejam: atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistemática da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social.

O que se põe em pauta, essencialmente, portanto, é reconhecer que eventual atribuição de segurança pública aos municípios, depende de alteração constitucional por meio de Emenda. A propósito, convém mencionar a Proposta de Emenda à Constituição nº 534/2002 do então senador Romeu Tuma, que confere às Guardas dos Municípios atribuições para executar serviços de policiamento ostensivo e preventivo<sup>285</sup>. Cumpre lembrar que há também em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013 de autoria do senador Lindbergh Farias (PT/RJ) e outros, que altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestruturando o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.

### **3.6 As Guardas Municipais e a participação da comunidade**

Outra questão que tem gerado controvérsias em discussões sobre a participação do município na segurança pública respeita à possibilidade de a Guarda Municipal ser utilizada de forma mais efetiva nas atividades de manutenção da ordem pública nas cidades brasileiras. Observação sobre essa instituição é oportuna e necessária. Presentes no Brasil desde o período colonial, as Guardas Municipais sempre tiveram um papel de destaque, porém de coadjuvante

---

<sup>285</sup> Art. 1º O § 8º do art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Art.144... § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal...” (NR) Art. 2º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10: “Art.144... § 10. Compete à União criar, organizar e manter a guarda nacional, com atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações”. Em 6/2/2018. Apresentação do Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia n. 8031/2018, pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), que requer inclusão na Ordem do Dia da Proposta de Emenda à Constituição n.º 534/2002.



no cenário local. Criadas originalmente para oferecer proteção às propriedades públicas, logo foram destinadas a atuar na segurança das cidades e, após a implantação do regime militar, assumiram feições preponderantemente de combate do que de resguardo da comunidade que deve proteger. Como decorrência dessa tendência, foi cancelado o deslocamento das Guardas Municipais para os Estados-membros, sem prejuízo de assunção de importantes atribuições orientadas à prevenção da criminalidade por meio de ações planejadas e previamente definidas em leis específicas no âmbito da competência municipal, que aumentam a sensação de segurança das pessoas que vivem no município. De fato, vias públicas iluminadas e monitoradas por câmeras, com a presença de agentes fardados e treinados, constituem fator de inibição à prática de atos de vandalismo, arruaça e de todo tipo de violência nas cidades.

No que diz respeito à sua previsão na Constituição Federal, os municípios brasileiros poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Observa-se que a constituição das Guardas tem finalidade específica. A verdade é que a limitação imposta pelo texto constitucional acaba por inviabilizar a proteção pretendida, considerando que a falta de resolução da questão carcerária é fator preponderante para o agravamento da crise na segurança pública de qualquer cidade. Ainda que o delineamento de ações específicas na área de segurança seja o mote para o engajamento do município como protagonista nesse cenário, o que prevalece é a estrutura administrativa arcaica integrante da antiquada tradição federalista brasileira, materializada no afastamento do ente em que verdadeiramente é testada a eficácia das políticas públicas.

Impõe-se consideração preliminar acerca do surgimento das Guardas Municipais. A primeira Polícia Municipal no Brasil surgiu em 1842 com a denominação de Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Em São Paulo, a Lei Provincial nº 23, de 26 de março de 1866, sancionada por Joaquim Floriano de Toledo, então Presidente da Província de São Paulo, criou as Guardas Municipais, órgãos cuja finalidade era garantir a segurança pública. Se no passado, em que o clamor por segurança era menor que atualmente, ainda assim a Guarda trabalhava sem peias, nesta segunda década do século XXI não é possível limitar sua atuação de zelar pela segurança dos munícipes e de todas as pessoas que transitam pela comuna. O entendimento é o de que a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF)<sup>286</sup> não pode deixar de aplicar-se também à segurança pública, e o contato mais direto do povo com prefeitos

---

<sup>286</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: (EC no 53/2006). I – legislar sobre assuntos de interesse local.

e vereadores – mesmo porque a área dos municípios é menor – é condição para a pressão política necessária ao controle eficaz de um serviço com as peculiaridades da segurança pública<sup>287</sup>.

Assim, ao se prevalecer da condição de serem dotados de autonomia para legislar sobre o tema, alguns municípios não ficaram limitados ao sistema convencional de estabelecimento de competências das Guardas Municipais, tais como a proteção do patrimônio público. Mesmo a despeito de eventual divergência doutrinária e jurisprudencial quanto aos limites constitucionais de sua atuação, o fato é que as Guardas Municipais adquiriram *status* que ultrapassou a forma tradicional de ‘preservação dos bens patrimoniais’, passando a ter atuação semelhante às Polícias Militares estaduais, o que, de certo modo propicia o aumento da sensação de segurança por um lado, mas por outro causa dúvidas na comunidade sobre o verdadeiro papel dos órgãos de segurança, tendo como consequência a diminuição da confiança nas instituições.

A controvérsia sobre a natureza jurídica das Guardas Municipais tem sido debatida de forma exaustiva na doutrina brasileira, com destaque para o questionamento se são ou não órgãos de segurança pública. Como adverte Diógenes Gasparini, o trabalho das Guardas Municipais interessa à incolumidade das pessoas, mas o autor nega que elas tenham competência para executar serviços de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública<sup>288</sup>. Faz coro a esse entendimento a lição de Álvaro Lazzarini<sup>9</sup>, para quem as Guardas não são órgãos de segurança pública por não se voltarem para ‘ordem pública’, e sim para os bens, instalações e serviços particulares do município<sup>289</sup>.

Ao manifestar-se sobre o tema em discussão, Jorge da Silva exemplifica que as Guardas Municipais poderiam ser aproveitadas sem se confundir com a polícia, desde que sejam entendidas tarefas adicionais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, tais como: vigilância ostensiva de imóveis e instalações municipais, incluídos hospitais, postos de saúde, escolas, cemitérios, reservas ambientais e outros; vigilância dos recursos naturais, do patrimônio histórico e do meio ambiente; atividades de defesa civil municipal; segurança para o bom funcionamento dos serviços do Executivo e do Legislativo municipais; segurança para o cumprimento das posturas municipais, como, por exemplo, a garantia coercitiva dos embargos

---

<sup>287</sup> ALEXANDRE, Carlos. Guarda municipal: criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

<sup>288</sup> GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. In: Relatório do simpósio “As Guardas Municipais e o ordenamento jurídico”. São Paulo: Polícia Militar, 1992, p. 36. Gasparini sustenta que os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública estão fora do ‘interesse local’, referido no art. 30 da CF.

<sup>289</sup> LAZZARINI, Álvaro. A relação entre segurança pública e ordem pública. Revista Forense, v. 316, p. 3-34.

a obras ilegais; fiscalização do trânsito nas vias municipais e presença ostensiva em praças, parques e jardins.

Ainda que pela Lei nº 10.826/2003, que regulamenta o Sistema Nacional de Armas (SINARM), integrantes das guardas dos municípios com mais de 50 mil habitantes possam usar armas de fogo, o fato é que não há como se reconhecer índole policial nessa instituição, do contrário seria confundi-la com a Polícia Militar, de feição absolutamente diferente, o que não significa excluir sua intervenção em áreas territoriais no município, devidamente demarcadas, a trabalhar em prol e com o apoio da comunidade. Em síntese, a Guarda Municipal deve se orientar, nas atividades em defesa do cidadão, pelos princípios da eficiência, da legalidade e do respeito à dignidade humana.

Como proposto por Carlos Alexandre, há necessidade de mudança no texto constitucional para legitimar as Guardas Municipais a participar de forma mais efetiva da segurança pública do Brasil, por meio de Emenda à Constituição Federal<sup>290</sup>, com destaque especial para alteração do art. 23, para incluir a competência legislativa, e a alteração do art. 30, fixando a competência municipal.<sup>291</sup>

<sup>290</sup> ALEXANDRE, Carlos. Guarda municipal: criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

<sup>291</sup> Art. 144. A segurança pública, dever exclusivo e indelegável do Estado, direito de todos, e pela qual, todos são responsáveis, é exercida para velar a incolumidade das pessoas e pela preservação de seus direitos fundamentais.

1º A polícia preventiva-ostensiva e o corpo de bombeiros, ambos de caráter civil, serão organizados pelos Municípios, isolados ou em consórcio, em carreiras únicas, sob controle de conselhos constituídos majoritariamente por representantes de entidades da sociedade civil, na forma da lei. Cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal, fazer tal controle, na defesa dos próprios públicos e interesses correspondentes.

#### Competência Legislativa

O art. 23, que fixa as atribuições comuns à União, aos Estados e aos Municípios, ganha um inciso XIII:

XIII – Legislar sobre a estrutura e funcionamento das polícias preventiva-ostensivas e dos corpos de bombeiros, ambos de caráter civil.

#### Competência Municipal

O art. 30, que fixa a competência dos municípios, ganha um inciso X:

X – Manter, com a cooperação técnica e financeira do Estado, a polícia preventiva-ostensiva e o Corpo de Bombeiros.

#### Justificativa:

No regime federativo vigente no país, o poder de polícia se distribui pelas três esferas de poder: a União, os Estados-membros e os Municípios. A polícia não nasce da natureza. Como criação jurídica, necessário se faz que o constituinte e até mesmo o legislador infraconstitucional, enfrentem com mais arrojo a participação ativa, utilizando-se de linguagem que seja ao mesmo tempo clara e abrangente, já que o Estado – membro, até aqui, tem-se mostrado impotente para baixar a criminalidade a níveis suportáveis para a população.

Considerando que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, os Municípios, através de suas respectivas Guardas Municipais, deverão dar proteção mais ampla possível aos bens, serviços e instalações, devendo, nesse caso, tolher toda ação nefasta de indivíduos, preventiva e repressivamente, quando se trata da preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas, do patrimônio e dos serviços.

A municipalização da segurança pública segue a desburocratização e aproxima a polícia da comunidade. Polícia Municipal é verdadeiramente polícia comunitária, de bairro, mas transparente e permite fiscalização direta pela sociedade civil organizada e pelas organizações e movimentos populares. Até por isso, vem recebendo atenção,

Em pesquisa sobre a segurança pública no Brasil, Benedito Mariano, afirma que a institucionalização das guardas-civis municipais como novo ator no sistema de segurança pública só tem sentido se representar o fator novo de tal sistema; se elas forem capazes de recuperar os valores e a lógica de ação preventiva que caracterizaram as guardas-civis estaduais, extintas pelo arbítrio. Na verdade, vários chefes de Executivos municipais criaram suas guardas-civis e não se preocuparam em estabelecer, a partir da criação do órgão municipal, um programa de segurança pública que tivesse a guarda-civil como seu principal órgão executor. Ainda é prática comum os governos municipais se valerem de policiais da ativa ou, na maior parte das vezes, de policiais aposentados, em especial, oficiais das Polícias Militares, para comandar as guardas-civis. Esses servidores das polícias estaduais trouxeram para as guardas-civis a lógica, as regras e os vícios estruturais de suas instituições de origem, o que, na prática, contribuiu para que as guardas civis não tivessem identidade própria como órgão municipal de segurança pública<sup>292</sup>.

É relevante abordar, na linha de raciocínio que se tem desenvolvido, algumas questões relacionadas ao entendimento pretoriano a respeito dos limites de atuação das Câmaras dos Vereadores para legislar sobre as competências das Guardas Municipais, para que se perceba, ainda com maior nitidez, a índole constitucional de um tema tratado com certa banalidade pelas municipalidades. Como salienta Gilmar Ferreira Mendes, o tema ainda será apreciado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal e implica saber a extensão do que está disposto no art. 144, § 8º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual os municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. A repercussão geral da matéria já foi reconhecida pelo Plenário Virtual<sup>293</sup>, e, nos termos da proposta do relator, é preciso que o STF “defina parâmetros objetivos e seguros que

---

estudos e propostas modernizadoras e democráticas da OAB, por ver nelas a melhor solução para o provimento da segurança pública.

Justificativa:

A essência do dia-a-dia do cidadão ocorre na cidade. Se extrapolarmos a ideia, esse relacionamento do cidadão com seu dia-a-dia fica, no máximo, no município. É no município que vivem todos. É ao Prefeito, assim, que incumbe, no limite, a responsabilidade pelo bem comum.

Todavia, está o município desprovido de meios próprios para prover um dos itens essenciais ao bem comum dos cidadãos, ou seja, a segurança.

Na atual Constituição já há permissão para que os municípios contratem suas guardas municipais, mas é pouco! É preciso dar aos municípios brasileiros a capacidade de se auto-organizarem e proverem, com a polícia municipal, a própria segurança pública, sem embargo de ação da polícia estadual e complementarmente a ela, mas com a ótica local, seja a grande cidade ou a pequena cidade interiorana. A polícia municipal dará agilidade às ações do Prefeito, no sentido de dar-se segurança aos cidadãos.

<sup>292</sup> MARIANO, Benedito Domingos. Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 116.

<sup>293</sup> RE 608588, rel. Min. Luiz Fux.

possam nortear o legislador local quando da edição das competências de suas Guardas Municipais”, para que não haja eventual usurpação da competência residual dos Estados<sup>294</sup>. Também está em tramitação a ADI 5156, que contesta dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), segundo o qual “compete às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (art. 2º). De relatório do Min. Gilmar Mendes, na ação se sustenta, em síntese, a incompetência da União para legislar sobre Guardas Municipais, já que se trata de órgãos facultativos a serem criados ou não pelos municípios, segundo o interesse predominantemente local. Ademais, ressalta-se a impossibilidade de Guarda Municipal atuar como polícia, nos termos do art. 144, § 8º, da Constituição Federal. Adotou-se o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, e a ação está pendente de julgamento<sup>295</sup>.

Há um aspecto pouco abordado pelos especialistas em segurança pública e que tem relação direta com a visão municipalista da questão. Trata-se da participação da comunidade na formulação e execução das políticas públicas de prevenção à criminalidade e à violência. Evidentemente que a comunidade deve ser ouvida por meio dos instrumentos de participação popular, previstos na própria Constituição Federal de 1988, especialmente por intermédio das audiências públicas. Note-se, ademais, que a falsa noção de que segurança é obrigação apenas do poder público, alimentada ao longo de décadas, desencadeou o desmonte dos programas da União e dos Estados, amesquinhou o debate sobre o assunto e achatou os investimentos na área.

Como dito anteriormente, na maioria dos municípios brasileiros, predomina a indiferença das administrações locais com as questões da segurança pública e carcerária, sob o argumento de que é um problema do governo do Estado e da União federal. Nesse ponto, registra-se a apatia das comunidades no que diz respeito à participação democrática com vistas a exigir melhoria dos serviços públicos prestados no município, aí incluídos os serviços de segurança e carcerário. Com efeito, é mais cômodo para um prefeito transferir responsabilidades ao governador do Estado e ao presidente da República pelo combate à criminalidade e pela construção de presídios e sua administração, do que enfrentar o desgaste pelas ocorrências rotineiras verificadas nos estabelecimentos penais. Vê-se, assim, que a questão da segurança pública é indissociável da questão penitenciária em um regime

---

<sup>294</sup> O STF também aprecia a controvérsia sobre a imposição de multas de trânsito por guarda municipal, questão com repercussão geral reconhecida (RE 637539), RG/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, J. em 8.9.2011).

<sup>295</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. O município na Constituição Federal Brasileira. In: Gestão pública e direito municipal. MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coords.). São Paulo: Saraiva, 2016.

democrático. Isso é importante na medida em que se aprofunda o estudo sobre a criminalidade nas cidades brasileiras, ao identificar sua evolução interligada à democracia.

Afinal, o que é possível à polícia realizar? Qual polícia (militar ou civil) deve assegurar a ordem pública nas cidades brasileiras? Trata-se de questões fundamentais cujas respostas ajudam a resolver o imbróglio em que se transformou o sistema de segurança pública no Brasil. Em primeiro lugar, a exemplo do que defende Michel Ferronato, parece impossível para qualquer instituição policial, militar ou civil realizar qualquer ação sem o apoio de outras instituições, incluindo a sociedade civil; em outras palavras, a atividade policial não é tarefa solitária, mas comunitária, a realizar atividades de inteligência por meio dos diversos policiais comunitários inseridos em comunidade; isso sim é capaz de resolver melhor os problemas da criminalidade, já que propiciará o planejamento para ações futuras e a análise de acontecimentos potencialmente importantes<sup>296</sup>.

É necessário perceber que a visão municipalista da segurança pública implica reconhecer, fundamentalmente, a inseparabilidade da vida em comunidade dos riscos inerentes da convivência entre seres humanos desiguais. Com a aparência de lugar protegido e acolhedor, onde a fraternidade e a solidariedade traspassam a vida de seus habitantes, a comunidade concentra, na verdade, ingredientes explosivos acionados sempre que é quebrado o pacto social. Em razão dessas peculiaridades, a sensação de segurança oferecida a quem vive em comunidade sempre será questionável. De fato, a expectativa criada em relação ao poder público quanto à satisfação do direito à segurança denota certo comodismo do expectador.

Apesar de suas características reconhecidamente apazíveis, a comunidade reúne elementos que revelam a existência de um intricado sistema de compensação, o que, de alguma forma, é alimentado pelos sonhos dourados dos comunitários. Faz coro a esse entendimento a lição de Zygmunt Bauman ao lembrar que há um preço a pagar pelo privilégio de ‘viver em comunidade’ – e ele é pequeno e até invisível só enquanto a comunidade for um sonho. O preço é pago em forma de liberdade, também chamada ‘autonomia’, ‘direito à autoafirmação’ e ‘à identidade’. Não seremos humanos sem segurança ou sem liberdade; mas não podemos ter as duas ao mesmo tempo e ambas na qualidade que quisermos. Esperar que o Estado, se chamado ou pressionado adequadamente, fará algo palpável para mitigar a insegurança da existência não é mais realista do que esperar o fim da seca por meio de dança da chuva, diz Bauman. Parece

---

<sup>296</sup> FERRONATO, Michel. Segurança pública e polícia comunitária: estratégia de inteligência policial. In: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords.). Inteligência de segurança pública. Um xeque-mate na criminalidade. Curitiba: Juruá, 2012, p. 210

cada vez mais claro que o conforto de existência segura precisa ser procurado por outros meios. A segurança, como todos os outros aspectos da vida humana em um mundo inexoravelmente individualizado e privatizado, é tarefa que toca a cada indivíduo. A ‘defesa do lugar’ vista como condição necessária de toda segurança deve ser questão do bairro, um ‘assunto comunitário’. Onde o Estado fracassou poderá a comunidade – a comunidade *local*, comunidade corporificada em um *território* habitado por seus membros e ninguém mais (ninguém que ‘não faça parte’) – fornecer aquele ‘estar seguro’ que o mundo mais extenso claramente conspira para destruir?<sup>297</sup>

Se por um lado é possível reconhecer que o Estado é impotente para oferecer segurança às pessoas ou, embora possa, não o faz de forma satisfatória, por outro também é forçoso compreender a razoabilidade no comportamento dos membros das comunidades, que, como também assevera Bauman, acreditam que não há nada a fazer para suavizar o tom, e menos ainda para exorcizar o espectro da insegurança, se ocupam em comprar alarmes contra ladrões e arame farpado. O que eles procuram, lembra o autor, é o equivalente ao abrigo nuclear pessoal; o abrigo que procuram chamar de ‘comunidade’. A ‘comunidade’ que procuram é um ‘ambiente seguro’ sem ladrões e à prova de intrusos. ‘Comunidade’ quer dizer isolamento, separação, muros protetores e portões vigiados. ‘Endurecer’ o combate ao crime, ao construir mais prisões e impor a pena de morte é resposta bem conhecida à política do medo. Não se deve deixar enganar, porém, pela aparente simplicidade de urgência da ‘segurança na comunidade’; ela encobre profundas diferenças nas condições de vida socialmente determinadas<sup>298</sup>.

Correta, assim, parece a posição de Richard Sennett quando sentencia que as demandas por lei e ordem atingem o máximo quando as comunidades estão mais isoladas das outras pessoas da cidade. As cidades na América durante as duas últimas décadas cresceram de tal modo que as áreas étnicas se tornaram relativamente homogêneas; não é um acidente que o medo dos de fora tenha aumentado na medida em que essas comunidades étnicas ficam isoladas<sup>299</sup>. Retomando o que já se disse a propósito dos problemas da segurança pública nos municípios brasileiros, é preciso destacar a questão da urbanização precária que atinge as menores cidades, com a formação de guetos, de áreas marginalizadas, carentes de estrutura e muitas vezes isoladas da vida social das cidades, a qual, em regiões interioranas, se mostra um pouco menos aberta à inclusão de novos membros do que nas cidades maiores, que contam com diferentes e diversos polos de inclusão urbana. O foco exacerbado sobre a Polícia Militar, ou

<sup>297</sup> BAUMAN, Zygmunt. Comunidade: a busca por segurança no mundo atual. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

<sup>298</sup> ZUKIN, Sharon. The culture of cities. Oxford: Blackwell, 1995, p. 39-38.

<sup>299</sup> SENNETT, Richard. The uses of disorder: personal identity and city life. Londres: Faber, 1996, p. 194.

seja, sobre o policiamento ostensivo, não condiz com o tipo de crime em geral praticado nessas comunidades; como anota Marco Aurélio Borges, furtos e roubos sobre alguns locais e estabelecimentos apontam para ação de um mesmo indivíduo ou grupo de indivíduos que, em comunidade de menor população, não são tão difíceis de identificar<sup>300</sup>.

Há, de fato, um anseio cada vez mais implacável por punição por parte da comunidade, que se vê atônita diante da necessidade de respostas imediatas do Poder Público, pois resta evidente que a insegurança afeta a todos. Como observou Ulrich Beck com acidez, ao buscar soluções biográficas para contradições sistêmicas, procura-se a salvação individual de problemas compartilhados. Essa estratégia provavelmente não dará o resultado que se espera, pois deixa intactas as raízes da insegurança<sup>301</sup>.

### **3.7 Segurança pública, justiça criminal e direitos humanos**

Ao se tomar novamente o que já se disse a respeito da efetividade do sistema de segurança pública, é necessário ter sempre presente que a justiça criminal é condição inseparável de qualquer política pública de segurança, independente do ente federativo que a elabore, seja qual for o conteúdo dos dados acerca dos índices de criminalidade que se queira tratar. Por isso, apresenta-se inteiramente apropriado o entendimento no sentido de que a eficácia de qualquer plano ou programa de segurança pública depende da estreiteza e rapidez da comunicação entre os órgãos que integram o sistema de justiça criminal e as instituições que fazem parte do sistema de segurança pública, a maior parte delas integrantes dos dois sistemas, o que facilita extraordinariamente a relação institucional, a difusão de ideias e a concretização de ações. Parece evidente, dessa forma, que o volume de críticas direcionadas exclusivamente ao Poder Judiciário pelo funcionamento precário do sistema de justiça criminal (leia-se, sobretudo, demora na duração do processo criminal) é injustificável, a se considerar a responsabilidade dos demais entes estatais, especialmente os órgãos municipais. Atente-se para o fato de que a intervenção dos municípios brasileiros de forma mais incisiva na segurança pública passa a ter efeito pedagógico em relação aos demais órgãos integrantes do sistema de segurança e do sistema de justiça criminal, desafiados a desempenhar suas funções dentro de

---

<sup>300</sup> BORGES, Marco Aurélio. A insegurança no interior. Disponível em: <<http://www.jornalfato.com.br/marco-aurelio-borges/colunistas/a-inseguranca-no-interior,264507.jhtml>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>301</sup> BECK, Ulrich. World risk society. Cambridge: Polity Press, 1999, p. 2.



linha de ação proativa, e não meramente reativa, na defesa dos interesses dos munícipes, efeito que naturalmente deve se propagar no plano estadual e nacional.

Exigir dos municípios brasileiros a assunção da responsabilidade compartilhada com os Estados e a União pela segurança pública, mediante a criação e a implantação de políticas públicas municipais, implica reconhecer que o princípio constitucional da dignidade humana e o respeito às garantias constitucionais são os fundamentos de um Estado Democrático executor de política pública de segurança com direitos humanos.

Aparentemente expressões conflitantes, segurança pública e direitos humanos são ações perfeitamente compatíveis e exequíveis, ainda que longínqua sua concretização. Consideradas sua natureza e finalidade, são ações que se perfazem no tempo e no espaço. Com o desenvolvimento de estudos de casos concretos, resultados significativos a respeito de sua interdisciplinaridade foram obtidos, mas é a partir do necessário corte epistemológico que a objetividade se torna visível, ao instigar a análise aplicada do comportamento policial<sup>302</sup>. Com efeito, a história policial brasileira é repleta de exemplos de violação de direitos humanos, com a complacência de autoridades dos três poderes da República. É um conjunto de fatores que contribuem para a punição excessiva, de um lado, ou a patente impunidade, de outro. Dentro de um cenário de lamentável desinformação e radicalização, destacam-se: legislação draconiana, justiça criminal titubeante e gestão arcaica. Passaram-se anos buscando-se culpados em vez de soluções criativas que pudessem transformar para melhor a segurança pública brasileira. Na ausência de política criminal e penitenciária condizente com a dimensão e complexidade das questões de segurança pública, apela-se, de forma ilógica, para o surrado discurso da garantia da lei e da ordem.

E o que espera, realmente, a sociedade? Somente a segurança, ou a prestação da segurança com a garantia dos direitos fundamentais? Qualquer que seja a resposta a ser construída é lícito afirmar que a questão é, antes de tudo, cultural. Há, no Brasil, estranha disposição para aceitar-se como natural e socialmente tolerável a violação dos direitos humanos nas ações policiais, algumas delas lamentavelmente legitimadas posteriormente pelo Poder Judiciário. O clamor obcecado por justiça confunde-se com punição a qualquer preço. As

---

<sup>302</sup> De acordo com Carvalho Neto (2002), a análise aplicada do comportamento teria pelo menos duas funções vitais: (1) manter o contato com o mundo real e alimentar os pesquisadores na área com problemas comportamentais do mundo natural e (2) mostrar a relevância social de tais pesquisas e justificar sua manutenção e ampliação da área como um todo. CARVALHO NETO, M. B. Análise do comportamento: behaviorismo radical, análise experimental do comportamento e análise aplicada do comportamento (2002). Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs-.2.4/index.php/psicologia/article/view/3188/2551>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

trincheiras da guerra contra a violência acumulam ódio e rancor, abastecidas, sem qualquer pudor, pela indústria armamentista. Há baixas de inocentes, vítimas da violência policial como também baixas de policiais em confronto. Famílias enlutadas de ambos os lados. O fato é que, qualquer que seja a ótica, o debate sobre direitos humanos e segurança pública sempre foi marcado por posições extremadas que acabaram por ser transferidas, inevitavelmente, para a prática policial, a exigir pulso firme não somente do comando das instituições policiais, mas de órgãos como o Ministério Público por meio das Promotorias de Controle da Atividade Policial.

Em síntese, busca-se compartilhar a preocupação manifestada por Guilherme de Souza Nucci quando afirma que cidades limpas, bem estruturadas e iluminadas constituem um conforto a mais para aliança com a segurança pública, desde que tudo isso esteja inserido no cenário de respeito aos direitos humanos. Para o autor, a segurança é um direito que têm os cidadãos, e são os Estados nacionais e locais os que devem garanti-lo, no âmbito do Estado de Direito, ou seja, não é nem de direita, nem de esquerda, simplesmente é um direito que deve garantir qualquer governo, independentemente de sua condição ideológica. Nos últimos anos, na América Latina, a segurança dos cidadãos se moveu entre os dois extremos. Por um lado, a direita considera que perante o delito há de se ter políticas de ‘mão dura’ em termos de polícia, justiça e prisão, e por outro os governos de esquerda acreditam não se poder reduzir os índices de violência e delinquência sem reduzir a pobreza. Requer-se a liderança de quem governa, seja presidente, governador ou prefeito, para conduzir o tema e alcançar a coordenação das distintas instituições que tenham a ver com a prevenção e com o controle nos limites do Estado de Direito<sup>303</sup>.

Costuma-se fazer um paralelo entre a área da saúde e a área da segurança pública para tentar explicar fenômenos correlatos. Assim, quando se fala em prevenção como medida de precaução na área da saúde, há de se considerar o interesse público, preponderante sobre o interesse individual<sup>304</sup>. É o que ocorre, por exemplo, com as campanhas de vacinação em massa, antecedidas por campanhas publicitárias cujo objetivo principal é informar, conscientizar e educar a população com o fito de evitar epidemias. Na segurança pública, o cunho profilático é semelhante: liberdades individuais podem ser restringidas para preservação da ordem pública. Como bem observa B. Wesh, ao fazer coro a esse entendimento, sob o aspecto ‘sanitarista’ a violência criminal é vista como ameaça à saúde da comunidade, e não apenas como problema

---

<sup>303</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. *Direitos humanos versus segurança pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

<sup>304</sup> Para melhor compreensão do que é afirmado, consultar a seguinte obra: BEATO, Claudio (org.). *Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública*. Belo Horizonte, 2008.

de subversão da ordem pública, ou seja, crimes violentos são, assim, lesões intencionais no texto mais amplo dos problemas da qualidade de vida, o que contribui para a mortalidade e a morbidade da população<sup>305</sup>. O quadro que emerge dessa descrição é comumente potencializado nos municípios brasileiros, em que os problemas na área de segurança pública afetam sobremaneira a saúde dos munícipes, de forma especial a saúde mental.

Pode-se afirmar que, em razão da insegurança que se propaga progressivamente nas cidades brasileiras, atividades importantes para o bem-estar da população deixam de ser exercidas, o que provoca sérias consequências psíquicas nos beneficiários das ações governamentais, especialmente aquelas relacionadas ao entretenimento dos munícipes. Desse modo, Celso Pacheco Fiorillo lembra que, nas grandes cidades e nas chamadas cidades médias brasileiras, a falência e mesmo a incompetência do Poder Público em resguardar a incolumidade físico-psíquica da pessoa humana, ou seja, a importância do Poder Público em garantir às pessoas humanas a prestação de serviços adequados, vinculados à segurança pública, gerou a necessidade de grande parte do lazer em nossas cidades desenvolver-se ‘entre paredes’ e mais especificamente nas áreas privadas de condomínios e *shopping centers*. Os espaços públicos, mais e mais descuidados pelo Poder Público, estão sendo substituídos por locais em que fornecedores privados propiciam consumo com segurança, a saber, ‘lazer com segurança’ (e com consumo garantido)<sup>306</sup>.

Esse aspecto mencionado por Fiorillo vem bem explorado na obra “Cidade de muros: crimes, segregação e cidadania em São Paulo”, na qual Teresa Pires do Rio Caldeira aborda os diferentes grupos sociais, especialmente das classes mais altas, que têm usado o medo da violência e do crime para justificar tanto as novas tecnologias de exclusão social quanto sua retirada dos bairros tradicionais dessas cidades. A autora mostra que, em geral, grupos que se sentem ameaçados com a ordem social que toma corpo nessas cidades constroem enclaves fortificados para sua residência, trabalho, lazer e consumo, ou seja, os discursos sobre o medo que simultaneamente legitimam essa retirada e ajudam a reproduzir o medo, encontram diferentes referências e com frequência dizem respeito ao crime e especialmente ao crime violento<sup>307</sup>.

---

<sup>305</sup> WELSH, B. C. Public health and prevention of juvenile criminal violence. *Youth violence and juvenile justice*, Thousand Oaks, v. 3, n. 1, p. 23-40.

<sup>306</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial*. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>307</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crimes, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2011.

Decerto, a concepção municipalista de segurança pública não pode tratar os direitos e garantias do município como fruto das conveniências, ao relativizá-los. É preciso afirmar a cidade, como advertem Núria Benach et al., como obra humana ampla e plural, o que pressupõe a efetivação dos direitos de seus habitantes de forma integral e indivisível. Para tanto, a justiça social precisa ganhar a dimensão do território para assumir concretude no espaço da vida, e nesse caminho a cidade assume a condição possível de fazer da vida experiência sensível de apropriação do mundo, ao distanciá-la da lógica racionalista imposta pelo domínio do dinheiro e do consumo voraz de mercadorias<sup>308</sup>.

Ao analisar o tripé medo, violência e insegurança, Sérgio Adorno e Cristiane Lamin convidam à reflexão para a influência da mídia a fim de potencializar os sentimentos de medo e insegurança, com a premissa de que, para o bem ou para o mal, a mídia constitui um veículo de ressonância social.

Os autores afirmam que a mídia não inventa ou cria os fatos violentos, mas os veicula, traduzindo em grande medida a evolução da criminalidade e dos sentimentos de medo e insegurança. Reconhecer, por outro lado, que há espécie de exacerbação da violência e das narrativas de crime, intencionais ou não, que respondem à acirrada competição entre as redes de transmissão por furos de reportagem e por capturar a fidelidade de suas audiências; no curso dessa competição mortal entre empresas noticiosas concorrentes, vários editores tendem a inclinar-se para transmissões de tipo ‘folhetinesco’, que insistem em sorte de dramatização da violência, em um combate inevitável entre o bem e o mal, em que ao bem é reservado o triunfo final coroado de glória e louvor, e quando isso acontece, lembram os autores, é difícil separar a notícia de sua versão romanceada ou fantástica<sup>309</sup>. Há muita verdade nessa reflexão, mas não é tudo. A espetacularização da violência conta como protagonistas, autoridades sem escrúpulos e sedentas pelo glamour, que se utilizam do vazamento de informações para legitimar suas participações medíocres nas tragédias midiáticas.

Discute-se a relação entre pobreza e criminalidade com apoio em conceitos de urbanização e industrialização, especialmente nos municípios brasileiros com menor índice de desenvolvimento. Por meio de abordagem sociológica bem fundamentada, Isabel Pojo do Rego faz percuciente entrevista sobre associação entre pobreza, miséria e pauperização com certos

---

<sup>308</sup> BARBOSA, Jorge Luiz. As favelas na reconfiguração territorial da justiça social e dos direitos à cidade. In: BENACH, Núria et al. Justiça espacial e o direito à cidade. Organizado por: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PAULA, Rafael Faleiros de (orgs.). São Paulo: Contexto, 2017.

<sup>309</sup> ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, violência e insegurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULO, Liana de (orgs.). Segurança pública e violência. São Paulo: Contexto, 2014.

tipos de criminalidade, ao fazer análises das desigualdades e dos desequilíbrios sociais. A autora mostra que os entrevistados não interpretam a pobreza como fator causador do cometimento de crimes e que a maioria opinou contra a afirmação de que ser pobre justifica a prática reiterada de furtos e roubos. Buscam ilustrar com situações reais de vida de seu cotidiano ao citar exemplos de honestidade quando o fato de a pessoa ‘ser pobre’ não a levou a enveredar pelo caminho do crime. A pessoa vê-se representada, novamente, pela importância do trabalho, da honestidade e do esforço individual como valores fundamentais por oposição à vida no crime. Assim, ‘ser pobre’ e ‘viver honestamente’, ‘sem ter que tirar o que é dos outros’ só é possível por atos de ‘vontades individuais’. Também fica claro que não é o fato de ‘ser pobre’ que justifica a inserção na criminalidade, mas ‘não ter trabalho’<sup>310</sup>.

Novamente, vale invocar as reflexões de Bauman quando enuncia que as pessoas confiadas no verdadeiro gueto vivem em prisões, ou, em outras palavras, a *guetificação* é paralela e complementar à criminalização da pobreza; há troca constante de população entre os guetos e as penitenciárias, um servindo como grande e crescente fonte para a outra. Guetos e prisões são dois tipos de estratégia de “prender os indesejáveis ao chão”, de *confinamento e imobilização*.

Em um mundo em que a mobilidade e a facilidade de mudar de lugar se tornaram fatores importantes de estratificação social, isso é (tanto física como simbolicamente) arma final de exclusão e degradação, da reciclagem das ‘classes baixas’ e dos pobres em geral em ‘subclasse’ – categoria posta para fora da classe ou de qualquer outro sistema social de significação e utilidade funcional e definida desde o início por referência a suas inclinações endemicamente criminosas. Pode-se dizer que as prisões são guetos com muros, e os guetos são prisões sem muros.

Diferem entre si principalmente no método pelo qual seus internos são mantidos no lugar e impedidos de fugir – mas eles são imobilizados, têm as rotas de fuga bloqueadas e mantidos firmemente no lugar nos dois casos. Em resumo: gueto quer dizer *impossibilidade de comunidade*. Essa característica do gueto torna a política de exclusão incorporada na segregação espacial e na imobilização, escolha duplamente segura e à prova de riscos em

---

<sup>310</sup> REGO, Isabel Pojo do. O sistema prisional de Brasília na abordagem da sociologia do trabalho: a Papuda, sua rotina e as relações de trabalho prisional. In: COSTA, Arthur; BANDEIRA, Lourdes. A segurança pública no Distrito Federal. Brasília: LGE, 2007.

sociedade que não pode mais manter todos os seus membros participando do jogo, mas deseja manter todos os que podem jogar ocupados e felizes, e acima de tudo obedientes<sup>311</sup>.

### **3.8 A segurança pública e o Pacto Federativo**

Não obstante o debate sobre segurança pública e o pacto federativo tenha sido orientado por princípios constitucionais importantes, não há como ocultar o afastamento do município da questão central, sobretudo em função de sua autonomia para tratar de temas de interesse da comunidade, como é a punição e a recuperação do criminoso. De se notar que União e Estados jamais alcançaram resultados significativos no combate à criminalidade e à violência, existindo boas razões para duvidar que as estruturas que foram criadas para executar ações de segurança realmente façam diferença e possam mudar esse cenário. Essa é a discussão que permanece sem avanço.

A formulação desse tipo de questionamento ilustra bem a dificuldade de compreensão do sistema federativo brasileiro, especialmente quanto à responsabilidade pela segurança pública. O que se vê, na verdade, é um jogo de empurra-empurra, sobressaindo o acovardamento de prefeitos e vereadores para assumir participação mais efetiva em assuntos de interesse dos municípios. Há um fato mais grave, porém: a intromissão de autoridades dos municípios em assuntos que são próprios da União e dos Estados-membros, tais como o combate ao narcotráfico e ao contrabando, a vigilância de bens, serviços e instalações que integram a esfera federal, a execução de atividades policiais estaduais, ostensivas e judiciárias. Evidentemente, os municípios poderão celebrar convênios com a União e com os Estados para execução de ações específicas na área da segurança pública, desde que obedecidas as formalidades legais.

Embora não se possa ignorar a circunstância de que os municípios devem atuar mais diretamente na gestão de serviços essenciais de suas comunidades, é o combate à criminalidade que afeta de forma direta os munícipes e a própria economia das cidades. Daí a necessidade de articulação das prefeituras com a gestão da segurança pública do Estado e da União.

É relevante lembrar, na linha de raciocínio que se vem desenvolvendo, que o debate sobre segurança pública no Brasil tem sido travado nas últimas décadas, com enfoque em temas

---

<sup>311</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

repetitivos, sem adentrar nas questões de fundo que verdadeiramente constituem a raiz do problema; dentre estas se destaca a forma de organização do Estado brasileiro, especialmente a estrutura montada pelos entes federativos para enfrentar os diversos tipos de crises, notadamente a criminalidade organizada. Deve-se também perceber que a concepção de Estado centralizador de decisões sobre múltiplos campos de atuação tem sido historicamente nociva na área da segurança pública. Em geral, o exercício singular do planejamento e da execução das ações de segurança por parte da União e dos Estados viola o pacto federativo e abre caminho para o isolamento dos municípios e o surgimento de panaceias no seio das comunidades locais.

Obviamente que, enquanto não houver conscientização acerca da autoria dos planos de segurança pública no Brasil, os municípios serão meros reprodutores das ações concebidas por tecnocratas afastados dos reais problemas das cidades e dos anseios dos munícipes. É fundamental para a formulação de políticas públicas de segurança o envolvimento do poder local, acima de tudo pela experiência e conhecimento das questões mais prementes da comunidade. Com efeito, não há como debater segurança pública sem interface com outras áreas da estrutura organizacional dos municípios brasileiros.

É forçoso reconhecer que a função do Estado na segurança pública sempre foi objeto de discussão acirrada entre especialistas, com críticas ácidas quanto ao modelo de polícia adotado no Brasil. Além disso, não se pode ignorar que a observação crítica sobre a ausência de políticas públicas que incluam o município em área tão sensível revela o que as crises confirmam: União e Estados-membros são impotentes para gerir problema de tamanha envergadura. Elucidativas são as posições adotadas por Fernanda Matsuda, Mariângela Graciano e Fernanda Oliveira sobre a responsabilidade do Estado pela segurança pública, no sentido de que o Estado tem o dever e a responsabilidade de defender homens, mulheres, crianças, jovens e idosos das arbitrariedades que ele mesmo pode vir a cometer, e que os profissionais que atuam na polícia, no sistema de justiça e nas prisões são vistos muitas vezes com receio, porque têm sua imagem ligada à corrupção ou à falta de respeito à lei, podendo humilhar, agredir e até mesmo matar<sup>312</sup>.

O conhecimento da forma como se expandiu a criminalidade organizada no Brasil ajuda a entender, sobremaneira, como as estratégias governamentais (ou ausência delas) foi determinante para solapar as estruturas do sistema de segurança pública e promover a proliferação de lideranças criminosas no país. É possível afirmar que, em certa medida, a

---

<sup>312</sup> MATSUDA, Fernanda E. GRACIANO, Mariângela. OLIVEIRA, Fernanda C. F. Afinal, o que é segurança pública? São Paulo: Global, 2009, p. 24.

concepção de planos de segurança sem considerar a posição estratégica do município constitui a prova evidente da falta de conexão entre os entes federativos. Com efeito, não se pode confundir a transferência de competências e de recursos que caracteriza o instituto jurídico da descentralização administrativa, com o compartilhamento de informações estratégicas entre os entes federativos. Por outro lado, tampouco se pode confundir mera comunicação de operações policiais, com ações estratégicas de combate ao crime organizado, planejadas institucionalmente.

A dimensão sociológica da insegurança pública revela as fragilidades e o despreparo dos Estados e da União, impotentes para contenção da criminalidade, em especial a criminalidade violenta, o que abre espaço para o debate sobre a participação mais efetiva dos municípios na segurança pública, questão complexa por sua própria natureza.

No caso dos municípios, esse arranjo é concebível com a possibilidade de atuação conjunta entre suas Guardas Municipais e as demais forças de segurança pública como defende Gilmar Mendes, ao destacar que os instrumentos relacionados à política urbana podem configurar elementos importantes no contexto da segurança pública, evitando-se a constituição de loteamentos ao arrepio da lei, as invasões e o desenvolvimento de favelas e de espaços nos quais se revela insuficiente a presença do Poder Público, em flagrante contrariedade ao Plano Diretor e ao ideário de um desenvolvimento urbano equilibrado<sup>313</sup>.

Interessante que se faça, para melhor entendimento da questão, o necessário esclarecimento acerca do que se considera responsabilidade do município na segurança da comunidade. Com efeito, é preciso cautela para não se confundir o processo de revitalização de áreas urbanas degradadas, potenciais abrigos da criminalidade e da violência, com o processo de gentrificação, caracterizado pelo enobrecimento, aburguesamento ou elitização de determinada área<sup>314</sup>. O primeiro funda-se no interesse público e beneficia a coletividade. O segundo, apesar de anunciar benefícios coletivos, assenta-se no interesse privado e, geralmente é relacionado à especulação imobiliária. Assim, parece indubitável que as melhorias na

---

<sup>313</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. O município na Constituição Federal Brasileira. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coords). *Gestão pública e direito municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016. O autor ressalta que, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil possui, atualmente, 5.570 municípios. Boa parcela apresenta problemas e demandas em comum, fato que ressalta a necessidade de conferir maior atenção à gestão municipal, bem como ao incentivo a programas de cooperação.

<sup>314</sup> Para melhor entendimento de gentrificação, consultar: *o que é gentrificação?* Disponível em: <<http://www.courb.org/pt/o-que-e-gentrificacao-e-por-que-voce-deveria-se-preocupar-com-isso/>>. Acesso em: 16 out. 2018.



segurança das cidades são proporcionadas pela intervenção do município por meio do processo de revitalização de espaços urbanos deteriorados.

Ressalte-se que a adoção do sistema federativo tem sido tendência crescente, em especial nos últimos sessenta anos, no período pós-Segunda Guerra, o que permite afirmar que vários países têm calcado sua democracia no federalismo, que, ao lado da proteção dos direitos individuais e da ideia de sociedade civil, é considerado a base da democracia moderna<sup>315</sup>.

Embora não se possa ignorar a circunstância de que a simples criação de órgãos de formulação e execução de políticas públicas na área da segurança pública, sem o aporte dos recursos necessários para o seu funcionamento, frustra as expectativas de enfrentamento da criminalidade e da violência, tampouco se pode olvidar que a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1995, do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) permitiu a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública e o estabelecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública no ano 2000, e representa avanço importante na reestruturação do Pacto Federativo e consolidação do papel de cada um dos entes federativos na área da segurança pública.

Deve-se também recordar nesse cenário a criação em 2007 do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)<sup>316</sup>, destinado à prevenção, controle e repressão da criminalidade. Evidentemente, para se compreender a importância do PRONASCI para a segurança pública do Brasil, é preciso lembrar sua atuação em raízes socioculturais, além da articulação de ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, Estados e Municípios, com ações que levam em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Lançado em julho de 2007 pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, os eixos do PRONASCI já deixavam patenteados o novo olhar para o sistema de segurança pública do país, com foco na formação e valorização dos profissionais de segurança pública; na reestruturação do sistema penitenciário; no combate à corrupção policial e no envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Composto por 94 ações, o PRONASCI foi o primeiro programa federal que efetivamente tratou a segurança pública no Brasil sob a ótica municipalista, a envolver União, Estados, Municípios e a própria comunidade. O PRONASCI foi a melhor consequência prática do SUSP, Sistema Único de Segurança

---

<sup>315</sup> ELAZAR, Daniel J. Federalism, diversity, and rights. In: Federalism and rights. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1996.

<sup>316</sup> O PRONASCI foi criado pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

Pública, afirma Ricardo Balestreri, gestor do Programa, lembrando que foi dado um passo em frente na elaboração de todas as diretrizes teóricas da segurança pública brasileira, o que o transformou no melhor e talvez o único programa sistêmico objetivo de segurança pública no Brasil<sup>317</sup>.

Como a maioria das ações que sofrem descontinuidade com a mudança de governo, o PRONASCI também passou por um processo de desmantelamento, mas, como lembra Raul Silveira Neto, as iniciativas foram relevantes para possibilitar o estabelecimento de estrutura necessária para a formação de cultura gerencial no campo da segurança pública, que se desdobrou no nível das unidades da federação<sup>318</sup>.

Para se compreender a importância estratégica do PRONASCI, conveniente assinalar que, conforme lembram Pedro Vieira Abramovay e Luiz Guilherme Mendes de Paiva, foram dezenas de colóquios organizados pelo Ministério da Justiça com diferentes atores sociais – promotores, juízes, defensores públicos, policiais, intelectuais, parlamentares etc<sup>319</sup>. Isso permitiu extrair as concepções sobre segurança pública das diversas instituições envolvidas, legitimando as ações executadas de forma integrada, especialmente considerando o que autores como Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo e Andréa Lucas Fagundes passam a escrever sobre a presença cada vez mais constante dos governos municipais no combate e na prevenção à violência e à criminalidade<sup>320</sup>.

### 3.9 Segurança Pública Cidadã

A concepção de segurança pública cidadã leva em consideração a perspectiva de que a gestão dos espaços urbanos é fator determinante para que as políticas públicas nessa área sejam bem-sucedidas. Consoante o entendimento de Laura Nunes e Jorge Trindade as questões relacionadas com a segurança, designadamente nas modernas cidades, implicam a consideração

<sup>317</sup> Disponível em: <<https://segurancaedemocracia.wordpress.com/2012/03/27/pronasci-foi-a-grande-luz-de-esperanca-na-seguranca-publica/>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

<sup>318</sup> SILVEIRA NETO, Raul. Avaliação de política pública para redução da violência: o caso do Programa Pacto pela Vida do estado de Pernambuco. In: Anais do XLI Encontro Nacional de Economia. Niterói: ANPEC, 2014.

<sup>319</sup> ABRAMOVAY, P. V.; PAIVA, L. G. M. O *programa nacional de segurança pública*. Boletim do Ibccrim, 2007, n. 181, p. 1-3. Disponível em: <[www.ibccrim.org.br](http://www.ibccrim.org.br)>. Acesso em: 02 out.. 2018.

<sup>320</sup> AZEVEDO, R. G.; FAGUNDES, A. L. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. *Revista de Estudos Criminais*, n. 26, p. 89-106, 2007.

de uma multiplicidade de elementos intervenientes e de fatores com maior ou menor poder de influência sobre o fenômeno que, evidentemente, se apresenta com uma complexidade que não pode ser retratada de forma redutora e limitativa a uma ou a poucas variáveis<sup>321</sup>. De fato, as conquistas advindas com a Constituição Federal de 1988, com o alargamento do rol dos direitos e garantias individuais e coletivos, e a ampliação do conceito de segurança pública, implicam no reconhecimento de que o exercício da cidadania está entrelaçado com a responsabilidade de preservação da ordem pública.

Em que pese o debate acadêmico sobre segurança cidadã tenha se intensificado nos últimos dez anos, de forma especial as questões relacionadas aos espaços urbanos, o fato é que não se trata de concepção nova no cenário mundial. Cita-se, por exemplo, o caso do Modelo Social Ecológico, consubstanciado nos estudos sobre as áreas de crime da cidade de Chicago, o que significa dizer que as primeiras análises sobre as relações entre a criminalidade e a distribuição, ou estruturação espacial da cidade, antecede às discussões sobre a importância dos aspectos arquitetônicos nas políticas de prevenção criminal. E como observado por Antonio García-Pablos de Molina, o início do século XX, com características únicas, foi fértil em análises ao crime e não deixou escapar as questões associadas aos espaços físicos<sup>322</sup>.

É importante reservar um breve espaço para tratar, neste tópico, de fatores essenciais relacionados com os espaços e o crime, descritos por Rodney Stark como elementos que, não estando diretamente associados aos locais, estão vinculados às características das populações que tendem para áreas físicas com determinadas propriedades, destacando-se a densidade populacional (*Density*) que, sendo superior em certas áreas, contribui mais para a ocorrência criminal; a pobreza (*Poverty*), como fator que representa um modesto contributo para o desenvolvimento de comportamentos delituosos, ou seja, o desvio será menos provável em famílias que, sendo pobres, residam em locais de densidade populacional inferior, com menor deterioração, com menos mobilidade/rotatividade dos residentes e com uma polícia mais vigilante; o Bairro Misto (*Mixed Use*), como elementos em que coexistem habitações familiares, estabelecimentos comerciais e indústrias, partilhando os mesmos espaços, num registro identificado como potenciador da ocorrência criminal; a mobilidade/Rotatividade Populacional (*Transience*), que remete para a reduzida estabilidade dos residentes, em que se constata a maior dificuldade em estabelecer laços entre indivíduos e famílias, não se verificando

---

<sup>321</sup> Nunes, L., & Trindade, J. Delinquência. Percursos criminais – desenvolvimento, controle, espaço físico e desorganização social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

<sup>322</sup> García-Pablos de Molina, Antonio. *Manual de criminología. Introducción y teorías de la criminalidade*. Madrid: Espasa-Calpe, 1988.

a consolidação de sentimentos de pertença comunitária, o que pode levar a maior tendência para a deterioração dos comportamentos; a Deterioração Ambiental (*Dilapidation*), com notória decadência dos espaços, refletida no mau estado habitacional que contribui para estigmatização<sup>323</sup>.

Os elementos descritos por Stark guardam perfeita adequação com a abordagem feita neste capítulo sobre a segurança pública segundo a ótica municipalista. Conforme se viu até aqui, a gestão dos espaços urbanos constitui atribuição do poder público municipal, e a eficiência dessa gestão é a medida correspondente aos bons resultados alcançados pelo sistema de segurança dos Estados, cujo efeito imediato é o aumento da sensação de segurança dos cidadãos e cidadãs. Com efeito, a atuação mais efetiva do município na manutenção da ordem pública e preservação da segurança de residências, estabelecimentos comerciais e prédios públicos, além de formulação de políticas públicas específicas de controle da densidade eleitoral e de combate à pobreza, são fatores determinantes para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

Como anota Jorge Trindade, a cidadania foi tomada pela indústria da consciência, uma rede sutil de múltiplas influências e manipulações do ‘cidadinho’ pelos políticos, publicidade, interesses subalternos, tráfico de drogas e de seres humanos, violência policial e do Estado, distribuição injusta da renda, desemprego derivado de diferentes fatores, psicopatia e assassinatos em série, explosões de homens-bomba, terrorismo, justamente praticados em espaços concebidos para reinar a igualdade, a liberdade de expressão, de diferentes culturas<sup>324</sup>.

A proposta de segurança cidadã visa, em linhas gerais, atuar nas causas primárias da violência e da criminalidade e redirecionar a ação do Estado para ações que procuram educar, socializar e integrar o cidadão, com o aproveitamento de experiências municipais, estaduais e nacionais. Vê-se, então, a importância do município em ações de segurança, sobretudo na gestão dos espaços urbanos.

No Brasil, há registros de iniciativas tratando da segurança cidadã, presentes no I Programa Nacional de Direito Humanos (1995-1996); no II Programa Nacional de Direitos Humanos (2000); no I Plano Nacional de Segurança Pública (2000), e no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Assim, o paradigma da segurança cidadã apresenta uma perspectiva sistêmica, “expressa na interação permanente dos diversos órgãos

---

<sup>323</sup> Stark, Rodney (1987). Deviant places: a theory of the ecology of crime. *Criminology*, 25(4), 893-908.

<sup>324</sup> Crimes e segurança nas cidades contemporâneas. Coordenadores Laura M. Nunes, Ana Sani, Rui Estrada, Fernanda Viana, Sónia Caridade, Rui Leandro Maia. 1.ª Edição, Porto – março de 2017, Fronteira do Caos Editores.

públicos interessados e entre eles e a sociedade civil organizada, a fim de garantir o exercício pleno da cidadania nos limites da lei”<sup>325</sup>. Trata-se da produção de uma nova representação social na qual as forças policiais e os órgãos de natureza não policial surgem como “serviços de segurança pública”, com o objetivo de “buscar estabelecer, aperfeiçoar e manter, conjunta e permanentemente, sentimento coletivo de segurança” (MJ-SENASP, 2011).

Importante elaborar, para conveniente contextualização do tema aqui examinado, a necessária abordagem sobre a conexão existente entre segurança cidadã e a questão penitenciária no Brasil, sobretudo quando se considera a violação histórica de garantias constitucionais no momento da prisão. Há de se registrar, nesse particular, que a taxa de encarceramento no Brasil não acompanhou os resultados obtidos na redução dos elevados índices de criminalidade violenta no país<sup>326</sup>. O fato é que, sem estratégias alternativas que envolvam a participação dos municípios a tendência é que a situação se agrave tanto no sistema de segurança de forma geral, como no sistema penitenciário, de forma específica. Sem a necessária revisão constitucional quanto à competência da União e dos Estados-membros nessa área, especialmente quanto aos recursos destinados aos sistemas de segurança e penitenciário.

O que se quer acentuar com esta reflexão é que não se pode, também, tratar o tema da segurança cidadã apartado do ambiente de transformação dos modelos tradicionais de se fazer polícia. Note-se que, ao discorrer sobre a reestruturação dos sistemas policiais e buscar alternativas para seus problemas, Jacqueline Muniz lembra que as polícias são talvez melhores que os outros órgãos públicos, a representação concreta do Estado na vida dos cidadãos, o que parece oportuno que as organizações policiais devam estar razoavelmente alinhadas com as transformações ocorridas ou desejadas na arquitetura estatal, seus níveis de administração política e suas respectivas competências<sup>327</sup>.

---

<sup>325</sup> Agenda de Segurança Cidadã: por um novo paradigma. Relator: Paulo Teixeira; relatores adjuntos Ronaldo Benedet, Rubens Otoni; Pesquisadores externos Alberto Liebling Kopittke Winogron...[et al]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018, pp. 17-18.

<sup>326</sup> Segundo dados do *Institute for Policy Research*, o Brasil ostenta a terceira maior população prisional do mundo. Sua taxa de encarceramento, equivalente a 319 pessoas privadas de liberdade por cada grupo de 100.000 habitantes, supera o dobro da taxa de encarceramento mundial (140 presos/100 mil habitantes), tendo saltado de 133/100 mil habitantes para a taxa atual, em pouco mais de quinze anos. O índice de presos provisórios, de 36,8% do total de custodiados, e a taxa de ocupação equivalente a 163,9% do total de vagas disponíveis situam o país entre os detentores dos piores indicadores penitenciários do mundo. Ver em: <http://www.prisonstudies.org/country/brazil>.

<sup>327</sup> Agenda de Segurança Cidadã: por um novo paradigma. Relator: Paulo Teixeira; relatores adjuntos Ronaldo Benedet, Rubens Otoni; Pesquisadores externos Alberto Liebling Kopittke Winogron...[et al]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018, p. 48.

Na visão de José Vicente Tavares dos Santos e César Barreira, é necessária a formação de um modelo de segurança do cidadão e da cidadã, composto por políticas sociais, projetos sociais preventivos, protagonizados pelas administrações públicas, pelo mundo associativo, o terceiro setor, as escolas, o que, em outras palavras tem o sentido de emergência da planificação emancipatória no campo da segurança, enfatizando a mediação de conflitos e a pacificação da sociedade contemporânea. Isso significa uma perspectiva de desenvolver um processo civilizador de superação das formas de violência e de ampliação da cidadania, desenhando uma agenda pública sobre o direito à segurança de cada cidadão e cidadã<sup>328</sup>.

É dizer em resumo que a discussão sobre segurança cidadã não pode prescindir da análise da estrutura político-administrativa do Estado brasileiro. Nesse aspecto, a questão a ser enfrentada é definir o tipo de sistema policial mais adequado à participação da sociedade civil por meio de conselhos comunitários, ouvidorias, audiências públicas com órgãos integrantes do sistema de justiça criminal e da comunidade, em que as políticas sociais de prevenção não constituam utopias e a educação policial represente, verdadeiramente, o instrumento pedagógico de aperfeiçoamento da cultura organizacional militarista, comprometida com os reais interesses da sociedade e o respeito ao exercício pleno da cidadania. Nesse particular, o envolvimento das Universidades é fundamental.

### **3.10 Políticas de segurança pública no Brasil: avanços e desafios**

Para pôr em relevo essa reflexão acerca da segurança pública, há de se destacar o que vem a ser ‘política de segurança pública’. Sem embargo de análise de outras particularidades, é necessário, antes de tudo, compreender que a política de segurança pública é política pública se há nela, a um só tempo, como se observa em qualquer política pública, forma de organização da vida social e ações visando certo objetivo de interesse público<sup>329</sup>. De fato, não se pode negar que a finalidade da política de segurança pública é sempre o desenvolvimento de ações que visem à manutenção da paz social, mas que não poderá ser executada isoladamente, tampouco por um só ente federativo, daí a importância da participação do município na formulação do

---

<sup>328</sup> TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. Paradoxos da Segurança Cidadã. Porto Alegre - Tomo/CLACSO, 2016, p. 32.

<sup>329</sup> BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança: equidade, eficiência e accountability. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/polpub.pdf>>. Acesso: 6 mar. 2018.

conjunto de ações do governo destinadas a influir no sistema de segurança, afastados desse contexto, naturalmente, os interesses de grupos determinados de pessoas.

Retomando o que já se disse a propósito da hesitação lexical sobre política de segurança pública e política pública de segurança, cabe esclarecer que a política de segurança pública possui os elementos que compõem a política pública, motivo pelo qual se afirma que política de segurança pública é política pública. No entanto, como ressalta Ana Sofia de Oliveira, nem toda política pública voltada à questão da segurança será política de segurança pública<sup>330</sup>. Para ser política de segurança pública, a política pública deve estar comprometida com o objetivo específico de manutenção da ordem pública. Política pública de segurança, por sua vez, volta-se à segurança, que é um conceito aberto e tem reflexos genéricos sobre a redução da criminalidade, mas não compromissada explicitamente com o controle da criminalidade na zona de estabilidade. Na política de segurança pública, por sua vez, estão incluídas políticas sociais desde que voltadas especificamente aos fins de segurança pública, ou seja, visam à adequação da criminalidade ao nível de estabilidade da sociedade para a qual ela é elaborada e implementada, isto é, objetiva expressamente a manutenção da ordem pública. Exemplo: política educacional que objetiva, especificamente, resultados que impliquem alcance ou manutenção da ordem pública é política de segurança pública. A política setorial de segurança pública não se confunde com aquelas cujos fins não visem exatamente à ordem pública, ainda que surtam efeitos redutores de criminalidade. Ou seja, a rigor, para que seja política de segurança pública, a política social deve ter foco específico na segurança pública<sup>331</sup>.

Outra observação importante que precisa ser feita quanto ao tema abordado diz respeito à relação entre política de segurança pública e responsabilidade do Estado. Sabe-se que a segurança pública é dever do Estado que não pode ser objeto de delegação. Contudo, a questão que se tem discutido é se o Estado está obrigado a elaborar e implementar políticas de segurança pública. Novamente vale invocar as razões apresentadas por Filocre, no sentido de que a obrigação do Estado é manter a ordem pública na medida em que, mantendo-a, somente assim há convivência social com liberdade, o que significa dizer que sem a busca de liberdade não há Estado que se justifique, ou seja, a manutenção da ordem pública pode ocorrer independentemente da existência de política de segurança que a operacionaliza, sendo

---

<sup>330</sup> OLIVEIRA, Ana Sofia S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática. In: Gabinete de Segurança Institucional. Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança. São Paulo, 2002, ILAUD, p. 43-62. Disponível em: <[http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro\\_prevdo crime%20ILANUD.pdf](http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro_prevdo crime%20ILANUD.pdf)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

<sup>331</sup> FILOCRE, Lincoln D'Aquino. Direito de segurança pública: Limites jurídicos para políticas de segurança pública. São Paulo: Almedina, 2010, p. 84.

descabida qualquer cobrança no sentido de obrigar o Estado a formular e implementar políticas de segurança pública. Cumpre ao ordenamento jurídico de cada Estado estabelecer regras e princípios constitucionais e infraconstitucionais que impliquem o dever do governante de exercer segurança pública com eficiência, caso contrário está sujeito a sofrer sanções. Cumpre também ao Estado criar mecanismos legais específicos e órgãos capazes e independentes para cobrar o cumprimento daquele dever. Nesse contexto, não resta alternativa ao governante a não ser prestar segurança pública com eficiência, tendo duas opções: exercer a segurança pública com eficiência sem o uso de políticas de segurança pública; ou exercer a segurança pública mediante a elaboração e implementação de políticas de segurança pública<sup>332</sup>.

Não há como negar que um dos primeiros aspectos a examinar para escolha da instalação de atividades industriais em determinadas cidades, além, é lógico, das tecnologias de comunicação e a redução dos custos de transporte, diz respeito ao tipo de segurança pública do local. Observação importante é feita por Elza Vivant na abordagem que faz sobre ‘cidade criativa’ como alternativa à ‘cidade Industrial’, a respeito do fato de que a força da cidade está ligada a sua dimensão criativa, o que naturalmente deve ser entendido que, além do abatimento da carga fiscal para convencer os executivos das empresas de alto valor econômico agregado a se instalar nas cidades, deve ser dada atenção particular à melhoria do cenário de vida: espaços verdes e espaços públicos<sup>333</sup>, aqui incluída a qualidade da segurança prestada na cidade.

Tratar a segurança pública segundo a ótica municipalista implica reconhecer que a autonomia municipal está presente na federação antes mesmo da formação do Estado brasileiro. Essa constatação está baseada na identificação do nascimento de cidades e vilas anterior ao Estado imperial e ao republicano, conclusão extraída da leitura do art. 68 da Constituição de 1891. Evidentemente, quando se discute a participação efetiva dos municípios na segurança pública e a necessidade de destinação de recursos a esses entes federativos para execução de ações específicas decorrentes dessa intervenção, os olhos são voltados para a questão da autonomia política e administrativa dos municípios, já conferida pela Constituição de 1946. De fato, não há de se falar em autonomia municipal sem a correspondente disponibilização de recursos financeiros. É conveniente recordar, a propósito, palavras esclarecedoras de um dos maiores municipalistas brasileiros, Victor Nunes Leal, em abordagem sobre o tema, em 1948, quando afirma que quaisquer que sejam as medidas que venham a ser tomadas em relação à

---

<sup>332</sup> FILOCRE, Lincoln D’Aquino. Direito de segurança pública: limites jurídicos para políticas de segurança pública. São Paulo: Almedina, 2010, p. 98.

<sup>333</sup> VIVANT, Elza. O que é uma cidade criativa. São Paulo: Senac São Paulo, 2012.



organização dos municípios, quaisquer que sejam as inovações da técnica legislativa para compreender os novos fenômenos emergentes, nada disso produzirá resultado satisfatório, ou terá as consequências almejadas, se não houver no Brasil reforma de base. São conclusões absolutamente atemporais sobre o assunto, ao se considerar que não pode haver município próspero sem finanças prósperas, e não há finanças prósperas quando o povo é pobre, e o brasileiro é um povo pobre, como reconhece o referido municipalista ao destacar que o que tem sido feito em matéria de discriminação de rendas é tentar distribuir mais equitativamente a miséria, quando o correto é produzir riqueza, para então, sim, distribuí-la com equidade<sup>334</sup>.

---

<sup>334</sup> LEAL, Victor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. In: Problemas de direito público e outros problemas. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, v. 1, p. 336.

## **4 A COMUNIDADE E A EXECUÇÃO DA PENA**

A análise apresentada neste quarto capítulo está concentrada ao tema relacionado à participação efetiva da comunidade na execução da pena. Examina-se, nesse particular, como um grupo de pessoas que comungam do mesmo sentimento político e social pode participar da atividade de execução da pena. Essa é a questão que constitui o pilar fundamental da tese aqui defendida.

É desta perspectiva que se busca desenvolver o tema comunidade, a partir do seu significado e os fatores que influenciam sua estrutura e descrição de sua composição, sem fugir do foco de sua participação na execução da pena.

Assim, faz-se abordagem objetiva da importância da norma contida no art. 4º da Lei de Execução Penal brasileira ao dispor que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança.

Passo contínuo examina-se a atuação do Conselho da Comunidade na execução da pena no Brasil, tanto no aspecto da prevenção da criminalidade quanto da reintegração dos infratores à comunidade.

Então, no que atina ao ponto central da matéria abordada neste capítulo, discute-se o retorno do condenado à sociedade e, para fomentar o debate, questiona-se a relação preso-sociedade e sua importância para a criminologia, consubstanciada no mito da ressocialização.

Ao final do capítulo, não se poderia ignorar o uso de instrumentos de descentralização da execução da pena, com a participação direta dos municípios nas ações administrativas compartilhadas com os Estados e a União. É, então, que se discorre sobre a proposta de municipalização da execução da pena a partir do método utilizado pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC.

### **4.1 As diversas maneiras de se entender o conceito de comunidade**

De início, importante esclarecer que o sentido de “comunidade”, encontrado nos projetos envolvendo parcerias entre as organizações representativas dos moradores e dos governos, é associado a termos como “líderes”, “reuniões”, “comissão” e “conselhos”. Assim, a caracterização do entendimento de “comunidade” está presente na cartilha editada pela

Associação de Moradores sobre a construção do canal de drenagem<sup>335</sup>. À pergunta “como se deu a participação da comunidade?”, responde-se: um seminário com as lideranças comunitárias (...); uma comissão de líderes (...); um Conselho Local, constituído por representantes de todos os grupos organizados do bairro (...); uma unidade gerencial eleita pelo Conselho Local, formada por líderes comunitários (...); reuniões com os trabalhadores moradores do bairro que trabalhavam no canal (...); reuniões nas ruas sempre que um novo trecho era iniciado; Conselho de Integração com representantes de instituições e membros da comunidade era o órgão máximo de decisão<sup>336</sup>.

“Comunidade”, dessa forma, tem o sentido de organização e representatividade. Os dirigentes das entidades comunitárias, supostamente eleitos pela população vão ser os “representantes do conselho local”, que, por sua vez, elegem uma unidade gerencial também “formada por líderes comunitários”. Está correta Geísa Mattos quando afirma que uma das formas pelas quais se toma a “comunidade” como fonte da moral nas disputas entre os agentes é observada a partir da oposição feita entre esta noção e os partidos políticos. Os partidos são associados ao “mundo da política”, que, por sua vez, é visto como o campo dos interesses egoístas disfarçados. A “comunidade”, neste contexto, representa a coletividade, os interesses da maioria. Assim, segundo a autora, não existe apenas a ideia de “comunidade” em jogo na campanha eleitoral, mas várias, e estas não se restringem ao “bairro”. Há vários mapas possíveis do próprio “bairro”, verificáveis a partir do contexto de fala que também são associados à “comunidade” de diferentes maneiras, reforçando seu conjunto forte de significados morais, a despeito das incongruências encontráveis em um exame mais atento<sup>337</sup>.

Em verdade, pode essa visão prospectiva da comunidade ser taxada de utópica, no sentido de sua direção para mudança ou para o que está por acontecer. Mas será também utopia concreta, porque centrada na realidade. Logo, a comunidade considerada pela Lei de Execução Penal colabora na configuração do direito penitenciário do futuro. É, pois, utopia, como um *topus* que se visualiza no futuro. Essa visão prospectiva atende aos princípios de política criminal integrada na política social, inerente a toda sociedade democrática, cujo objetivo é a

---

<sup>335</sup> Ver a cartilha O canal de drenagem. A história de um povo que se organiza, busca parcerias e urbaniza o seu bairro. SEGUNDO, Joaquim; BODINAUX, Pascale; MENEZES FILHO, Ruy. *O canal de drenagem*. Memórias de nossas lutas Volume 2. Fortaleza: Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras, 1998.

<sup>336</sup> SEGUNDO, Joaquim; BODINAUX, Pascale; MENEZES FILHO, Ruy. *Favela do Conjunto Palmeiras: habitando o inabitável*. Memórias de nossas lutas. Volume 1. Fortaleza, Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques (GRET) Instituto de Memória do Povo Cearense (IMEPEC)/Fundação de Cultura e Turismo de Fortaleza, 1992.

<sup>337</sup> MATTOS, Geísa. *A favor da comunidade: modos de viver a política no bairro*. Campinas: Pontes Editores, 2012.

realização da justiça penal de índole social para proteção da comunidade nacional e plena promoção da vocação pessoal de todos os homens<sup>338</sup>.

Mas, quem é a comunidade? A compreensão de comunidade como um conjunto de indivíduos unidos por interesses comuns e sob as mesmas regras de convivência é, decerto, entendimento consagrado na doutrina, o que leva Luíza de Marillac dos Passos e Maria Aparecida Penso a dizer que isso abarca desde a república de estudantes, um clube literário, até os moradores de um bairro, cidade<sup>339</sup>.

Não há como negar que ainda remanesce a ideia de que a comunidade é aquela, nostalgicamente considerada como forma de relações próximas de vizinhança, parentesco e localidade, o que, na realidade das grandes cidades e na dinâmica da vida capitalista contemporânea, por certo, perde o sentido, especialmente quanto à delegação para a Justiça do poder de resolução dos seus conflitos, aqui incluída a execução da pena, não acreditando no seu potencial de participação no processo de transformação do sistema de justiça.

A importância da comunidade é examinada com especial preocupação pela doutrina estrangeira. Nesse sentido e com razão, Livingston adverte que qualquer regime político, para se aperfeiçoar à luz dos princípios e das regras da legitimidade, só conseguirá projetar seu prestígio internacional se consolidar a tarefa de cultivar, com firmeza, a responsabilidade de cada cidadão na busca de ações conjugadas, que germinem como pêndulo no processo de diálogo entre a comunidade e o Poder Público<sup>340</sup>.

Pode-se afirmar que a concepção que a comunidade tem de direito sempre estará relacionada à forma como está organizada. Daí entender-se porque determinados princípios jurídicos de conteúdo comunitário se justificam a partir do reconhecimento de sua função social. Nesse sentido, José Eduardo Goulart defende que se deve ter em conta que o Estado moderno incorporou objetivos de ordem social, o que permite compreender que, na atualidade, o Estado assume características sociais, e que pode mesmo ser reconhecido como Estado social, o que, no quadro evolutivo dos direitos fundamentais do homem, leva ao reconhecimento de direitos sociais dos membros da comunidade e que visam, em última análise, a criação de possibilidade de desenvolvimento econômico, social, espiritual e ao bem-estar dos indivíduos que compõem esses grupos. Portanto, o reconhecimento desses direitos sociais dos membros da comunidade

---

<sup>338</sup> ALBERGARIA, Jason. Das penas e da execução penal. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

<sup>339</sup> PASSOS, Luíza de Marillac Xavier dos; PENSO, Maria Aparecida. O Papel da Comunidade na Aplicação e Execução da Justiça Penal. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009, p. 85.

<sup>340</sup> LIVINGSTON, Jay. *Crime and Criminology*, New Jersey, Simon and Schuster, 1996, p. 123.

impõe ao Estado ações que objetivam tornar efetivos tais direitos fundamentais, através de alterações nas relações sociais. Porém, essas formas de atuação do Estado devem radicar-se na vontade da comunidade e por ele expressa majoritariamente por meio de mecanismos de participação na vida do Estado<sup>341</sup>.

#### **4.2 A participação da comunidade na execução da pena: a importância da norma contida no art. 4º da Lei de Execução Penal brasileira**

Interessante observar em relação à participação da comunidade na execução da pena, que não há como sustentar-se situação em que há ausência das normas jurídicas que garantem a coesão social por meio da punição do culpado e sua posterior reintegração à sociedade. Nesse contexto, a execução da pena só é admissível se tem por finalidade a proteção dos bens jurídicos e o controle social, buscando a reintegração social do condenado (prevenção geral positiva limitadora).

A observação crítica de fatos históricos indica o sentido que se quer revelar nesta reflexão sobre a importância da comunidade na execução da pena, questão indissociável da segurança pública nas cidades. Neste sentido, chama-se atenção para o que Betina Suecker escreve sobre a pena como retribuição e retaliação, em trabalho sobre o castigo no cárcere<sup>342</sup>, referindo-se à afirmação de Himmelfarb, no sentido de que a prática do crime é tanto agressão contra indivíduos como contra as comunidades, por isso a teoria das janelas quebradas deve ter a especial repressão do Estado, para que a comunidade não se sinta como se vivesse em terra sem lei, diante de vandalismos, por exemplo. Onde houver *broken windows*, haverá crime, afirma Himmelfarb<sup>343</sup>.

É entendimento consagrado de que, mais do que nunca, nos dias de hoje, todos os segmentos comunitários são conclamados a participar da Execução Penal. Ao fazer referência ao Simpósio Internacional “Penas Alternativas e Sistema Penitenciário”<sup>344</sup>, Maurício Kuehne realça o que foi conclamado naquele evento, para que a sociedade possa participar do debate e

---

<sup>341</sup> GOULART, José Eduardo. Princípios informadores do direito da execução penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

<sup>342</sup> SUECKER, Betina Heike Krause. Pena como retribuição e retaliação: o castigo no cárcere. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

<sup>343</sup> HIMMELFARB, Gertrude. *One nation, two cultures*. New York: Vintage Books, 1999, p. 64.

<sup>344</sup> O Simpósio Internacional “Penas Alternativas e Sistema Penitenciário” foi realizado em São Paulo, no período de 18 a 21.03.1997, com Recomendações contidas na “Carta de São Paulo”.

a colaborar na execução penal, inclusive cobrando das autoridades a efetivação das medidas penais alternativas.

Como bem observa Edna Del Pomo de Araújo ao escrever sobre a participação da comunidade na execução da pena, a sociedade civil tem importante participação na questão penitenciária, não só do ponto de vista da execução da lei penal, como também no que diz respeito à sua própria eficácia. E questiona: quem melhor que a própria comunidade, no pleno exercício de sua cidadania através de seus órgãos representativos, poderia contribuir para que se alcance sociedade mais solidária e menos violenta? Viabilizando a aplicação das sanções alternativas, o Conselho da Comunidade impediria que se mandasse para a prisão infratores primários, ainda perfeitamente recuperáveis, evitando o contágio da “prisonização”, além de criar reais possibilidades da efetiva reabilitação do infrator pela responsabilidade (e não pelo castigo)<sup>345</sup>. De fato, o Conselho da Comunidade deve acompanhar a execução da pena dos presos de suas comarcas, especialmente por meio de programas de conscientização junto à sociedade civil, criando oportunidades de sua efetiva integração no processo produtivo, o que provocaria a diminuição da violência nas prisões e maior índice de reabilitação social entre os presos que mantêm seus laços afetivos e familiares durante o período de encarceramento, vínculo perdido após a condenação, quer por preconceito social (da própria família do preso), quer pelas dificuldades que os familiares dos presos encontram para visitá-los<sup>346</sup>.

O espírito normativo do aludido artigo é explicitado na Exposição de Motivos, onde se enuncia que “nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinquente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário”<sup>347</sup>. “Muito além da passividade ou da ausência de reação quanto às vítimas mortas ou traumatizadas, a comunidade participa ativamente do procedimento da execução, quer através de um conselho, quer através das pessoas jurídicas ou naturais, que assistem ou fiscalizam não somente as reações penais em meio fechado (penas privativas da liberdade e medida de segurança detentiva) como também em meio livre (pena de multa e penas restritivas de direitos)”<sup>348</sup>.

---

<sup>345</sup> ARAÚJO, Edna Del Pomo de. A participação da comunidade na execução da pena *in* Execução Penal: estudos e pareceres. Organizado por: Cristina Mair Barros Rauter, Dea Rita Matozinhos, Edna Del Pomo de Araújo, Geraldo Affonso p.p. de Araújo e Pedro Elias Erthal Sanglard. – Lumen Juris, 1995.

<sup>346</sup> É certo que uma das causas da alta taxa de reincidência criminal é a dificuldade de reinserção social do egresso, assim considerado o liberado definitivo, pelo prazo de 1 (um) ano a contar da saída do estabelecimento, e o liberado condicional, durante o período de prova, nos termos do art. 26 da Lei de Execução Penal.

<sup>347</sup> Item 24 da Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal.

<sup>348</sup> Item 25 da Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal.

Essa corresponsabilidade da comunidade, para que se alcancem os objetivos da execução criminal, vem se manifestando, segundo Luiz Regis Prado, em alguns Estados, como fator positivo no despertar do cidadão como ente colaborador do Estado em áreas sensíveis como da administração penitenciária, citando o Estado de São Paulo onde há várias organizações não governamentais gerenciando alguns presídios, numa experiência positiva de parceria entre o Estado e os representantes da comunidade, com vistas a atingir os fins aqui explicitados, inclusive em alguns centros de ressocialização onde são inseridas tais ONGs. O autor chama atenção para a colaboração das igrejas, quer por meio das pastorais carcerárias vinculadas à Igreja Católica, ou trabalho conjunto com presbíteros e pastores das igrejas evangélicas, ressaltando que a assistência prestada por essas igrejas suplanta a questão religiosa, para enveredar-se, inclusive, no âmbito protetivo dos direitos humanos e na própria assistência material aos presidiários, evidenciando, dessa forma, a magnitude de tais colaboradores<sup>349</sup>.

A Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal apregoa que nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinquente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário<sup>350</sup>. Proclama, ainda, que, muito além da passividade ou da ausência de reação quanto às vítimas mortas ou traumatizadas, a comunidade participa ativamente do procedimento da execução, quer através de um Conselho, quer através das pessoas jurídicas ou naturais que assistem ou fiscalizam não somente as reações penais em meio fechado (penas privativas da liberdade e medida de segurança detentiva) como também em meio livre (pena de multa e penas restritivas de direitos)<sup>351</sup>. Outro ponto inovador da lei é o de que o Estado deve recorrer à cooperação da comunidade como condição essencial para que seja alcançado o objetivo de facilitar a futura reinserção do condenado à vida social. Afirma Miguel Reale Junior que a comunidade pode colaborar, trazendo à rigidez da administração penitenciária o *sopro da vida livre*, agindo como fiscal ou auxiliando na tarefa de assistir o encarcerado<sup>352</sup>.

Em comentário sobre o dispositivo, Miguel Reale Junior lembra que não está o Estado eximindo-se da tarefa que lhe é pertinente, mas apenas afirmando que cabe à própria comunidade a parcela de responsabilidade na reintegração daquele que delinuiu. A sanção penal sempre se constituiu em um estigma social que acompanha o sentenciado mesmo após a sua libertação definitiva, e o mundo do cárcere, submetido autocraticamente aos agentes do

---

<sup>349</sup> PRADO, Luiz Regis. Tratado de Direito Penal brasileiro, P.G. São Paulo: R.T., 2013, v. 3, p. 126.

<sup>350</sup> Item 24.

<sup>351</sup> Item 25.

<sup>352</sup> REALE Junior, Miguel. Novos rumos do sistema criminal. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 78.

Estado, precisa ser arejado e fiscalizado por pessoas alheias ao sistema, não se podendo prescindir da contribuição da comunidade nessa e em outras tarefas de assistências ao preso, internado e egresso. O moderno Estado democrático – diz o citado autor – deve reconhecer a existência de forças sociais organizadas que expressam a vontade popular, contrapondo-se a um centralismo monolítico e opressor<sup>353</sup>.

Sérgio de Oliveira Medici lembra que, em 1975, Manoel Pedro Pimentel, então Secretário da Justiça de São Paulo, alertava as forças vivas da comunidade (clubes de serviços, lojas maçônicas, federação espírita, igrejas evangélicas, igrejas católicas etc.) da necessidade de modificação da sociedade frente ao preso e da atitude do preso frente à sociedade, preconizando que a comunidade devia orientar-se no sentido de se interessar pelo problema do sentenciado, apoiando a ação das autoridades constituídas para a instalação das casas de albergado<sup>354</sup>. Novamente Mirabete assinala que, a conveniência de incorporar e incrementar a participação da comunidade, com o esforço privado idôneo, na obra de readaptação dos delinquentes<sup>355</sup>. No Brasil, em 10 Estados, cerca de 100 instituições da APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados) têm desempenhado tal papel, com bons resultados. Em São Paulo, é muito conhecida a obra realizada pela APAC de São José dos Campos, que desenvolve um trabalho de assistência aos presidiários e egressos naquela cidade, apresentando um índice de ressocialização extremamente eficiente. Segundo estatísticas divulgadas, o índice de reincidência em relação ao assistido, em 1987, não chegava a 6%<sup>356</sup>.

Além desses deveres, caberá ainda à comunidade, após o cumprimento da pena pelo condenado, viabilizar a convivência com aquele que delinuiu, mesmo porque já sofreu ele a sanção imposta pela Justiça. A maneira de a sociedade defender-se da reincidência é acolher o condenado, não mais como autor de um delito, mas em sua condição inafastável de pessoa humana. Na Súmula 6.a. do Painel de Debates sobre Execução Penal da Escola Paulista da Magistratura, em conjunto com a Associação de Juízes para a Democracia, realizado nos dias 25 e 26-7-1998, dispôs-se: “A atuação da comunidade é essencial para que seja alcançada a finalidade da integração social do condenado e internado, razão pela qual o juiz deve participar

---

<sup>353</sup> REALE Junior, Miguel. Novos rumos do sistema criminal. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 86.

<sup>354</sup> Cf. MEDICI, Sérgio de Oliveira. Prisão albergue. Bauru: Jalovi, 1979. p. 43.

<sup>355</sup> Exposição de Motivos da Lei Penitenciária da Argentina. In NEUMAN, Elias, *Evolución de la pena privativa de libertad y regimientos penitenciários*. Buenos Aires: Ediciones Pannedille, 1971. p. 238.

<sup>356</sup> APAC em Revista, ano 1, nº 1, mar./abr. 1987, p. 7.



de movimentos de sua mobilização e buscar as condições para o cumprimento da pena, com os recursos nela disponíveis”<sup>357</sup>.

Tendo em vista a necessidade de fortalecimento dos laços entre a comunidade e o condenado, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP sempre procurou sensibilizar a comunidade a respeito de sua responsabilidade lado a lado com o Estado no combate à criminalidade e na recuperação do criminoso. Exemplo são as Resoluções n. 8 e 10 do VI Congresso da ONU, sem cujo respaldo da comunidade não teria aplicação (Resolução do CNPCP, n. I/83, b). Na mesma temática, o Código Penal (art. 43, 46 e 88), e a Lei de Execução Penal (art. 120, 126, 131, 149, 151, 154 e 156), privilegiam as medidas alternativas à prisão sobre as penas privativas de liberdade depende essencialmente da colaboração da comunidade. A Resolução n. 8 do VI Congresso da ONU focaliza as medidas alternativas e recomenda às legislações que façam desaparecer os obstáculos à aplicação das medidas alternativas. Recomenda, ainda, seja a comunidade sensibilizada para mais ampla participação na aplicação das medidas alternativas de liberdade. Já o objeto da Resolução n. 10 refere-se à promoção da aplicação das medidas de reinserção social, recomendando o maior contato do preso com o mundo exterior, para reduzir os efeitos negativos da prisão, e que sejam projetadas e postas em práticas medidas destinadas à reinserção profissional e promoção social do egresso, com a colaboração de instituições oficiais e centros da comunidade, e desenvolvam a capacitação e educação especializada do pessoal penitenciário, para que contribua positivamente na aplicação das medidas de tratamento comunitário e de reinserção social.

Novamente Jason Albergaria destaca que a participação da comunidade na realização da política criminal terá como consequência a sua maior contribuição na formulação da política social, com reflexos na sensibilização de suas entidades representativas, como a Universidade, Igreja e a Empresa. A Universidade não poderá omitir sua participação na solução dos grandes problemas nacionais. Uma de suas funções é a prestação de serviços de caráter técnico e científico à comunidade e ao Estado. O Ministério da Justiça, por intermédio do DEPEN, vem realizando convênios com as Universidades Federais para a realização de cursos para o pessoal penitenciário de nível superior. Na verdade, a administração penitenciária abre-se à Universidade para o ensino, pesquisa e laboratório social de experiência e treinamento. A Igreja

---

<sup>357</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. Execução penal: comentários à Lei nº 7.210, de 11-7-84. São Paulo: Atlas, 2004.

já colabora mediante obras sociais, capelania e pastoral carcerária, cujos membros deverão ter formação criminológica e experiência penitenciária, como já ocorre em alguns países<sup>358</sup>.

Ao elaborar retrospecto sobre o tratamento dispensado pela comunidade ao criminoso, Augusto Thompson registra que, de início, foi constatada a incapacidade das prisões, manicômios e internatos, no concernente à regeneração dos infratores submetidos à terapia proporcionada por tais instituições, e então foi encontrada fórmula alternativa que, substituindo os estabelecimentos fechados, lograsse atingir todos aqueles objetivos. Surgiu o tratamento comunitário como a grande solução que, basicamente, consistia em permitir aos pacientes a permanência em meio à sociedade livre, sob o controle e os cuidados do Estado, que lhes proporcionaria a assistência tecnicamente indicada para metamorfoseá-los de desviantes em não desviantes<sup>359</sup>.

Também parece razoável aceitar a afirmação de Augusto Thompson segundo a qual todo crime é político<sup>360</sup>, porque construído a partir de um projeto político de sociedade em andamento e visa concretizar política social e, se todo crime é político, o mesmo se aplica ao criminoso, politicamente escolhido para esse papel, consolidando sua situação de “bandido” a partir de procedimentos penais que também são políticos. Nesse caso, como esclarece Vera Maria Guilherme em trabalho intitulado “Enfrentando o punitivismo nosso de cada dia: a política antidrogas do Brasil como desafio”, política e Direito Penal andam juntos, mesmo que não revelem a olhos nus sua relação, utilizando artifícios científicos, técnicos, dogmáticos, teóricos, mas no interior do Direito Penal bate o coração da política, agora traduzida como política criminal<sup>361</sup>, o que, no caso brasileiro, tem sido essa a opção do Estado, ou seja, um projeto político de exclusão que se manifesta nas mais diversas esferas de atuação governamental. A autora chama essas pessoas de “lixão de indivíduos jogados fora da prisão”, em outras palavras, ali permanecem aqueles politicamente selecionados a partir de crimes politicamente construídos, cujo isolamento e, conseqüentemente, morte social são compatíveis com a política criminal escolhida como capaz de viabilizar o projeto político de exclusão social.

Firmada a premissa de que os órgãos municipais estão capacitados para a gestão da execução da pena, deve-se também perceber que não basta a intervenção da comunidade nos

---

<sup>358</sup> ALBERGARIA, Jason. Das penas e da execução penal. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

<sup>359</sup> THOMPSON, Augusto. A questão penitenciária. Rio de Janeiro: Forense. 2002.

<sup>360</sup> THOMPSON, Augusto. Quem são os criminosos? O crime e o criminoso: entes políticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

<sup>361</sup> Guilherme, Vera Maria. Enfrentando o punitivismo nosso de cada dia: a política antidrogas do Brasil como desafio, in ÁVILA, Gustavo Noronha de. Fraturas do Sistema Penal. Porto Alegre: Sulina, 2013.

atos mais importantes do processo executivo penal, mas que é indispensável a cooperação do condenado para que se obtenha eficácia no modelo proposto. Nessa linha é a lembrança trazida por Licínio Barbosa sobre o I Congresso das Nações Unidas, dedicado à Prevenção do delito e tratamento do delinquente, realizado em Genebra no ano de 1955, em que foi retomado o fio deixado pela Comissão Internacional Penal e Penitenciária, quanto ao papel desempenhado pela comunidade vizinha, com o entendimento de que não bastava a compreensão, mas que é preciso obter colaboração eficaz do público e da comunidade, devidamente informados de que o regime de prisão aberta exige do preso um esforço moral considerável, sendo que os órgãos de informação, locais e nacionais, podem se revelar quanto a isso, preciosos<sup>362</sup>.

Vale salientar que há um traço interessante em comum entre o interesse da comunidade na punição do criminoso e o interesse do próprio criminoso como membro daquela comunidade. Como destaca Jeremy Bentham, o réu é membro da comunidade e esse fato não pode ser esquecido; deve ser tratado como outro qualquer indivíduo, e que até mesmo na razão de parte lesada não devemos perder de vista os seus interesses: o seu bem é proporcional ao bem de todos e o seu mal, o mal da comunidade: eis aqui a base, a sólida base das ideias morais da justiça<sup>363</sup>. Essa visão se acentua quando se tem a perspectiva de cumprimento da pena no município, e os outros elementos que integram a execução da pena recebem adequação para essa finalidade.

Não se pode perder de perspectiva que, como bem resumem Nestor Santiago, Rafael Xerez e Andréa Nttingham, no momento em que um crime é cometido, uma norma jurídica que designa um valor essencial à comunidade é violada e, por isso, seu violador deve ser penalizado, para que não volte a delinquir e para que os demais indivíduos, ao terem ciência daquela punição, eximam-se de praticar atos ilícitos, evitando que venham a ser também punidos. Além disso, busca-se, através da pena, a reeducação do indivíduo em específico, para que possa ser reinserido na sociedade sem que venha a reincidir<sup>364</sup>.

Temas como a participação da comunidade na execução da pena, atuação do Conselho da Comunidade e descentralização da execução da pena são recorrentes nos Encontros, Simpósios, Seminários e Congressos de Execução Penal no Brasil. Como se observa na Carta de Joinville e resultado do pensamento colhido nas discussões e votações daquele Simpósio,

---

<sup>362</sup> BARBOSA, Licínio. Direito de execução penal. Goiânia: Ed. Século XXI, 2001.

<sup>363</sup> BENTHAM, Jeremy. Teoria das penas legais e tratado dos sofismas políticos. Leme: CL EDIJUR, 2002.

<sup>364</sup> SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; XEREZ, Rafael Marcílio; NTTINGHAM, Andréa de Boni. As razões epistemológicas para inadmissibilidade da pena de morte: um ensaio a partir do filme “a vida de David Gale”. Revista Jurídica - vol. 03, n°. 48, Curitiba, 2017. pp. 388-410.

aprovada por unanimidade pelos participantes entendeu-se que se deve buscar o imprescindível apoio da comunidade para aplicação das normas de execução penal<sup>365</sup>. Merece citação, ainda, as conclusões contidas na Carta de Fortaleza, no sentido de recomendar a imediata instalação dos Conselhos da Comunidade em todas as comarcas, como forma de minorar a situação aflitiva e desumana em que se encontram os condenados e os internados<sup>366</sup>.

No mesmo sentido foi o Encontro de Penalistas, Criminólogos e Penitenciarietas da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Chile, do Paraguai e do Uruguai, participantes do 1º Fórum Penitenciário do Mercosul, oportunidade em que defenderam a descentralização penitenciária a partir de prisões de pequeno porte, garantindo a absoluta separação entre presos provisórios e definitivos, deliberações contidas na Carta Penitenciária de Porto Alegre<sup>367</sup>. A mesma proposta consta da Carta de Fortaleza, justificada na necessidade de assegurar aos presos tratamento mais humano, compatível com as normativas internacionais, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execução Penal, assim como, paralelamente, aplicar aos autores de infrações menos graves outras formas de punição, diversas do enclausuramento, sabidamente nocivo e criminógeno<sup>368</sup>.

A Associação Juízes para a Democracia editou Súmula sobre o assunto no Painel de Debates sobre Execução Penal, com o entendimento unânime de que a atuação da comunidade é essencial para que seja alcançada a finalidade da integração social do condenado e internado, razão pela qual o juiz deve participar de momentos de sua mobilização e buscar as condições para o cumprimento da pena, com os recursos nela disponíveis<sup>369</sup>. Conveniente mencionar, também, as proposições aprovadas na Carta de Brasília no Painel sobre o Papel da Comunidade na Execução Penal, com destaque para o item que propõe maior participação da comunidade, para efeito de diminuir o ressentimento entre as pessoas, que gera muitas vezes a justiça pelas próprias mãos, começando dentro da prisão, com cada condenado, logo que ingresse, contando com a cooperação e colaboração da Administração Penitenciária e do Juiz da Execução penal<sup>370</sup>.

---

<sup>365</sup> O evento reuniu os magistrados brasileiros, em Joinville, com a participação de advogados e membros do Ministério Público, de 25 a 27 de março de 1993, no I Simpósio Nacional sobre Execuções Penais e Privatização dos Presídios, realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pela Associação dos Magistrados Catarinenses.

<sup>366</sup> II Conferência de Conselhos Penitenciários do Brasil ocorrido em Fortaleza no período de 20 a 22 de novembro de 1995.

<sup>367</sup> O Fórum foi realizado em Porto Alegre no período de 21 a 26 de outubro de 1996, ocasião em que foi proclamada a defesa de um sistema penal-penitenciário baseado no primado da dignidade humana, com relação às penas e suas execuções.

<sup>368</sup> I Congresso Nacional de Execução da Pena (“A Humanização das Prisões e as Penas Alternativas”), realizado em Fortaleza, no período de 24 a 26 de setembro de 1997.

<sup>369</sup> Evento realizado nos dias 25 e 26.06.98 pela Escola Paulista da Magistratura em parceria com a Associação Juízes para Democracia.

<sup>370</sup> 1º Encontro Nacional da Execução Penal (Agosto de 1998).

Registre-se o que está inserido na Carta de Vitória com especial similitude ao que se propõe nesta tese que, além de estimular a participação da comunidade junto ao Sistema Estadual Penitenciário, sugere a descentralização da Vara de Execução Penal, na busca pela facilitação do acompanhamento do processo e reeducação do preso, colocando-o mais perto do juiz, promotor, defensor e de sua comunidade<sup>371</sup>.

Também merece destaque as conclusões a que chegaram os participantes do III Encontro Nacional da Execução Penal, realizado em Belém do Pará, no período de 28 a 30 de novembro de 2000, onde foram debatidos os problemas relativos ao sistema penitenciário, enfocando, especialmente, o tema “Os Desafios da Execução Penal, a Evolução das Penas Alternativas e a Minimização da Problemática Carcerária”, com ratificação da necessidade da participação cada vez mais intensa da comunidade, especialmente universidades, igrejas, clubes de serviços, associações civis e organizações não governamentais, nas ações desenvolvidas na execução penal<sup>372</sup>. No mesmo sentido é o que consta da Carta de Belo Horizonte, cuja conclusão é no sentido de que a comunidade, por seus diferentes segmentos, não só pode como deve ser co-partícipe no equacionamento das questões que emergem com a chamada “Questão Penitenciária”<sup>373</sup>.

Dessa perspectiva, Estêvão Luís Lemos defende que a comunidade deve participar não só do procedimento da execução na fiscalização e assistência aos presos e internos, como também aos submetidos às penas restritivas de direitos, aos albergados e aos egressos. Além disso, caberá ainda à comunidade, após o cumprimento da pena pelo condenado, viabilizar a convivência com aquele que delinuiu, mesmo porque já sofreu ele a sanção imposta pela Justiça<sup>374</sup>.

Está correto André Eduardo de Carvalho quando afirma que a comunidade precisa se mobilizar para cumprir a missão que a lei lhe impõe para assistir o que transgrediu a lei, evitando com sua atuação o desconforto da reincidência<sup>375</sup>.

Para Sidio Rosa de Mesquita Júnior a participação da comunidade na execução da pena é fundamental e a expressão maior dessa participação está no Conselho da Comunidade, bem

---

<sup>371</sup> I Seminário sobre “Sistema Penitenciário e Penas Alternativas: Realidade Carcerária do Estado do Espírito Santo”, realizado em Vitória (ES) em 09.06.2000.

<sup>372</sup> Conclusões dispostas na Carta de Belém.

<sup>373</sup> Seminário sobre Execução Penal realizado em Belo Horizonte nos dias 1º e 2 de dezembro de 2000, quando foram expostos e debatidos problemas de relevante importância à Execução Penal, com deliberações colocadas à reflexão da comunidade jurídica, com o propósito de minimizar a crise penitenciária.

<sup>374</sup> JORGE, Estêvão Luís Lemos. Execução penal. Campinas, SP: Millenium, 2007.

<sup>375</sup> CARVALHO, André Eduardo de. Lei de execução penal anotada. Leme/SP: EDIJUR, 2003.

como no Patronato<sup>376</sup>, órgãos integrados por membros da comunidade e que visam proporcionar ao condenado maior contato com o mundo livre, visando preparar o egresso para sua volta à sociedade. Todavia, lembra o autor, não existe nenhuma recompensa prevista em lei para o abnegado envolvimento do cidadão na execução da pena, o que provoca a instabilidade desses órgãos, os quais têm pequena duração efetiva, pois não existe remuneração para os seus integrantes, bem como os incentivos fiscais não representam nenhuma vantagem significativa<sup>377</sup>.

É importante chamar atenção para iniciativas que envolvem a comunidade em outros países como o Programa de Correição Comunitária, nos Estados Unidos, por meio do qual os infratores são levados para Centros de Reabilitação Correcional, para receberem tratamento e serem reeducados, em vez de serem encarcerados em prisão comum nas cidades onde vivem. Para isso, anota Edmundo Oliveira, alguns Estados criaram fundos especiais, a fim de ajudar financeiramente os programas de Correição Comunitária existentes nos Condados. Esses Centros de Reabilitação Correcional são de segurança máxima e destinam-se a infratores primários, especialmente jovens delinquentes que têm envolvimento com droga ou álcool. O infrator continua com o trabalho que antes possuía ou tem ajuda para obter emprego. É através desse trabalho que ele paga a taxa de seu internamento e manutenção no Centro, para compensar parcialmente os custos de operação do programa<sup>378</sup>.

Destaca-se, nesse particular, a participação da sociedade como complemento da ação da Justiça Penal, que deve ser incentivada, pois constitui um recurso fundamental e um dos fatores mais importantes para fortalecer os vínculos entre os delinquentes, submetidos a medidas não privativas da liberdade, suas famílias e a comunidade. Nesse sentido, a participação da sociedade será considerada oportunidade para que os membros da comunidade contribuam para sua própria proteção. Novamente, vale invocar as conclusões de Edmundo Oliveira quando defende que não é possível conseguir administração eficaz da Justiça Penal somente mediante os esforços dos organismos governamentais, sem a participação da comunidade, sendo fundamental mobilizar todos os recursos comunitários para ajudar a apoiar as autoridades

---

<sup>376</sup> Paulo Lúcio Nogueira critica a previsão de existência de patronatos público e privado, dizendo que os patronatos poderiam ser substituídos pelo Conselho da Comunidade, o qual poderia exercer o papel de ambos. Aliás, sustenta que isso já ocorre na prática, mencionando, como exemplo, a cidade de Marília, onde o Conselho da Comunidade tem incumbências de Patronato. NOGUEIRA, Paulo Lúcio. Comentários à lei de execução penal. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 91.

<sup>377</sup> MESQUITA JÚNIOR, Sídio Rosa de. Execução criminal: teoria e prática: doutrina, jurisprudência, modelos. São Paulo: Atlas, 2007.

<sup>378</sup> OLIVEIRA, Edmundo. Política criminal e alternativas à prisão. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

encarregadas da administração da Justiça, a fim de conseguir a reintegração individual e social do delinquente, mediante o estabelecimento de vínculos significativos com a comunidade<sup>379</sup>.

Do mesmo modo a Resolução nº 45/110, de 14.12.1990, da Assembleia Geral das Nações Unidas advoga em favor de um planejamento que estimule a participação da sociedade, para que aceite essa política como aspecto integrante dos esforços encaminhados a ampliar a aplicação das medidas não privativas da liberdade, e para tal fim, deve ser fornecido apoio técnico e financeiro. Há de se reconhecer que a participação da sociedade pode aumentar a confiança nas medidas não privativas da liberdade e, por conseguinte, assegurar sua aceitação. Para o sucesso das medidas não privativas da liberdade são necessários o apoio e a participação ativa dos grupos e pessoas interessadas da comunidade, sendo que os voluntários devem ser contratados na variedade dos meios sociais e étnicos e entre diferentes faixas etárias, com a finalidade de garantir que possuam alguma afinidade natural ou aproximação com os delinquentes aos quais têm de ajudar<sup>380</sup>.

Note-se, ademais, que os serviços que podem mobilizar a comunidade a ajudar na efetiva reintegração social e familiar dos delinquentes, são singulares e qualitativamente diferentes dos proporcionados pelas organizações oficiais. Dessa forma, a comunidade local pode recorrer a numerosas fontes, como, por exemplo, a organismos e associações de bem-estar social de caráter voluntário, grupos de empregadores e sindicatos de trabalhadores, organizações éticas, entidades desportivas, organizações femininas, etc. As organizações de classe devem possuir capacidade e motivação, essenciais para fornecer ajuda específica, com a finalidade de entender as necessidades dos delinquentes e de suas famílias<sup>381</sup>.

A participação da sociedade não redundando somente em proveito do sistema de Justiça Penal e da reabilitação dos delinquentes. Ao mesmo tempo, dado que os delinquentes contam com a ajuda de pessoas dedicadas, que podem proporcionar-lhes acesso a redes comunitárias adequadas, esses voluntários têm a oportunidade de participar diretamente no processo de tratamento e contribuir, assim, para proteger a sociedade como um todo. A autoridade incumbida da execução penal deve levar a sério as medidas encaminhadas a obter a participação da sociedade. Deve ser considerado que essas medidas fazem parte da administração das medidas não privativas da liberdade. Desse modo, compete aos dirigentes da execução penal

---

<sup>379</sup> OLIVEIRA, Edmundo. Política criminal e alternativas à prisão. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

<sup>380</sup> Resolução nº 45/110, de 14.12.1990, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>381</sup> Resolução nº 45/110, de 14.12.1990, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

examinar a possibilidade de estabelecer um acordo com grupos da comunidade, especificando o caráter de sua participação e a forma de desenvolvimento do trabalho almejado.<sup>382</sup>

Observação importante que precisa ser feita: não se pode esperar que a sociedade, por seus membros, apoie medidas alternativas à prisão, sem que seja esclarecida da importância de sua aplicação. Por conseguinte, a Resolução recomenda que devam ser organizadas, regularmente, conferências, seminários, simpósios e outras atividades para conscientizar sobre a necessidade de que a sociedade participe na aplicação de medidas não privativas da liberdade<sup>383</sup>.

A observação feita por Paulo Lúcio Nogueira chama atenção para um ponto crucial do sistema punitivo brasileiro, consubstanciado no fato de que não se pode prescindir da contribuição da comunidade na execução de certas penas, com grave risco de insucesso da punição, pois só a atividade estatal, seja processual ou administrativa, não é suficiente e eficaz, devendo haver também a conscientização e participação da sociedade local. De fato, a participação da comunidade na solução dos problemas sociais tem sido ativa em diversas cidades, mormente no interior, onde várias entidades, clubes de servir e associações de bairros contribuem com um esforço espontâneo e gratuito para a solução de muitas questões. É de se salientar a formação do Conselho da Comunidade como órgão encarregado de certas atividades, participando assim, de maneira direta e consciente, na solução de importantes questões, o que não deixa de fazer a população sentir também diretamente a gravidade do assunto e contribuir para resolvê-lo<sup>384</sup>. Trata-se de participação comunitária sem retribuição pecuniária, importante na fiscalização da execução da pena.

Adentrando de forma mais incisiva à análise da participação da comunidade na execução da pena, é conveniente assinalar que o art. 4º da Lei de Execução Penal brasileira dispõe que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança. Nessa mesma linha, a Exposição de Motivos da LEP estabelece em seu item 24 que nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinquente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio

---

<sup>382</sup> Observação destacada na Regra 17.2 da Resolução nº 45/110, de 14.12.1990, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>383</sup> Os itens 18.3 e 18.4 da Resolução nº 45/110, de 14.12.1990, da Assembleia Geral das Nações Unidas recomendam que sejam utilizados todos os meios de comunicação para propiciar uma atitude construtiva na comunidade, que dê lugar a atividades que apontem a aplicação mais ampla do regime não privativo da liberdade na reintegração social dos delinquentes, e que seja feito todo o possível para informar a sociedade sobre a importância de sua função na aplicação das medidas não privativas da liberdade.

<sup>384</sup> NOGUEIRA, Paulo Lúcio. Comentários à lei de execução penal: Lei n. 7.210, de 11.7.1984. São Paulo: Saraiva, 1990.



comunitário. É o reconhecimento de que a União e os Estados-membros jamais conseguirão levar a cabo os objetivos primordiais da execução penal, se não recorrerem à comunidade. Na mesma trilha segue o item 25 da Exposição de Motivos da LEP, ao reverberar que muito além da passividade ou da ausência de reação quanto às vítimas mortas ou traumatizadas, a comunidade participa ativamente do procedimento da execução, quer através de um Conselho, quer através das pessoas jurídicas ou naturais que assistem ou fiscalizam não somente as reações penais em meios fechados (penas privativas da liberdade e medida de segurança detentiva), como também em meio livre (pena de multa e penas restritivas de direitos).

A Exposição de Motivos lembra que deve ser salientado que a cooperação da comunidade não pode ser encarada como utopia. Grande exemplo é destacado no item 110, com a experiência da prisão-albergue que obteve grande receptividade no Estado de São Paulo, quando estavam instaladas 59 Casas do Albergado com população de 2.000 sentenciados. Trata-se da necessidade de modificação da atitude da sociedade frente ao preso e da atitude do preso diante da sociedade, atitudes que jamais se modificarão se a sociedade não ficar conhecendo melhor o preso e este conhecendo melhor a sociedade, e não se deve esperar que o sentenciado seja o primeiro a estender a mão, por óbvias razões. O primeiro passo deve ser dado pela sociedade<sup>385</sup>.

Quando se faz a leitura da norma disposta no art. 4º da Lei de Execução Penal, estabelecendo que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades da execução da pena e da medida de segurança, fica evidente a necessidade de participação dos municípios como ente federativo de fato e de direito nessa área sensível do sistema de justiça criminal. E essa participação pode ocorrer de diversas formas e por meio de diversos órgãos. Sobre o tema, convém registrar o que escreve José Carlos Pagliuca, no sentido de que a comunidade cumpre um papel importante no processo de execução de pena, na medida em que o legislador prevê a sua participação, visando justamente facilitar a reintegração do condenado à sociedade. Por isso, desenvolvem papéis importantes entidades como a pastoral carcerária da Igreja Católica, ONGs, bem como o Conselho Penitenciário e os Conselhos de Comunidade<sup>386</sup>.

É evidente que, a melhor forma de contribuir, decisivamente, para a melhoria do sistema penitenciário brasileiro, passa pela participação da comunidade. Nesse sentido, destaca-se o papel do Conselho Nacional de Justiça com a edição do Projeto “*Cidadania nos Presídios*”,

---

<sup>385</sup> PIMENTEL, Manoel Pedro. Prisões fechadas, prisões abertas. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978, p. 43.

<sup>386</sup> PAGLIUCA, José Carlos Gobbis; CURY, Matheus Guimarães. Execução da pena. São Paulo, 2016.

pela valorização de direitos, com nova dinâmica e metodologia para o sistema de execução e fiscalização das penas, revendo o funcionamento das varas de execução penal e a *superlotação carcerária*, com o reforço da *interlocução* e *interação* de todos aqueles que intervêm no processo e nas rotinas da execução penal, para tornar o sistema de justiça mais humano, aproximando o juiz e a sociedade do jurisdicionado<sup>387</sup>.

De acordo com o disposto no artigo 1.º da LEP, um dos objetivos da execução penal é propiciar a gradual e harmônica reinserção social do condenado. Evidente que esse desiderato não pode ser alcançado sem a efetiva contribuição da comunidade, a qual o Estado deve recorrer à cooperação por meio de atividades de execução da pena e da medida de segurança, nos termos do art. 4º do referido diploma legal.

Em observação importante sobre a participação da comunidade na Execução Penal, conforme prescrito no art. 4º da Lei nº 7.210 de 11 de Julho de 1984 (LEP), Ayrton Vidolin Marques Júnior ressalta que, em regra, a lei não contém expressões ou palavras desnecessárias, sendo lícito perceber que o dispositivo em exame não prescreve faculdade do Estado em recorrer à cooperação da comunidade, mas sim, um dever, ou seja, a maneira pela qual o legislador dispôs a norma tem sua razão de ser, e consiste justamente na consciência das dificuldades enfrentadas no Brasil pela máquina estatal (não só no âmbito penal, mas em todas as esferas). Sua finalidade principal é a de envolver todas as pessoas nas questões penais, demonstrando claramente a necessidade da realização de um esforço coletivo na melhoria da sociedade e, conseqüentemente, na qualidade de vida de todos, pois é a própria comunidade a maior beneficiada<sup>388</sup>.

Faz coro com entendimentos contemporâneos sobre a participação comunitária, Luiz Flávio Gomes, ao destacar que incumbe também aos próprios juízes a responsabilidade em procurar promover essa integração comunitária, atuando principalmente na divulgação da importância da participação da sociedade, firmando convênios, esclarecendo às pessoas a maneira e o local em que podem prestar serviço voluntário, etc<sup>389</sup>.

Em razão dessas peculiaridades, a doutrina tem entendido que a atuação da comunidade na execução penal muito mais do que necessidade é ainda um dever de cidadania, como se pode

---

<sup>387</sup> Tema discutido no Fórum Permanente da Execução Penal sob o tema “A Corte Suprema e o Inferno do Cárcere: Choque de Conflitos na Busca da Cidadania” (2016).

<sup>388</sup> A participação da comunidade na execução penal. Ayrton Vidolin Marques Júnior. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10447/a-participacao-da-comunidade-na-execucao-penal/4>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>389</sup> GOMES, Luiz Flávio. Penas e medidas alternativas à prisão. 2. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 27.

observar na reflexão feita por Carlo Crispim Baiocchi Cappi ao tratar da imperiosidade do auxílio que deve ser prestado pela sociedade civil organizada ao ente estatal na melhoria das condições do sistema punitivo, chegando a afirmar que não se pode abrir mão de prestar auxílio direto na recuperação do apenado, o que deveria servir de instrumento de apoio no difícil processo de reeducação do criminoso<sup>390</sup>. Na mesma linha de entendimento, Cândido Furtado Maia Neto assevera que é imprescindível a participação da sociedade civil para a reintegração do preso, a fim de que compreenda o objetivo, finalidade e utilidade da pena privativa de liberdade. Necessário se faz a presença constante de segmentos da comunidade, como: organizações não governamentais, empresários, instituições filantrópicas, igrejas, universidades, imprensa, etc., no interior dos presídios para assistir e verificar o tratamento e o respeito aos Direitos Humanos do preso<sup>391</sup>. Em comentário sobre o art. 4º da Lei de Execução Penal, que dispõe que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança, Rodrigo Roig lembra que essa norma se conjuga com o Princípio n. 10 dos Princípios Básicos Relativos ao Tratamento de Reclusos da ONU, segundo o qual “com a participação e ajuda da comunidade e das instituições sociais, e com o devido respeito pelos interesses das vítimas, devem ser criadas condições favoráveis à reinserção do antigo recluso na sociedade, nas melhores condições possíveis”<sup>392</sup>.

Observação importante que precisa ser feita ao disposto no art. 4º da LEP quanto à obrigação do Estado recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança, Norberto Avena refere o item 25 da Exposição de Motivos da LEP concluindo que, à comunidade cabe parte da responsabilidade pela recuperação do condenado, e lembra, ainda, Renato Flávio Marcão quanto à importância da participação de forças comunitárias, citando como exemplo “Rotary, Lions, Clubes de Serviços em geral; Lojas Maçônicas, Igrejas: Católica (pastoral do preso), Evangélica etc., Federações Espíritas, Associações Comerciais, de Pais, de Moradores, de Bairro, Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) ou qualquer outra com fins lícitos”<sup>393</sup>. Evidentemente, essa colaboração da comunidade não exime o Estado (*lato sensu*) de sua atuação no processo de reinserção social do apenado ou internado, atividade que deverá ser exercida ativamente por meio de seus Ministérios, Secretarias, Tribunais, Juiz da Execução Penal, Ministério Público e

---

<sup>390</sup> CAPPI, Carlo Crispim Baiocchi. Jusnavegandi. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/doutrina/texto.asp?id=3118.htm>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

<sup>391</sup> MAIA NETO, Cândido Furtado. Direitos Humanos do preso. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 38.

<sup>392</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Execução penal: teoria crítica. 4. ed. – São Paulo: Saraiva: 2008.

<sup>393</sup> Renato Flávio Marcão, Lei de Execução Penal anotada. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 31.

outros órgãos que, mesmo não estando contemplados na LEP, possam contribuir para essa finalidade.

Em comentário sobre o artigo 4º da Lei de Execução Penal quanto à colaboração da comunidade na execução da política criminal, Jason Albergaria lembra que o n. 65 das Regras Mínimas dispõe que o dever da sociedade não cessa com a liberação do preso. Constitui princípio da política criminal a co-responsabilidade do Estado e da sociedade na formulação e execução do tratamento do criminoso e da prevenção da delinquência, e que se verifica, sobretudo, nas medidas alternativas, entre as quais a casa do albergado, o que equivale dizer, de outra forma, que as medidas alternativas não terão aplicação sem a compreensão e apoio da comunidade. Os órgãos da execução, notadamente os do tratamento em meio aberto e não livre, contarão em sua estrutura e funcionamento com a colaboração da comunidade.

Como reconhece César Barros Leal, o Estado tem demonstrado, de forma inequívoca, sua incapacidade de enfrentar por si só os desafios do sistema penitenciário, o que justifica a postura do legislador, ao enaltecer, no item 24 da Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal, o concurso da comunidade, e a participação enunciada no art. 4º da LEP são essenciais na medida em que favorecem o clima de harmonia, responsabilidade e confiança recíproca<sup>394</sup>.

Em comentário ao art. 4º da Lei de Execução Penal, Marcelo Uzeda de Faria afirma que a lei brasileira adotou como critério de interpretação das suas disposições a prevalência de mecanismos de reingresso do condenado na sociedade, a partir de análise dos seus direitos e deveres, tendo em vista o fim socialmente regenerador do cumprimento da pena, com a busca, sempre que possível, das distâncias entre a população intramuros (carcerária) e a comunidade extramuros, ou seja, esse paradigma de interpretação da lei aproxima-a da Constituição Federal de 1988, que tem na cidadania e na dignidade da pessoa humana dois de seus fundamentos e estabelece por objetivos fundamentais erradicar a marginalização e construir sociedade livre, justa e solidária<sup>395</sup>.

A ampla abertura do exercício dos atos de poder do Estado para o povo, enquanto decorrência da Democracia determina a assunção da responsabilidade pelas ações e omissões que possam interferir na produção dos atos oficiais. Por esse motivo, ao tratar do objeto e aplicação da Lei de Execução Penal, Felipe Martins Pinto lembra que a cooperação da comunidade nas atividades de execução penal e de medida de segurança, prevista no artigo 4º

---

<sup>394</sup> LEAL, César Barros. *Prisão: crepúsculo de uma era*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

<sup>395</sup> FARIA, Marcelo Uzeda de. *Lei de execução penal*. Salvador: Jus Podivm, 2011, p. 18.

da Lei de Execução Penal, é previsão com forte conteúdo democrático, na medida em que distribui a responsabilidade sobre o sucesso dos objetivos da execução penal aos integrantes da sociedade e lhes confere a autonomia para colaborar para a produção do ato de poder, cujo resultado (retorno à sociedade do condenado) afetará as pessoas em geral. Em outras palavras, o crime é praticado em um determinado entrecho social e, após o cumprimento da pena, o indivíduo condenado retornará para a mesma comunidade e, dessa forma, os integrantes do grupo social têm o ônus de contribuir para a execução da pena e, em caso de omissão, assumirão as consequências de sua passividade<sup>396</sup>.

O Estado, por mais aparelhado que se o pudesse imaginar, não teria condições de concretizar um programa destinado ao enfrentamento de problemas referentes ao delito, ao delinquente e à pena, sem a participação indispensável da comunidade, evidenciam Odilon Silva e José Bosechi em comentários à Lei de Execução Penal ao mostrarem porque o artigo 4º da Lei n. 7.210/84 dispõe que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança<sup>397</sup>. Dentro desse cenário, é certo que a comunidade deve participar ativamente do processo de recuperação do preso, no procedimento da execução da pena, quer através de um Conselho (art. 80 da LEP), pelo qual seus membros visitarão os estabelecimentos penais, com entrevistas com os presos e participação na obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência a eles, quer através de pessoas jurídicas ou naturais que assistam ou fiscalizem as reações penais no meio fechado ou no próprio meio livre, proporcionando oportunidade de trabalho durante o cumprimento da pena restritiva de liberdade, assim como assistência material e espiritual ao egresso.

De fato, a inanição comunitária seria causa de agravamento das condições do apenado ou egresso, constituindo circunstância a tornar ainda mais difícil a reeducação e reinserção à sociedade, daí entender-se a preocupação do legislador em fazer com que a comunidade participe da ressocialização do preso, eis que a realidade tem demonstrado que uma das causas do aumento da criminalidade é o descaso no tratamento comunitário à população carcerária<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> PINTO, Felipe Martins. Do objeto e aplicação da Lei de Execução Penal *in* A Execução Penal à Luz do Método APAC. Organização de Jane Ribeiro Silva. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2012, p. 24.

<sup>397</sup> SILVA, Odir Odilon Pinto da. BOSECHI, José Antônio Paganella. Comentários à lei de execução penal. Rio de Janeiro: AIDE, 1986.

<sup>398</sup> SILVA, Odir Odilon Pinto da. BOSECHI, José Antônio Paganella. Comentários à lei de execução penal. Rio de Janeiro: AIDE, 1986.

Ao discorrer sobre a participação da comunidade na execução da pena, Thiago Grazziane Gandra anota que é preciso conscientizar as pessoas sobre o fato de que, após cumprirem a pena, os presos voltarão ao convívio social e será a própria comunidade que vai sofrer os efeitos do tratamento desumano que aqueles seres humanos sofreram no cárcere, e, se nada for feito para melhorar as condições das prisões e para criar possibilidade de efetiva ressocialização, haverá a perpetuação do ciclo da violência<sup>399</sup>.

Particularmente significativo é, a propósito da participação da comunidade na execução da pena, o entendimento do significado de cooperação. Sobre a cooperação em geral, conveniente trazer à memória do que diz Tragtenberg no sentido de que a cooperação assume formas diferentes segundo as relações sociais existentes quanto à propriedade comum e na relação senhorio e servo na relação capital e trabalho<sup>400</sup>. Apimentando o debate, menciona-se a posição de Maria Luiza de Souza sobre a cooperação que envolve segmentos da população que têm interesses e preocupações comuns, com a mesma posição que ocupam no processo de produção das condições materiais da existência humana e social, sendo a ação comunitária a forma de cooperação que tem como objeto e objetivo a superação das barreiras que, em nível da comunidade, impedem o desenvolvimento do homem enquanto ser coletivo, revelando um instrumental que se caracteriza pela identificação de problemas, interesses ou preocupações de ordem comum, pela organização para pensar em comum as decisões sobre os mesmos e pelo desempenho das ações decididas. E a autora conclui com a afirmação de que, identificar os interesses e preocupações comunitários significa partir de onde a comunidade se encontra; significa identificar que algumas comunidades já se encontram em situações evoluídas, que se traduzem pelos processos de reflexão e ação que aí se desenvolvem<sup>401</sup>.

### **4.3 A influência do Conselho da Comunidade na execução da pena**

O Conselho da Comunidade é previsto na Lei de Execução Penal, no Capítulo VIII, Título III, artigos. 80 e 81. Insta acentuar que esta lei prevê diferentes formas através das quais pode haver a participação dos segmentos comunitários. O Conselho da Comunidade pode ter importante atuação tanto no aspecto da prevenção da criminalidade quanto da reintegração dos

---

<sup>399</sup> GANDRA, Thiago Grazziane. *Prisão sem vigilância estatal: evolução da pena de prisão e o Método APAC (Associação de Proteção e Assistência ao Condenado)*. Curitiba: Juruá, 2017.

<sup>400</sup> TRAGTENBERG, M. *A delinquência acadêmica*. São Paulo: Rumo Gráfica, 1979, p. 69.

<sup>401</sup> SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação / Maria Luiza de Souza*. 4. ed. – São Paulo: Cortez, 1993, p 21-22.

infratores à comunidade. Há absoluta incoerência de um modelo que se propõe a “reeducar” pessoas para o convívio social, segregando-as de sua comunidade. É nesse contexto que se espera que o Conselho da Comunidade possa fiscalizar a execução das penas de prestação de serviços à comunidade.

Considerado a expressão genuína da participação comunitária na execução da pena, o Conselho da Comunidade é previsto na Lei de Execução Penal nos artigos 80 e 81, com a função de visitar, periodicamente, os estabelecimentos penais, pelo menos uma vez ao mês; entrevistar presos; apresentar relatórios ao juízo da execução criminal e ao conselho penitenciário; e buscar fomento para propiciar assistência material aos presos, além de outras atividades positivas a serem deliberadas pelo juízo das execuções e membros do aludido conselho. Em outra passagem, a comunidade é chamada a colaborar com o Estado na formação e funcionamento dos patronatos particulares, destinados a prestar assistência aos condenados que cumprem pena no regime aberto e aos egressos (art. 78 da LEP). Como órgão da execução penal (art. 61, VII, LEP), devendo estar presente em cada comarca, o Conselho da Comunidade é de fundamental importância para a correta execução da pena e reintegração do condenado por meio do fortalecimento de seus laços familiares. É composto, no mínimo, por um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, um Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral<sup>402</sup> e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais, nos termos do art. 80, da Lei de Execução Penal.

Diz René Ariel Dotti que a abertura do cárcere para a sociedade através do Conselho da Comunidade, instituído como órgão da execução para colaborar com o Juiz e a Administração, visa neutralizar os efeitos danosos da marginalização. Não somente os estabelecimentos fechados, mas também as unidades semiabertas e abertas devem receber a contribuição direta e indispensável da sociedade (colônias, casa do albergado)<sup>403</sup>.

Com efeito, é importante salientar a necessidade de que os Conselhos da Comunidade assumam um papel de representação da comunidade na implementação das políticas penais e penitenciárias no âmbito municipal. É necessário assumir função política, de articulação e participação das forças locais e ainda de defesa de direitos e não apenas aquela assistencial<sup>404</sup>.

---

<sup>402</sup> Foi incluído por meio da redação dada pela Lei nº 12.313, de 2010.

<sup>403</sup> DOTTI, René Ariel. Processo penal executório. RT 598/283.

<sup>404</sup> Departamento Penitenciário Nacional. *Cartilha conselhos da comunidade* – Comissão para implementação e acompanhamento dos conselhos da comunidade. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2005, p.20.

De fato, como destacado novamente por Luiz Regis Prado, constituindo uma das pilstras da nova filosofia da execução penal, a participação comunitária deve ser cada vez mais incrementada, como condição de sensibilidade da sociedade para o grave problema que representa a falta de integração social do egresso, justamente pela estigmatização que o cárcere produz, e essa atuação deve operar em todas as fases progressivas da execução da pena<sup>405</sup>.

Em análise sobre os Conselhos de Comunidade no Estado de São Paulo, Vivian Calderoni conclui que o grande potencial que estes Conselhos têm não é aproveitado, já que, em geral, o juiz corregedor não dá encaminhamento às recomendações dos conselheiros, e lembra que a questão foi elencada pelo Ministério da Justiça como uma das principais dificuldades enfrentadas pelos Conselhos de Comunidade do Estado de São Paulo<sup>406</sup>.

Há recomendação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária para a administração de unidades prisionais e de delegacias de polícia no sentido de que, os Conselhos da Comunidade, na condição de órgãos da execução penal, tenham acesso livre a todas as dependências das unidades prisionais e de detenção, bem como a todas as pessoas presas e funcionários, assim como a revista aos Conselheiros da Comunidade não pode ser invasiva ou vexatória, mas mecânica por meio de detectores de metais, aparelhos de Raio X e meios assemelhados, sendo que, em caso de ausência desses equipamentos, deve ser realizados revista em seus pertences<sup>407</sup>. Vale acrescentar que a missão primordial do Conselho da Comunidade é, afinal, a de aportar cidadania e humanidade para o interior das unidades prisionais e diminuir a distância entre o encarcerado e a sociedade – de onde retornará<sup>408</sup>.

Como bem observa Pedro Rates Gomes Neto, o Conselho da Comunidade destina-se a visitar os estabelecimentos penais da Comarca, entrevistar presos, apresentar relatórios mensais ao Juiz de Execução e ao Conselho Penitenciário e diligenciar para obtenção de recursos materiais e humanos para assistência ao preso ou interno<sup>409</sup>.

É importante a participação da sociedade na recuperação e ressocialização dos reeducandos, pois, no seio da comunidade, voltarão a conviver após o término da pena imposta ou concessão de benefícios que importam na liberdade plena, não sendo interesse exclusivo do

---

<sup>405</sup> PRADO, Luiz Regis. Tratado de Direito Penal brasileiro, P.G. São Paulo: R.T., 2013, v. 3, p. 127.

<sup>406</sup> CALDERONI, Vivian. Luz e sombra no sistema prisional: percepções de juízes sobre agentes penitenciários. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

<sup>407</sup> Arts. 1º e 2º da Resolução n. 09/2010 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

<sup>408</sup> Elucidação sobre o trabalho, princípios e funções dos Conselhos da Comunidade, cf. BRASIL. Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. Cartilha Conselhos da Comunidade, 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

<sup>409</sup> Neto, Pedro Rates Gomes. A Prisão e o sistema penitenciário: uma visão histórica. Canoas: Ed. Ulbra, 2000.



Estado, efetivar as medidas necessárias à reeducação. Dessa forma, as atribuições do Conselho da Comunidade vêm somar-se às atividades dos demais órgãos da execução, havendo atuação conjunta visando superar os graves inconvenientes resultantes do conceito de que a execução das penas e medidas de segurança é assunto de natureza eminentemente administrativa. Esta ação conjunta visa jurisdicionalizar a execução penal, melhorar a atuação destes órgãos e permitir a participação da sociedade nessa etapa da ressocialização e reeducação do condenado, por meio não só dos patronatos particulares, mas, em especial, dos conselhos da comunidade, medida essencial, pois “nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinquente e à pena se complementaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário”. Por isso dispõe a LEP sobre a necessária existência, em cada comarca da Federação, de um Conselho da Comunidade, criado e com funções regulamentadas pelo juiz da execução<sup>410</sup>.

Novamente, vale invocar as razões de René Ariel Dotti quando diz que a abertura do cárcere para a sociedade por meio do Conselho da Comunidade, instituído como órgão da execução para colaborar com o juiz e a Administração visa a neutralizar os efeitos danosos da marginalização, e que não somente os estabelecimentos fechados, mas também as unidades semiabertas devem receber a contribuição direta e indispensável da sociedade (colônias, casas do albergado)<sup>411</sup>.

Retomando o que já se disse a propósito da comunidade na execução da pena, há que se reconhecer verdade na afirmação de Antônio José Miguel Feu Rosa de que a pena, tampouco sua execução, verdadeiramente não se restringem à pessoa do criminoso e ao estabelecimento prisional<sup>412</sup>. De fato, a pena vai muito mais além, porque interessa a toda a sociedade, razão pela qual a Lei de Execução Penal criou o Conselho da Comunidade, (art. 61, VII) em cada comarca, composto por representantes da associação comercial, ou industrial, da OAB, assistente social e outras pessoas representativas da comunidade, com a incumbência de visitar os estabelecimentos, entrevistar os presos, bem como diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado (LEP, art. 80).

O Conselho da Comunidade é a continuação lógica em nível de Estado, dessa ideia secular. Pretende promover integração da sociedade com os reclusos, dando-lhes demonstração

---

<sup>410</sup> JORGE, Estêvão Luís Lemos. Execução penal. Campinas, SP: Millenium, 2007.

<sup>411</sup> DOTTI, René Ariel. Declaração Universal dos Direitos do Homem e notas da legislação brasileira. Curitiba: JM, 2ª edição, 1999, p. 2.

<sup>412</sup> ROSA, Antônio José Miguel Feu. Execução penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

que não estão esquecidos, abandonados para dar-lhes forças, incentivo, apoio moral e material, e em seus contatos, vão percebendo quais são os mais perigosos e menos perigosos; fazem vigilância benévola e discreta; esforçam-se para que se produza a readaptação social; ajudam na procura de trabalho pós-liberação, pois, quanto mais depressa o recluso alcance a liberdade, consiga trabalho, mais possibilidade de êxito haverá para os esforços ressocializadores, mas, sobretudo, o preso necessita de apoio e estímulo, e seu reencontro com a família e a sociedade tem que ser incentivado, estimulado, propiciado e facilitado<sup>413</sup>.

Em muitas cidades, os membros do Conselho da Comunidade seus membros são recrutados em associações religiosas, partidos políticos e entidades filantrópicas, prestando, gratuitamente, serviços relevantíssimos. A violência causa prejuízo à sociedade. Devido ao mal sofrido, a sociedade responde infligindo ao culpado outro mal destinado a compensar o primeiro, e a restabelecer certo equilíbrio. Por outro lado, esta resposta social estaria ainda inspirada, em suas origens, pelo ressentimento, fazendo lembrar a vítima, ou seus próximos, que tirariam vingança contra o culpado, ou seu clã, pelo mal que lhes foi causado, daí porque é comumente empregada com relação à pena, a expressão “vingança social”. A mesma ideia permanece subjacente quando se fala de “expiação” imposta ao culpado<sup>414</sup>.

#### **4.4 O mito da ressocialização**

Predominam, ainda, nas concepções sobre a finalidade da pena privativa e, em especial, sobre a finalidade da própria execução penal, convicções errôneas sobre o papel do Estado na recuperação do condenado. Nesse particular, vale lembrar que não há nenhuma evidência científica no sentido de que a ressocialização, como instrumento de realização do Direito Penal, permitiu o retorno do condenado ao convívio em sociedade plenamente “purificado”.

Firmada esta premissa, é necessário destacar que ressocialização é um ato de vontade do cidadão, não pode ser imposta pelo Estado. Outrossim, não são apenas presos, que deveriam ser ressocializados, afinal, a ressocialização não é uma função exclusiva do direito penal, mas de qualquer ramo do Direito e até da moral. Ademais, pode-se afirmar que a ressocialização é um conceito mais moral do que jurídico, não se confundindo humanização com ressocialização, pois conceitos diversos como se vê nos Estados Unidos.

---

<sup>413</sup> ROSA, Antônio José Miguel Feu. Execução penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

<sup>414</sup> ROSA, Antônio José Miguel Feu. Execução penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

O ponto nodular para exame da contextualização da execução penal no cenário contemporâneo, precisa levar em consideração que a consolidação de propostas criativas de enfrentamento da questão prisional, exige refletir, como bem observa Pierre Bolle, que toda nova política penal exige um reajustamento na execução das penas, com alternativas ou combinações de alternativas orientadas para o encarceramento rumo à reinserção social e moral do delinquente, bem como à prevenção da reincidência<sup>415</sup>.

Em conformidade com as lições de Edgardo Rotman, todos os ajustes em favor da paz social devem ser gerenciados com experiências bem-sucedidas, no sentido de que a população encontre nos movimentos de reação ao crime e à violência, o exemplo do respeito à conciliação de todos os valores do indivíduo e da sociedade<sup>416</sup>.

É importante salientar que a passagem do Direito Penal do terror (típico da Idade Média) para um sistema penitenciário moderno, como apontaram Rusche e Kirchmeimer<sup>417</sup> e Foucault<sup>418</sup>, não está vinculado ao desejo de humanização, mas a utilização mais eficiente das pessoas que a ele são destinadas. Forma racional do uso da “marginalidade” dentro do sistema capitalista. Aliás, como defende GOFFMAN, o sistema prisional não serve para reintegrar, ressocializar ou reeducar, ele é forma de controle social; mais forma de o Estado exercer controle, ou, como diz o autor, é talvez o mais cruel de todos e se perpetua, bem como seus efeitos sobre o ser humano: a infantilização, a promoção da masculinidade, o desaparecimento do “eu”<sup>419</sup>. Durkheim<sup>420</sup> diria haver incapacidade das instituições para cumprir com suas tarefas; diria que as leis não estão sendo cumpridas, gerando anomia. A corrupção que grassa a sociedade se torna elemento determinante para verificar alta taxa de anomia. A conduta desviada acaba por ser apreciada e entendida como forma de se obter resultados desejados. O crime ou a falta de ética se tornam regra, e não exceção.

A despeito da aparente objetividade do ordenamento jurídico em que está firmada a execução da pena, há um elemento de caráter sociológico de forte influência na apuração do Índice de Desenvolvimento Humano das cidades brasileiras, agravado pelo afastamento do município da execução penal: o fracasso das políticas públicas destinadas à reinserção social,

---

<sup>415</sup> BOLLE, Pierre-Henri. “Consensualisme em Prison”, in *Nouvelles Orientations du Régime Pénitentiaire*, Lisbonne, Actes des Journées de la Fondation Internationale Pénale et Pénitentiaire, pp. 119-200, 2000.

<sup>416</sup> ROTMAN, Edgardo. *Beyond Punishment. A New View on the Rehabilitation of Criminal Offenders*, New York, Greenwood Press, 1990, pp. 156-158.

<sup>417</sup> RUSCHE, Georg; KIRCHMEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. 2º ed. Rio de Janeiro: REVAN, 2004. 282 p.

<sup>418</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 8º ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

<sup>419</sup> GOFFMAN, Erving. *Manicômicos, prisões e conventos*. 4º ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

<sup>420</sup> DURKHEIM, Emile. *De la division du travail social*. 5º ed. Paris: PUF, 1998.

especialmente de jovens delinquentes excluídos de forma perversa das políticas sociais dos municípios. Compreende-se, por isso, a indignação de Jack Abbott quando diz que existe um paradoxo, na essência da Penologia, e dele derivam as mil calamidades e misérias do sistema carcerário. É que não somente os piores jovens são mandados para a prisão, mas também os melhores – isto é, os mais ativos, corajosos, arrojados, empreendedores e imbatíveis, e aí começa o horror<sup>421</sup>. De fato, por melhor que seja o estabelecimento penal, sempre haverá o efeito criminógeno do ambiente, aspecto destacado por Abbott ao descrever que as prisões são carpetadas, de um lado a outro, e os guardas tratam os prisioneiros de “Senhor”, enquanto fazem reverência, contudo, não deixam de ser prisões. A medida do progressivo aprisionamento de toda a sociedade vai ser dada pelo estado de suas penitenciárias, elas próprias. O sentimento de culpa dessa sociedade fica em evidência quando visto através das lentes incandescentes do cárcere. Eis porque não falamos em melhorar as prisões – isto é, transformá-las por meio de alguma transmutação poderosa – mas, tão somente, de fortalecer a lei e a ordem. Todavia, isto não é mais exequível que o sonho de cura num canceroso<sup>422</sup>.

Outro traço interessante em comum com o que já se demonstrou nesta tese quanto ao efeito criminógeno da prisão, é o que ressalta Gláucia Tomaz de Aquino Pessoa, ao lembrar que já em 1838, o Relatório do Ministro da Justiça sobre as prisões brasileiras revelava a preocupação com a crescente criminalidade, nutrindo a esperança de que o número de crimes decaísse consideravelmente com o aperfeiçoamento das prisões, que deveriam deixar de serem escolas do crime para se transformarem em escolas de bons costumes<sup>423</sup>.

Do ponto de vista da recuperação do condenado e o seu retorno à vida social, Bettiol entende ser a ressocialização um mito, na medida em que, por ela, se propõe um ideal de perfeição inalcançável, como se nós humanos pudessemos ser perfeitos e alcançar a harmonia plena, buscando-se soluções onipotentes na crença do homem de que ele seria capaz de tudo conhecer e de tudo fazer, até mesmo de construir o mundo, através do trabalho, o que não passa de um mito, isto é, de visão eufórica do mundo, na qual está calcado o ideal de reeducação, com

---

<sup>421</sup> ABBOTT, Jack Henry. No ventre da besta: cartas da prisão. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. Rio de Janeiro: F. Alves, 1982.

<sup>422</sup> ABBOTT, Jack Henry. No ventre da besta: cartas da prisão. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. Rio de Janeiro: F. Alves, 1982.

<sup>423</sup> PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. Trabalho e resistência na penitenciária da Corte (1850-1876). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2000.

a crença de que o homem não atinge ideal algum, mas, pelo contrário, sempre carregará por toda a sua vida, o peso de sua propensão ao delito<sup>424</sup>.

Querer ressocializar o encarcerado, sentencia novamente Alvin August de Sá, é querer silenciar nele a voz que é dissonante com nossa própria voz, ou, mais do que isso, é querer silenciar nele a voz que se apresenta como eco das vozes que se encontram abafadas em nós, pretender dissolver as contradições, tanto dentro dele, como dentro de nós mesmos e nas relações dele conosco, ou seja, a ressocialização é a tentativa de negação do mito, portanto, impossível. O que fazer então em relação ao encarcerado? Deveríamos perguntar: o que fazer em relação a nós mesmos, diante da realidade do crime? Certamente a melhor pergunta será: o que fazer na relação entre o cárcere e a sociedade livre, entre a parte da sociedade que se encontra encarcerada e a parte que se encontra livre? Tratar-se-ia de planejar estratégias de um verdadeiro diálogo, de um canal aberto entre o cárcere e segmentos da sociedade livre, em outros termos, tratar-se-ia de planejar estratégias, não de ressocialização, mas reintegração social<sup>425</sup>. Chega-se, então, a Alessandro Baratta, discípulo de Bettiol, que foi quem primeiro propôs um conceito de reintegração social, substitutivamente às ideias de tratamento ou ressocialização. Para ele, a reintegração social se processa, não por meio da pena e do cárcere, mas apesar da pena e do cárcere<sup>426</sup>.

Veja-se, a propósito, que, conforme escreve mais uma vez Alvin August de Sá, a inclusão social deve ser a grande meta, não somente da execução penal, mas do próprio direito criminal, e que não deve ser confundida com nenhuma forma de inclusão perversa, entendida nesse contexto como um processo no qual o indivíduo (incluído ou a ser incluído) é um membro nato da sociedade, é um sujeito de direitos, deve ter participação ativa, consciente, crítica, de autodescoberta e autovalorização, de reconhecimento de suas responsabilidades e das responsabilidades do contexto social a que pertence. O autor esclarece que a chamada ressocialização é entendida como estratégia que supõe a reeducação do preso, sua adequação às normas sociais, e reintegração social é justamente o oposto de ressocialização, sendo certo que são estratégias que se baseiam em relações simétricas entre pessoas iguais, nas quais

---

<sup>424</sup> BETTIOL, Giuseppe. *Direito Penal*. Trad. de Paulo José da Costa Júnior e Alberto Silva Franco. Vol. III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

<sup>425</sup> SÁ, Alvin August de. *Criminologia clínica e execução penal: proposta de um modelo de terceira geração*. São Paulo: Saraiva, 2015. (Coleção Saberes críticos / coordenação Alice Bianchini, Luiz Flávio Gomes).

<sup>426</sup> BARATTA, Alessandro. *Ressocialización o control social. Por um concepto crítico de "reintegración social" del Condenado (1991)*, in Baratta, A., *Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*, Col. Memória Criminológica, Buenos Aires: Editorial B de F Ltda, 2004, p. 376-393.

ninguém é mais importante, ninguém detém a exclusividade do saber, mas cada um tem seu saber, sua história, sua responsabilidade<sup>427</sup>.

O sentido imanente da reinserção social, conforme o estabelecido na Lei de Execução Penal compreende a assistência e ajuda na obtenção dos meios capazes de permitir o retorno do apenado e do internado ao meio social em condições favoráveis para impor um determinado número e hierarquia de valores em contraste com os direitos da personalidade do condenado<sup>428</sup>.

É conveniente reiterar que a questão relevante e essencial que deve ser decifrada para a correta compreensão da relação preso-sociedade e sua importância para a criminologia é o mito da ressocialização. De fato, o enunciado moralizante da punição como forma de recuperação, esbarra no paradoxo da privação da liberdade como instrumento pedagógico de segurança da sociedade. Em artigo intitulado “Palavras entre Grades”, Luís Carlos Valois adverte que a instituição prisão tem história que não a justifica, mas cheia de mitos e desculpas legitimadoras que oprimem a fala, exigem um dizer restrito e, para além da tortura da própria perda de liberdade, a prisão coloca o encarcerado na parede, exigindo um discurso pronto e acabado<sup>429</sup>.

Sem embargo das particularidades que envolvem a questão da ressocialização e das tendências criminológicas, Claus Roxin faz referência à discussão internacional da crise da ressocialização e do abandono da ideologia do tratamento como a interpretação marxista e psicanalítica, e conclui no sentido de que o Direito Penal da ressocialização, sem renunciar à sua exatidão de ciência normativa, tem que cooperar com a investigação do tratamento, com a psicologia e a psiquiatria, o que significa dizer que o Direito Penal terá que integrar e traduzir em suas categorias conceituais as ciências do homem e da sociedade, porque trabalhar com o Direito Penal é trabalhar sempre com a sociedade e com as condições de existência que esta propiciou ao indivíduo<sup>430</sup>.

Alicerçando-se no entendimento de que a reeducação e reinserção social do condenado constitui direito fundamental decorrente do texto constitucional, ganha relevo a tese de que é no município onde deve ser executada a pena, como garantia de um direito constitucional e cumprimento da função social da pena na comunidade de origem do transgressor da norma penal. Na linha do que se defende, diz Marc Ancel que o indivíduo tem direito à ressocialização,

---

<sup>427</sup> SÁ, Alvino Augusto de. *Criminologia clínica e execução penal: proposta de um modelo de terceira geração*. São Paulo: Saraiva, 2015. (Coleção Saberes críticos / coordenação Alice Bianchini, Luiz Flávio Gomes).

<sup>428</sup> DOTTI, René Ariel. *O novo sistema de penas. Reforma penal*. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 99.

<sup>429</sup> VALOIS, Luís Carlos. *Palavras entre Grades in Prisioneiros e Juizes: Relatos do Cárcere*. Vários Colaboradores. Organização: Alex Giotri, João Marcos Buch. São Paulo: Giotri, 2017.

<sup>430</sup> ROXIN, C. *Iniciación al derecho penal de boy*. Universidad de Sevilla, 1981, p. 33.

que consagra um dos aspectos da solidariedade social, sem esquecer que a sociedade tem deveres para com o homem, e o primeiro deles é oferecer-lhe todas as possibilidades para a sua auto-realização, o que pode ser resumido no fato de que ao homem, mesmo delinquente, deve-se dar essa oportunidade: “*L’ être humain comme tel reste sacré, même pour la Société qui le punir*”<sup>431</sup>. Aliás, como lembra Jason Albergaria<sup>432</sup>, o Anexo da ONU refere-se à efetiva cooperação do público e da vizinhança, o que exigirá a informação ao público dos fins e métodos do estabelecimento aberto, com a colaboração dos meios de informação locais e nacionais (*local and national media of information*)<sup>433</sup>.

Trilhando a linha do que se sustenta, Jason Albergaria afirma que um dos princípios fundamentais da política criminal é o da participação da comunidade na formulação da política criminal, que se assenta na co-responsabilidade da sociedade e do Estado na contenção e prevenção da criminalidade, bem como no tratamento do delinquente, notadamente na execução das medidas alternativas à prisão. Assim, em conformidade com o que foi dito no parágrafo anterior, Jason Albergaria observa que o princípio de responsabilidade que se atribui ao indivíduo estende-se à sociedade, em face do crime e do criminoso, isso porque o sentimento de responsabilidade constitui um dos valores fundamentais da sociedade, cuja proteção assegura o futuro da própria civilização, e sua renúncia poria em risco a natureza da espécie humana e da dignidade do homem. De outra parte, a comunidade tem de participar na elaboração da planificação da política criminal e atualização do sistema penal. Censurou-se a ausência da comunidade na planificação da política criminal. Na renovação do sistema penal, não bastam as comissões oficiais ou trabalho exclusivo do jurista, pois é necessária a contribuição de outras profissões e entidades da comunidade, dando-se ênfase ao seu aspecto pluralista e interdisciplinar, e eliminando o hiato entre o pesquisador, o cientista e o legislador<sup>434</sup>.

Na mesma linha E. Newman esclarece que essa colaboração se expressa em três momentos: a) na boa recepção do regime; b) acompanhamento ou permissão da integração social, profissional e cultural do albergado no contexto da vizinhança; c) ajuda e assistência ao egresso em qualquer estigmatização. Essa obra de civilização baseia-se no fato irrefragável de

---

<sup>431</sup> ANCEL, M. *La défense sociale nouvelle*. Paris: Cijas, 1971, p. 304.

<sup>432</sup> ALBERGARIA, Jason. *Das penas e da execução penal*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

<sup>433</sup> A Resolução n. 1/83 do CNPCP prevê a colaboração da comunidade. A Resolução n. 8 do VI Congresso da ONU recomenda a participação da comunidade na aplicação das medidas alternativas.

<sup>434</sup> ALBERGARIA, Jason. *Das penas e da execução penal*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

que o condenado faz parte da sociedade (n. 61 das Regras Mínimas) e a ela deve retornar recuperado<sup>435</sup>.

E à pergunta: alguém já conseguiu fazer prisão punitiva ser reformativa?<sup>436</sup>, a experiência penitenciária, de mais de cento e cinquenta anos, responde: não, em nenhuma época e em nenhum lugar. Parece, pois, que treinar homens para a vida livre, submetendo-os a condições de cativo, <sup>437</sup> afigura-se tão absurdo como alguém se preparar para a corrida, ficando na cama por semanas<sup>438</sup>.

É importante reservar um breve espaço para tratar, ainda, do que José Antonio Paganella Boschi chama de equívoco quanto à ideia de ressocialização, porque os condenados ao cumprimento de pena privativa de liberdade, em sua imensa maioria, já não integravam a sociedade, vivendo em absoluta marginalidade, à margem do consumo, da saúde, do emprego, da educação, do lazer, etc.

Na esteira do que afirma Pedro Rodolfo Bodê de Moraes, como os cemitérios, as prisões parecem ser ao mesmo tempo um espaço *santo* que aparece no discurso daqueles que vêm ou falam sobre estas instituições como capazes de recuperar – vale dizer, *salvar* – os criminosos, e um lugar *sujo* e *mórbido* na visão dos agentes penitenciários que, de certa maneira, enunciam o que a sociedade não tem coragem ou não pode dizer<sup>439</sup>.

Exemplo da constatação de que o crime atinge frontalmente os alicerces do poder e, de certa forma, alimenta satisfação dos membros da comunidade pode ser visto em algumas das conclusões extraídas da obra de Durkheim, no sentido de que (...) os sentimentos que o crime ofende são, no seio da mesma sociedade, os mais universalmente coletivos, já que eles são os mesmos estados particularmente fortes da consciência comum, é impossível que tolerem a contradição. (...) no fundo da noção de expiação há a ideia de satisfação concedida a algum poder, real ou ideal, que nos é superior<sup>440</sup>. E continua Durkheim na mesma linha, ao dizer que, quando reclamamos a repressão do crime, não é que queiramos pessoalmente vingar, mas é qualquer coisa de sagrado que sentimos mais ou menos confusamente fora e acima de nós. (...)

<sup>435</sup> NEWMAN, E. *Prisión abierta*. BUENOS AIRES: Depalma, 1962, p. 142.

<sup>436</sup> Annual Report, Federal Bureau of Prisons, 1948, p. 3, in David Dressler, ob. cit., ps. 593-594.

<sup>437</sup> CROSS, Rupert. *Punishment prison and the public*. London, Stevens & Sons, 1971, p. 33 e 84-85.

<sup>438</sup> Thomas M. Osborne, *apud* Sutherland e Cressey, *Principes de Criminologie*, versão francesa do Inst. de Direito Comparado, da Un. de Paris, Ed. Cujas, 1966, p. 511. “... *c'est une gageure que de prétendre préparer un homme à une vie sociale dans les normes en ammençant par le mettre hors de normes, dans le cadre anormal qu'est une prison*” (André Armazet, *Les prisons*, Ed. Filipacchi, Paris, 1973, p. 24).

<sup>439</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. *Punição, encarcerado e construção de identidade profissional entre agentes penitenciários*. São Paulo: IBCCRIM, 2005, p. 42-43.

<sup>440</sup> DURKHEM, E. (1977 [1893]). *A divisão do trabalho social*. Lisboa: Editorial Presença (2 vol.), p. 119.



é que os atos que ele castiga parecem ser atentados contra qualquer coisa de transcendente, ser ou conceito. (...) Esta representação é ilusória; num certo sentido somos bem nós que nos vingamos, nós é que nos satisfazemos (...). Mas esta ilusão é necessária<sup>441</sup>.

Ao falar de ressocialização, Pedro Rodolfo Bodê de Moraes lembra que, para a grande maioria das pessoas e para os que acreditam na prisão como fonte de ressocialização, é quase impossível pensar a *compaixão* que seja, ao mesmo tempo, *cruel*. Em verdade, quem diz isso, quem consegue ver esse paradoxo somos nós, os críticos da prisão.

É evidente que existe crescente preocupação com a recuperação do condenado, o que leva Odete Maria de Oliveira a afirmar que o desejado sentido ressocializador da pena, na verdade, configura fantástico discurso retórico para manter o sistema, o que traduz, na realidade, um evidente malogro, desperdício de tempo para o preso e gasto inútil para o Estado, que retira da sociedade um indivíduo por apresentar comportamento desviante e o transforma num irrecuperável, pois a reincidência atinge o índice de mais de 70% no país, e mais 80% no mundo, daí dizer-se que a prisão fabrica o reincidente. O preso primário de hoje será o reincidente de amanhã, fechando-se o círculo irreversível da prisão, que tem como consequência o custo do delinquente em si e da delinquência que produz. Em outras palavras, o decantado processo de recuperação resulta apenas na absurda teorização discursiva do sistema, pois, na prática, nada alcança além da formação de estereótipos e do fomento da reincidência, de forma profissional e aperfeiçoada, devido ao clima negativo, antinatural, corrupto e desumano que predominam nas prisões, submetidas a agressivas e assustadoras formas. Despersonaliza os presos, gera criminalidade violentamente assustadora, que desaponta, vulnera e enfrenta, com sucesso, qualquer aparelho policial e judicial<sup>442</sup>.

É bem verdade que a punição deve desempenhar função educacional e ser lição para o futuro, e ser, assim, incorporada a programa amplo para elevação do nível moral da sociedade. Particularmente significativa é a intervenção da sociedade no processo de reinserção do condenado. Aliás, como conjeturam Georg Rusche e Otto Kichheimer, o juiz ideal seria aquele plenamente consciente da responsabilidade da sociedade no delito; absolver o delinquente pobre da culpa de furto, e dar-lhe dinheiro para um novo começo<sup>443</sup>. Os pensadores mais representativos da criminologia sociológica não foram tão longe assim, entretanto. Eles ficaram

<sup>441</sup> DURKHEM, E. (1977 [1893]). *A divisão do trabalho social*. Lisboa: Editorial Presença (2 vol.), p. 120.

<sup>442</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. *Prisão: um paradoxo social*. 3ª edição revisada – Florianópolis: Ed. da UFSC, 2003.

<sup>443</sup> Importante observar o que anota J. Vargha, *Die Abschaffung der Strafknechtschaft*, (Graz., 1897), II, especialmente pp. 460 e 578.

contentes em exigir limitação da política social e advogar permanente racionalização da justiça criminal sob a dominação exclusiva dos pontos de vista teológicos. Os criminosos que não necessitavam de correção e supervisão seriam mantidos fora das prisões através de um uso extensivo de provações (*probations*) e fianças (objeções administrativas a este sistema de liberdade vigiada foram confrontadas com as vantagens econômicas advindas destes procedimentos). “Não há nada mais imoral e mais absurdo” escreveu Liszt, “do que as sentenças curtas de encarceramento para aprendizes do crime”<sup>444</sup>.

Os criminosos aptos à recuperação deveriam ser moralmente reeducados com a maior diligência. A concepção de culpa social envolvia a ideia de garantir a volta do maior número possível de forças produtivas para a sociedade<sup>445</sup>. A reabilitação de condenados é, assim, vista como um bom investimento, e não apenas como caridade. Um condenado deveria ser banido da sociedade por período indeterminado somente quando não houvesse nenhuma perspectiva de recuperação<sup>446</sup>.

Ao tratar da reforma dos métodos penitenciários de ressocialização do interno, Laertes de Macedo Torrens compreende que se trata da nova política criminal do Direito Penal humanitário e de defesa social ao estabelecer as bases da reforma penitenciária, e que deve assegurar ao internado em instituição total a sua preparação para retornar ao mundo livre, ao possibilitar a sua readaptação e reinserção na sociedade. Para tanto, os métodos penitenciários tradicionais de execução da pena privativa da liberdade, devem passar por total remodelação, afastando-se definitivamente os modelos repressivos e aviltantes, que se assenhoram da pessoa do condenado, impondo-lhe castigo e sofrimento<sup>447</sup>.

Outro aspecto a ser destacado no que diz respeito à ressocialização é o Programa “Começar de Novo”, lançado pelo Conselho Nacional de Justiça em dezembro de 2008 que tem por finalidade reduzir o preconceito em relação aos presos e egressos, assim como possibilitar a sua reinserção no mercado de trabalho<sup>448</sup>.

---

<sup>444</sup> F. von Liszt, *Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge* (Berlin, 1905), II, 3.

<sup>445</sup> Georg Rusche e Otto Kichheimer lembram que este é o ponto sobre o qual T. Herbet, Inspetor Geral de Administração da Prisão Francesa, insiste no *Bulletin de l'administration pénitentiaire* (Mélun, 1886), p. 16.

<sup>446</sup> RUSCHE, Georg; KICHHEIMER, Otto. Punição e estrutura social. Tradução, revisão técnica e nota introdutória por Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

<sup>447</sup> TORRENS, Laertes de Macedo. Estudo sobre execução penal. São Paulo. SOGE, 2000.

<sup>448</sup> Conforme o art. 3º da Resolução n. 96, de 27 de outubro de 2009, as empresas que oferecerem cursos de capacitação ou vagas de trabalho para presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas, bem como para adolescentes em conflito com a lei, receberão do Conselho Nacional de Justiça a outorga do selo do Programa Começar de Novo, feita por ato do ministro-presidente, e poderá ser renovada anualmente. Para que as empresas e instituições recebam o selo, é necessário comprovar a realização dos cursos ou a contratação. Os

Na esteira da doutrina de Raúl Cervini, a exegese aplicada sobre a ideologia do tratamento ressocializador, especialmente quanto ao uso das expressões “reeducação”, “reinserção social” ou “ressocialização”, indica que a execução das penas e medidas penais privativas de liberdade é atribuída a mesma função primordial: a de corrigir e educar o delinquente, função que desde os tempos de Von Liszt e dos correcionalistas espanhóis, é considerada por corrente de penalistas como a principal e melhor que se pode atribuir a todo o sistema penitenciário moderno, e permite perceber que, de acordo com essa concepção, a pena é precisamente um tratamento que tende a ressocializar o indivíduo que demonstrou sua inadaptação social<sup>449</sup>. Percebe-se, então, que, a partir de seus próprios fundamentos, o ideal do tratamento ressocializador está muito longe de alcançar sua meta teórica, e tem recebido numerosas críticas, começando pelo conceito de ressocialização e a ideia que lhe serve de texto<sup>450</sup>.

É interessante o que anota Maria Soares de Camargo quanto aos presos que não empregam, habitualmente, palavras como “reeducação”, “ressocialização”, “reabilitação”. A autora esclarece que o presidiário, interessado em deixar o mundo do crime, declara sempre que quer se regenerar, e que essa regeneração, essa nova geração de presidiários, delinquentes, menores infratores, prostitutas, multidões de marginalizados “marginais”, depende da geração de nova sociedade, de homens livres e iguais que se relacionem no respeito e no amor<sup>451</sup>.

Retomando o que já se disse a propósito da importância do acolhimento do condenado pela comunidade, Muñoz Conde ensina que, para além dos conceitos, a ressocialização, em sua essência, supõe um processo de interação e comunicação entre o indivíduo e a sociedade, que não pode ser determinado unilateralmente nem pelo indivíduo nem pela sociedade, ou seja, o indivíduo não pode determinar, unilateralmente, um processo complexo de interação social, pois, pela própria natureza de seus condicionamentos sociais, é obrigado à troca e à comunicação, que dizer, a conviver com seus semelhantes<sup>452</sup>. Tampouco as normas sociais

---

requisitos para outorga do selo do Programa Começar de Novo estão dispostos na Portaria da Presidência n. 49, de 30 de março de 2010. As informações constam do endereço eletrônico do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-comecar-de-novo/selo-comecar-de-novo>> Acesso em: 18 jul. 2018.

<sup>449</sup> CERVINI, Raúl. Os processos de descriminalização. I tradução Eliana Granja... et al. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. “Tradução da 2.<sup>a</sup> ed. espanhola”.

<sup>450</sup> Sobre a ideia de ressocialização ver Marinucci e Dolcini (1991:135 ss); Muñoz Conde (1982:101 ss. E 1979); Garcia Pablos (1979); Dolcini (1979:469-521); Aniyar de Castro (1982, cap. III: 85 ss); Beristain (1982); Horst Schuler Springorum (1989:29 ss); Lamnek (1980:196 ss); Miranda Rodriguez (1982:24).

<sup>451</sup> CAMARGO, Maria Soares de. Terapia penal e sociedade. Campinas: Papirus, 1984.

<sup>452</sup> MUÑOZ CONDE, F. “La Resocialización del delincuente. Análisis y Crítica de um Mito” In: CPC, n. 7. Madrid: 1979: 94, I:11, 14.

podem determinar unilateralmente o processo interativo, assinala Raúl Cervini, sem contar com a vontade do indivíduo afetado por esse processo, pois as normas sociais não são algo imutável e permanente, mas o resultado de correlação de forças submetidas a influências que mudam. Em outras palavras, ressocializar o delinquente sem avaliar, ao mesmo tempo, o conjunto social no qual se pretende incorporá-lo significa, pura e simplesmente, aceitar a ordem social vigente como perfeita, sem questionar nenhuma de suas estruturas, nem sequer aquelas mais diretamente relacionadas com o delito cometido.

De qualquer modo, nessa mesma linha, a autêntica ressocialização só será possível quando o indivíduo a ser ressocializado e o encarregado da ressocialização, tenham, aceitem ou compartilhem o mesmo fundamento moral que a norma social de referência. É evidente que tentar a ressocialização sem essa coincidência básica é exercício de pura submissão, domínio de uns sobre os outros e lesão grave à autonomia individual<sup>453</sup>.

Para Geder Luiz Rocha Gomes, deve ser pontuada a complexidade do trabalho empreendido na execução penal, notadamente o que reconhece a necessidade de verificação da situação emocional do penitente, suas dificuldades diante do passado, que registra a prática delitativa, do presente, que impõe as restrições contidas na sanção penal, e do futuro, que se vislumbra nebuloso, em decorrência dos efeitos deletérios do sistema punitivo e do preconceito social que infringe, como tatuagem, aquele que viola a Lei Penal<sup>454</sup>.

Questão importante discutida em propostas de mudanças na execução penal e, de forma específica, no sistema penitenciário, é a eficácia de medidas que tornem menos árduas as consequências do encarceramento. Essa visão se acentua na constatação da ausência de políticas públicas de reinserção social do preso. A partir de enfoque sobre a prisão como fábrica da miséria, com investigação aprofundada levada a cabo sobre sete sítios penitenciários na França, Anne-Marie Marchetti mostra como a trajetória carcerária do preso pode ser descrita como sequência de choques e de rupturas comandadas, por um lado, pelo imperativo de segurança interna do estabelecimento, por outro, pelas exigências e os editos do aparelho judiciário, que

---

\_\_\_\_\_  
“Resocialización y Tratamiento del Delincuente em los Establecimientos Penitenciarios Españoles”.  
In: *La Reforma Penal. Cuatro Cuestiones Fundamentales. Edición de la Primera Cátedra de Derecho penal de la Universidad de Madrid, Prof. Marino Barbero Santos*. Madrid: 1982:108, I:11, 12, 14, 31, 39.

<sup>453</sup> Nesse mesmo sentido, ver Cordoba Roda, 1980:133; Garcia Valdez 1980:150 ss.

<sup>454</sup> GOMES, Geder Luiz Rocha. A substituição da prisão: alternativas penais: legitimidade e adequação. *JusPODIVM*, 2008, p. 183.

escondem descida programada na escala da indignância – descida tanto mais abrupta quanto mais o detento é pobre na saída<sup>455</sup>.

A entrada na prisão é tipicamente acompanhada pela perda do trabalho e da moradia, bem como da supressão parcial ou total das ajudas e benefícios sociais, assegura Loïc Wacquant, no sentido de que o empobrecimento material súbito não deixa de afetar a família do detento e, reciprocamente, de afrouxar os vínculos e fragilizar as relações afetivas com os próximos (separação da companheira ou esposa, distanciamento dos amigos etc.). Em seguida vem a série de transferências no seio do arquipélago penitenciário que se traduzem em outros tantos tempos mortos, confiscações ou perda de objetos e de pertences pessoais, e de dificuldades de acesso aos raros recursos do estabelecimento, que são o trabalho, a formação e os lazes coletivos<sup>456</sup>.

Essas situações deixam bem marcado que os dados de campo sobre a indignância carcerária são confirmados pela estatística penitenciária: na França, quando são liberados, 60% dos egressos encontram-se sem emprego, 12% sem teto e mais de um quarto não dispõe de dinheiro algum – ou, para ser mais preciso, de menos de 100 francos, limiar aquém daquele para o qual a administração se digna conferir o status de “indigente” e lhes outorgar um socorro (os detentos estrangeiros estão em situação ainda mais desamparada, com 68%, 29% e 30% respectivamente). A metade nunca recebeu a visita de um próximo durante sua temporada atrás das grades e aproximadamente um terço não tem ninguém a esperá-los à sua saída. E um detento em cada três acumula pelo menos três desses problemas, tornando qualquer reinserção mais do que aleatória, considerando a fragilidade dos meios que lhes são destinados no exterior e a multiplicidade dos obstáculos com os quais os antigos “presidiários” se vêm confrontados<sup>457</sup>.

Mas, para Loïc Wacquant ainda há coisas piores: os efeitos pauperizantes do penitenciário não se limitam apenas aos detentos, e seu perímetro de influência estende-se bem além dos muros, na medida em que *a prisão exporta sua pobreza*, desestabilizando continuamente as famílias e os bairros submetidos a seu tropismo, de modo que o tratamento carcerário da miséria (re) produz sem cessar as condições de sua própria extensão: quanto mais se encarceram pobres, mais estes têm certeza, se não ocorrer nenhum imprevisto, de permanecerem pobres por bastante tempo, e, por conseguinte, oferecem alvo cômodo à política

---

<sup>455</sup> Anne-Marie Marchetti, *Pauvretés em prison, Ramonville Saint-Ange, Cérès*, 1997, especialmente p. 129-65.

<sup>456</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

<sup>457</sup> Maud Guilloneau, Annie Kensey e Philippe Mazuet, “*Les ressources des sortants de prisons*”, *Cahiers de Démographie Pénitentiaire*, 5, fev 1998.

de criminalização da miséria, ou, em outras palavras, a gestão penal da insegurança social alimenta-se de seu próprio fracasso programado<sup>458</sup>.

Há quem entenda, como C. Bitencourt, que a ressocialização não é o único, nem o principal objetivo da pena, mas sim uma das finalidades que deve ser perseguida na medida do possível, não sendo possível atribuir às disciplinas penais a responsabilidade de conseguir a completa ressocialização “do autor do fato”, ignorando a existência de outros programas e meios de controle social por meio dos quais o Estado e a sociedade podem dispor para cumprir o objetivo socializador como família, escola, comunidade e trabalho<sup>459</sup>. É certo também que questão como a ressocialização pode ser examinada por outro ângulo, como a reflexão trazida por Seloosse acerca do conflito vivido pela Justiça na sua prática, com a compreensão de que a função de uma medida, articula-se em três níveis: sanção, que é a punição pelo ato cometido; educação ou ressocialização, que possibilita o retorno do indivíduo à sociedade, e reparação interna, que permite a reconstituição da imagem pessoal em consequência do ato infracional cometido<sup>460</sup>.

De fato, as competências relacionadas a cada um desses momentos parecem estar bem delimitadas, cabendo à Justiça sancionar e punir e às instituições comunitárias atuar no nível apenas da reparação, denunciando dificuldade de trabalho integrado, o que leva ao questionamento se esse modelo de atuação tem sido eficiente, tendo em vista as lacunas apontadas pelas instituições comunitárias, bem como as condições dessas instituições em proporcionar espaços adequados para que o sujeito possa fazer a reparação do seu ato<sup>461</sup>. Há, evidentemente, que se enfrentar o desafio de responder a questões elementares na execução da pena, como a dúvida atinente ao (des) preparo da comunidade para participar da execução das penas e das medidas alternativas, o que não significa delegar ao Estado e à União a exclusividade de gestão da execução penal.

São também ponderáveis os argumentos de Mário Ottoboni e Silvio Marques Neto, apresentados na resposta à questão: é possível reformar a prisão? Os autores dizem que a criminalidade aumentou porque o indivíduo ficou com menos medo, ou o perdeu de todo, em relação ao cumprimento da pena, ou seja, os tendentes ao crime que tomam conhecimento dos

---

<sup>458</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

<sup>459</sup> BITENCOURT, C. *Novas penas alternativas*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 62.

<sup>460</sup> Seloosse, J. *Pelodes déviances et des déviants ou du rôle des acteurs et de la loi dans le champ de la déviance*. In: *Adolescence, violences et déviances*. Paris: Matrice, 1996.

<sup>461</sup> PASSOS, Luíza de Marillac Xavier dos; PENSO, Maria Aparecida. *O Papel da Comunidade na Aplicação e Execução da Justiça Penal*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009, p. 67.

delitos cometidos e não recebem a punição, sentem-se mais tentados a delinquir também, causando insegurança na sociedade em geral ficou mais insegura<sup>462</sup>.

Com efeito, é entendimento consagrado na doutrina o malogro das políticas de reinserção do condenado. Para Francesco Carnelutti, o encarcerado, saído do cárcere, crê não ser mais encarcerado; mas as pessoas não. Para as pessoas ele é sempre encarcerado; quando muito se diz ex-encarcerado; nesta fórmula está a crueldade do engano. A crueldade está no pensar que, se foi, deve continuar a ser. A sociedade fixa cada um de nós ao passado<sup>463</sup>. No mesmo sentido é o que pensa Rosânea Elizabeth Ferreira acerca da frustração do condenado, pois, ao alcançar o tão esperado momento de liberdade, deixando para trás os portões fechados das masmorras nas quais se transformou a prisão e com a esperança de encontrar abertos os portões da sociedade, o que encontra pela frente é outro portão fechado, muito maior do que aquele que deixou para trás, que é a estigmatização da sociedade<sup>464</sup>.

Da mesma forma é o pensamento de Julita Lemgruber, ao realizar análise sociológica em prisão para mulheres, coletou comentário de uma interna que bem demonstra a situação da estigmatização: "– ‘Eu aprendi das antigas que não adianta mesmo procurar trabalho quando a gente sai daqui. O negócio é voltar a roubar ou morrer de fome, porque trabalho para ex-presidiário ninguém dá’"<sup>465</sup>. Lemgruber é acompanhada por Maurício Kuehne que afirma que nada se faz em prol do egresso dos estabelecimentos penais, lançando-o à vida, finda a pena a que foi submetido, e, sem meios para a sua própria sobrevivência, quanto mais de seus familiares, adentra ao crime, de forma cada vez mais violenta<sup>466</sup>. Nas palavras de Erving Goffman, um fator que tende a ser mais importante é a desculturação, a perda ou impossibilidade de adquirir hábitos atualmente exigidos na sociedade mais ampla. Outro fator é o estigma, considerando que, quando o indivíduo adquiriu um baixo status proativo ao tornar-se um internado, tem recepção fria no mundo mais amplo<sup>467</sup>.

---

<sup>462</sup> OTTOBONI, Mário e MARQUES NETO, Sílvio. Cristo chorou no cárcere. São Paulo, Ed. Paulinas, 3.<sup>a</sup> ed., 1978. A mesma opinião é a do procurador de justiça Alberto Marino Jr., que declarou estar a criminalidade aumentando devido ao afrouxamento da repressão, segundo noticiou O Estado de São Paulo, à p. 5, da edição de 8 de novembro de 1983.

<sup>463</sup> CARNELUTTI, Francesco. As misérias do Processo Penal. Trad. José Antônio Cardinalli. Campinas: Conan, 1995, p. 75.

<sup>464</sup> FERREIRA, Rosânea Elizabeth. Análise crítica do sistema carcerário brasileiro: um enfoque sobre a realidade prisional. 2002. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, p. 61.

<sup>465</sup> LEMGRUBER, Julita. Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983, p. 125.

<sup>466</sup> KUEHNE, Maurício. Lei de Execução Penal anotada. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2002, v. II, p. 62.

<sup>467</sup> GOFFMAN, Erving. Manicômios, prisões e conventos. Trad. Dante Moreira Leite. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 68-69.

#### **4.5 A municipalização da execução da pena e o modelo adotado pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC**

O pilar fundamental da tese aqui defendida consiste em propor hipóteses de aplicação de instrumentos de descentralização da execução da pena, com a participação direta dos municípios nas ações administrativas compartilhadas com os Estados e a União. Este arranjo é concebível partir da experiência do Método APAC - Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, conhecido como modelo bem-sucedido de administração prisional e de investimento no tratamento penal.

A concepção parte do princípio de que cada comunidade deve assumir a sua população carcerária, com a preservação dos elos afetivos por meio da facilidade de contatos com a família, no que concerne às visitas mais constantes, já que essa possibilidade aumenta as esperanças do preso e o anima a emendar-se, além do calor humano da família em razão de sua proximidade com o condenado, às vezes dando ou recebendo orientação. Mário Ottoboni destaca-se como o pioneiro naquilo que se conhece, nesta segunda década do Século XXI, como ensaio para a municipalização da execução da pena<sup>468</sup>.

Vale registrar que, em outra obra, Mário Ottoboni explica que a APAC se opõe à centralização penitenciária que determina o cumprimento das penas em estabelecimento prisional (penitenciária ou outra denominação) central, geralmente localizado na capital de cada unidade da Federação, ou nas cercanias da capital, ou em estabelecimento prisional localizado no centro de região geográfica de Estados, de grande porte ou de médio para grande, mas, ao contrário, apregoa a descentralização, isto é, o cumprimento da pena em prisões de pequeno porte, quando muito médio, situadas nas comarcas. Em outras palavras, diz o autor que o que a APAC defende não é nenhuma novidade espúria, considerando que o cumprimento de penas menos severas “na maior proximidade que for possível dos lugares dos delitos” já era determinação do Código Criminal do Império, promulgado em 1930<sup>469</sup>.

É relevante observar, na linha de raciocínio que se vem desenvolvendo neste capítulo, a forma como foi criada a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC, para que se perceba, ainda com maior nitidez, que o modelo fundado na cidade paulista de São José dos Campos, pelo advogado Mário Ottoboni no ano 1972, e que hoje se encontra implantada em 130 municípios brasileiros e em vários países como no Equador, Argentina, Peru, Estados

---

<sup>468</sup> OTTOBONI, Mário. A comunidade e a execução da pena. São Paulo: Santuário Aparecida, 1984.

<sup>469</sup> OTTOBONI, Mário. Vamos matar o criminoso? Método APAC. 4. ed. São Paulo: Paulinas, 2014.



Unidos, Rússia, Colômbia, África do Sul<sup>470</sup>, pode servir de parâmetro para a proposta de municipalização defendida nesta tese. Os Estados Unidos (com alta taxa de reincidência e a maior em encarceramento em todo o mundo), por meio da *Prision Fellowship International* e da Confraternização Carcerária daquele país, pelos seus dirigentes, estudam a possibilidade de ali ser aplicado o sistema da APAC brasileira, a começar pelo Estado do Alabama<sup>471</sup>, o que também está de acordo com César Barros Leal<sup>472</sup>, com Gordon D. Loux<sup>473</sup> e conforme APAC em Revista<sup>474</sup>. Há que se ressaltar a imperiosa necessidade de descentralizar o modelo penitenciário atual, formatado por modelos inconvenientes. Cada cidade precisa cuidar de seus problemas sociais, expressados nos condenados da justiça, adolescentes infratores, drogados, alcoólatras, idosos, entre outros, que devem contar com o apoio da União, Estado, Município e da comunidade<sup>475</sup>.

Essa indução à municipalização deve, ainda, considerar os elementos fundamentais do Método APAC: Participação da comunidade; Recuperando ajudando o recuperando; Trabalho; Religião; Assistência Jurídica; Assistência à saúde; Valorização Humana; A família; O voluntário e sua formação; Centro de reintegração Social – CRS; Mérito; A jornada de libertação com Cristo. A despeito de todas as premissas religiosas que utiliza e das ferramentas de humanização que fornece, há que se reconhecer que o Método APAC constitui-se, com as devidas reservas, no padrão de municipalização da execução da pena que se propõe neste trabalho, especialmente quanto à participação da comunidade.

Importante anotar que Antônio Marchi Júnior e Franklin Caldeira Filho entendem que há bem-sucedida experiência carcerária comunitária, durante a execução da pena e essencial na construção de oportunidades externas para aquele que “pagou sua dívida”<sup>476</sup>.

Em reflexão sobre a humanização da pena de prisão e a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC, Juarez Morais de Azevedo afirma que a mudança nos

<sup>470</sup> PINTO, Felipe Martins (Coord.). Execução penal. Marchi Júnior, Antônio de Padova (Coord.). Curitiba: Juruá, 2008.

<sup>471</sup> SARUBBI, Ary; REZENDE, Afonso Celso F. Sistema Prisional na Europa. Modelo para o Brasil? São Paulo: Peritas, 1997.

<sup>472</sup> LEAL, César Barros. Prisão: crepúsculo de uma era. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

<sup>473</sup> LOUX, Gordon D. *Uncommon courage: the story of Prison Fellowship International*. Michigan: Servabt Books, 1987, p. 29.

<sup>474</sup> APAC em Revista, ano VI, n. 20, maio/jun. São José dos Campos: Publicação da COBRAPAC, 1992, p. 7-8.

<sup>475</sup> ANDRADE, Durval Ângelo. APAC: a face humana da prisão. 4. ed. amp. Belo Horizonte: O Lutador, 2016.

<sup>476</sup> MARCHI JÚNIOR, Antônio de Padova; CALDEIRA FILHO, Franklin Hígino. Ressocialização, Fiscalização e Método: sobre a atuação dos órgãos da execução penal in *A Execução Penal à Luz do Método APAC*. Organização de Jane Ribeiro Silva. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2012, p. 187.

rumos do sistema penitenciário é possível, necessária e urgente, e a municipalização da execução da pena é fundamental, pois a ideia é a participação da comunidade preparando e se preparando para receber o sentenciado, finda a sua pena, porquanto a par do sofrimento vivenciado ao longo da permanência no cárcere, na busca da reparação da infração cometida, com a finalidade da melhoria do condenado, seja pelo estudo, seja pelo trabalho, seja pela convivência com seus amigos e familiares<sup>477</sup>.

Na mesma linha a lição de Arminda Miotto, ao lembrar que, enquanto, realmente, muitos condenados permaneciam na sua Comarca, no seu ambiente, perto da sua família, no seio da sua comunidade, para cumprirem a sua pena respectiva, os outros tinham de cumpri-la em longínquas penitenciárias centrais ou regionais<sup>478</sup>. No mesmo sentido é a manifestação de Luiz Flávio Borges D'urso ao defender que, embora epidermicamente, esse assunto merecia e deveria ser observado como possibilidade viável, embora se reconheça que, se implantado, isoladamente, numa única cadeia, não traria o efeito desejado para modificar totalmente o sistema penitenciário brasileiro, que reclama reformas profundas e que cabe às autoridades observar os reclamos da população e com esta dividir a responsabilidade do ônus social do homem preso e do sucesso de sua recuperação, o que, lamentavelmente, se tem mostrado como grande utopia<sup>479</sup>. Por isso é que se sustenta que a municipalização da execução da pena não pode ser fragmentada, no sentido de atribuir aos municípios somente a responsabilidade pela execução de ações periféricas, como fornecimento de alimentação e prestação de assistência médica aos presos. Isso significaria a municipalização somente do sistema prisional, de alcance limitado, diferente da municipalização da execução da pena, abrangente, consubstanciada na execução da própria política de cumprimento da pena privativa de liberdade e da medida de segurança.

Acredita-se, portanto, que o modelo adotado pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC pode ser aproveitado como o caminho para que se estabeleça no Brasil a municipalização da execução da pena, com as necessárias adaptações e alterações legislativas correspondentes. É também a impressão de Maurício Kuehne, ao questionar o fato de que, em meio a tantas manifestações que por certo advirão, por que não se pensar em aspectos outros, tendentes a amenizar a problemática? Deve haver um aprofundamento de estudos relativos às

---

<sup>477</sup> A humanização da pena de prisão e a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC, artigo publicado no livro: PINTO, Felipe Martins, MARCHI JÚNIOR, Antônio de Padova (Coords.). Execução penal. Curitiba: Juruá, 2008.

<sup>478</sup> MIOTTO, Arminda Bergamini. Temas penitenciários. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1992.

<sup>479</sup> D'URSO, Luiz Flávio Borges. Direito criminal na atualidade. São Paulo: Atlas, 1999.

sementes que já foram lançadas quanto à municipalização da execução da pena. Em termos objetivos, todos os municípios (talvez apenas as comarcas), de uma forma ou de outra deveriam ser compelidos (inclusive há instrumento legal e por certo alguma reforma legislativa seria viável) a apresentar programas relativos à problemática em foco, o que implica união de esforços com a participação dos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), este último por meio dos Juízos próprios, inserindo-se o Ministério Público<sup>480</sup>.

---

<sup>480</sup> KUEHNE, Maurício. É possível minimizar a crise penitenciária? Curitiba: Livraria Jurídica, 2000, p. 32.

## **5 A MUNICIPALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DA PENA COMO ALTERNATIVA PARA O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO**

O conhecimento dos principais fatos históricos que marcaram a execução da pena no Brasil ajuda, sobremaneira, a entender o malogro das tentativas de gerir o sistema penitenciário e, por conseguinte, inviabilizar a própria execução penal. Conveniente, portanto, que se possa situar-se no tempo e ter a exata dimensão do problema, de certa forma relegado individual e institucionalmente.

Pode-se afirmar que, em razão da ausência de políticas públicas do governo federal, da legislação anacrônica e inadequada, da gestão ineficiente e da morosidade da justiça criminal, a execução da pena no Brasil tornou-se praticamente inviável, exigindo alternativas, especialmente quanto à atuação e responsabilidade dos entes da federação.

Sem embargo das particularidades relacionadas à titularidade do direito de punir, o fato é que, na maioria dos municípios brasileiros, o sistema de realização da justiça é precário, defasado e tardio, especialmente no que se refere à assistência às pessoas encarceradas dessas localidades, com falta de juízes, promotores, advogados e defensores públicos, o que compromete, sobretudo, a prestação jurisdicional e a execução da pena.

### **5.1 A construção de presídios nos municípios e a municipalização da execução da pena pela via judicial.**

Tema central da discussão sobre a municipalização da execução da pena e convenientemente explorado nos meios de comunicação, a construção de estabelecimentos penais nas cidades brasileiras constitui a face escondida da crise carcerária que se arrasta pelas últimas três décadas.

Na verdade, pode-se afirmar que o agravamento da questão penitenciária, originado pelo descontrole do poder central e pela inoperância da gestão prisional nos Estados, provocou a necessidade de revisão do próprio modelo de execução penal adotado no Brasil, ainda predominantemente limitado ao aspecto prisional.

É nesse contexto que se insere a edificação de estabelecimentos públicos para recebimento da população carcerária cada vez mais crescente. O cenário é comovente. De um

lado, União e Estados, premidos pelo aumento vertiginoso de pessoas encarceradas e denúncias nos Órgãos nacionais e internacionais de Direitos Humanos. Do outro, a população das cidades, reivindicando a construção de escolas, hospitais e outros órgãos públicos. Em certa medida, as manifestações populares nessas cidades não são propriamente contra a construção de presídios, mas sim em oposição à construção de grandes presídios que, de fato, representam obstáculos para o desenvolvimento dos municípios, especialmente aqueles que apresentam vocação para o turismo<sup>481</sup>.

É preciso, então, ressaltar que a proposta de municipalização da execução da pena está em conformidade com construção de pequenas unidades prisionais e a permanência do preso perto de sua família, como se infere das Diretrizes Básicas de Política Criminal e Penitenciária do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária<sup>482</sup>.

Assim, a indução à municipalização da execução da pena deve considerar, em primeiro lugar, a necessidade de destinação de imóvel para construção de presídios nos municípios. Sem terreno com afetação, sequer há possibilidade de apresentação de projeto arquitetônico no Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, órgão competente do Ministério da Justiça pela aprovação dos projetos<sup>483</sup>.

Com efeito, a necessidade de construção de presídios no Brasil nas últimas décadas fez com que muitos gestores do sistema prisional brasileiro criassem comissões especiais com finalidade exclusiva para viabilizar tais construções. E os obstáculos criados nessa área não se resumem apenas à falta de recursos, burocracias da Caixa Econômica Federal ou no processo de licitação. Estão relacionados, exatamente, com os requisitos indispensáveis para efetivação da construção: a dificuldade de encontrar imóvel para abrigar os presídios. Quando se encontra os imóveis nos municípios, a realidade mostra que, ou não está regularizado junto aos órgãos oficiais, ou não obedece às dimensões exigidas por lei<sup>484</sup>. Quando todos os requisitos são preenchidos, surge a grita da comunidade contra a iniciativa.

---

<sup>481</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2013/05/populacao-de-aracariguama-sp-e-contra-instalacao-de-presidios.html>> Acesso em: 02 out. 2018.

<sup>482</sup> Resolução n. 5, de 19.07.1999 - CNPCP: Art. 15. Possibilitar o cumprimento de pena privativa de liberdade em estabelecimentos prisionais próximos à residência da família do apenado. Art. 17. Priorizar a construção de mini-prisões para abrigar no máximo 300 reclusos, se possível adaptando as cadeias públicas de pequeno porte, especialmente as localizadas nas comarcas do interior, para integrá-las na estrutura do sistema prisional de cumprimento da pena.

<sup>483</sup> Resolução n. 5, de 19.07.1999 – CNPCP.

<sup>484</sup> Exigências constantes da Resolução n. 5, de 19.07.1999 – CNPCP.

Com efeito, por motivos variados, os municípios brasileiros sempre apresentaram resistência quando o assunto é construção de presídios em seus territórios. Esse fato nunca constituiu nenhuma novidade, sendo, pelo contrário, ato que se repete ao longo da história. O que surpreende e, em alguns casos causa repulsa, são os argumentos utilizados para justificar tal posição. Indiferentes ao fato de que o crime foi praticado em território do município e de que seu combate e prevenção, além da recuperação do criminoso são de sua responsabilidade, os municípios deflagram e estimulam campanhas agressivas de rejeição à construção de unidades prisionais em seus territórios. Movimentos com esse viés inundam o país por meio da internet com propostas recheadas de revolta de seus organizadores, que usam a população das cidades como massa de manobra contra a instalação de presídios na circunscrição de seus territórios<sup>485</sup>.

Percebe-se que a questão penitenciária é, antes de tudo, um problema de natureza cultural e educacional, e está longe de ser enfrentado com o uso de ferramentas tradicionais. Paradoxalmente, prefeitos invocam o respeito à cidadania para impedir a construção de presídios em seus territórios e, com o apoio do legislativo, criam leis proibindo a instalação desses estabelecimentos, mas reconhecem que os presídios são necessários. Qualificar como exercício da cidadania a luta da população para impedir a construção de presídios nos municípios, por se tratar de medidas “amargas” e contrárias aos interesses daquelas populações, mostra o perigo do uso indevido e distorcido de conceitos e institutos democráticos, construídos com sacrifício. Atente-se, ainda, à circunstância de que a reivindicação por investimentos em escolas, centros técnicos de cursos profissionalizantes, hospitais, rodovias, moradias e pontes, não implica em abdicar do direito de oferecer ao munícipe transgressor da lei, condições dignas de execução da pena.

Evidencia-se que a questão, longe de alcançar o consenso, reclama urgência na sua resolução, sob o risco de comprometer os projetos na área de segurança pública, e o município atuando como protagonista, sem esquecer que o sistema prisional é fator indispensável à segurança da sociedade.

É bom que se diga, no entanto, que a responsabilidade do município na execução da pena é perfeitamente factível no Brasil. Cita-se como exemplo o município de Canoas no Rio Grande do Sul, cuja proposta de compartilhar a gestão prisional vai além de disponibilização

---

<sup>485</sup> A Resolução nº 6, de 7 de dezembro de 2017, flexibilizou as Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal do Anexo 1 da Resolução nº 9 de 18 de novembro de 2011 que trata das Diretrizes da Arquitetura Penal.

de área para a construção de penitenciária, como também sugere novo modelo de gestão prisional em que município e Estado possam dividir a administração da nova cadeia, na qual a direção fica com o Estado e os serviços internos executados pelo governo e prefeitura. O município ficaria encarregado da guarda interna, cozinha, consultório médico e projetos na área de educação e trabalho de apenados, e ao Estado, além da guarda externa, restaria a fiscalização das atividades delegadas ao município<sup>486</sup>.

É importante reservar um breve espaço para tratar, ainda, de outras questões que, invariavelmente, são levantadas para não permitir a construção de unidades prisionais no município, como problemas ambientais e sociais acarretados por esse tipo de obra pública. Na verdade, o simples fato de ser considerada de utilidade pública a área para construção de presídios, já é motivo de mobilização da classe política e empresarial, além das lideranças comunitárias da região. Em consequência da pressão pública, os movimentos populares têm conseguido paralisar o processo de desapropriação, por meio de ação popular, sempre com alegação de irregularidades no Estudo Técnico Ambiental.

Os argumentos utilizados parecem combinados: problema comum a todos os municípios; prejuízo na área do turismo; degradação ambiental; crescimento desordenado; desvalorização imobiliária; aumento da criminalidade; sobrecarga nos serviços públicos da saúde, da educação e da segurança; transformação do panorama sócio econômico; desobediência às normas de uso de ocupação do solo ocasionada pela invasão de áreas do município<sup>487</sup>.

Fica claro que a mobilização em torno da resistência contra a instalação de presídios nos municípios tem sido muito mais eficaz que as ações de iniciativa do Poder Público com o objetivo de diminuir o déficit de vagas no sistema prisional na maioria dos municípios brasileiros. O quadro que emerge dessa descrição é que os municípios têm recorrido ao poder judiciário para bloquear os decretos de desapropriação de terrenos baixados por governadores e, em alguns casos, pelas Câmaras Municipais<sup>488</sup>.

---

<sup>486</sup> Disponível em: <<http://www.zerohora.clicrbs.com.br>> Acesso em 24 set. 2018.

<sup>487</sup> Sobre o tema constante deste último item, importante consultar o Código de Obras e Posturas Municipais ou diploma correspondente em cada município.

<sup>488</sup> Exemplo do que se afirma é a decisão da juíza da 2ª Vara de Justiça de Porto Feliz, Ana Cristina Paz Néri Vignola, que concedeu liminar na ação popular movida pelo prefeito Cláudio Maffei (PT) contra a instalação de presídio no município. A medida suspende o Decreto Expropriatório nº 54.094 de 10 de março de 2009, do Governo do Estado, que desapropria área de 180 mil metros quadrados na APA do Engenho D'Água. A juíza classifica como "relevante os argumentos aduzidos pelo autor" de que o local é de preservação ambiental regulamentada pela Lei Municipal 4.170 de 25 de outubro de 2005. A juíza destaca, ainda, que o Mapa de Legislação Ambiental do município revela a existência de três mananciais no local, e que isto, por si só, é suficiente para que as obras na área em questão sejam suspensas, merecendo melhor análise do pedido.

Daqui se infere, necessariamente que, muito embora se reconheça a procedência de alguns dos argumentos apresentados pelas municipalidades, não se pode esquecer de que a existência de presídios nessas regiões é fundamental, também, para o fortalecimento do poder local, não sendo possível dissociar o sistema prisional do sistema de segurança da cidade. Indiferente a tudo isso, os municípios, por meio de seus representantes, agem como se esse contingente carcerário não fizesse parte da cidade.

Outro aspecto a ser destacado nesse imbróglio envolvendo os recursos do FUNPEN que é a burocracia existente na Caixa Econômica Federal – CEF, por ocasião da análise dos projetos arquitetônicos prisionais. Pode-se afirmar, para simplificar o assunto, que o trâmite desses projetos naquela instituição financeira não ocorre em menos de um ano, pelos mais diversos motivos, não se podendo olvidar que, nesse período, a população carcerária do Estado interessado cresceu, no mínimo, de 20% a 30%, havendo, portanto, justificáveis razões para entender porque o déficit de vagas no sistema prisional brasileiro só tende a crescer.

Não há como negar que a maioria das ações intentadas contra a construção de presídios nos municípios brasileiros tem interesses eleitorais por parte de parlamentares, mesmo que isso possa significar o recrudescimento da crise do sistema penitenciário, especialmente a superlotação das cadeias da maioria das cidades brasileiras. Induvidoso que a constitucionalidade dessas ações é sempre questionada, mas nota-se que a finalidade dos parlamentares é mais política do que legislativa, e seu objetivo é o de pressionar politicamente os Governos dos Estados.

Colocada nesses termos, a discussão sobre a responsabilidade dos municípios brasileiros quanto à construção de presídios em seus territórios ganha contornos de disputas regionais. É importante referir, embora sumariamente que em muitas regiões do país, não há como construir presídio em cada município, por motivos variados, especialmente o número de presos recolhidos na delegacia do município.

Em sentido mais estrito, vale lembrar que o debate em torno da (não) construção de estabelecimentos penais nos municípios brasileiros enseja outra discussão: a intervenção judicial na questão e as consequências para o modelo de gestão prisional. É evidente que o processo de construção de unidades prisionais é complexo e demorado, a começar pela

---

Ressalta, também, que havendo mananciais no local de instalação do presídio, deverá ser demonstrado que eles não terão suprimidas ou comprometidas suas regenerações naturais, preservando-se os recursos hídricos do município. Disponível em: <<http://www.portofeliz.sp.gov.br>> Acesso em 08 out.2018.



viabilização de imóvel condizente para esse fim, licença ambiental, licitação, execução do projeto até a entrega da obra para administração pelo poder público ou em parceria com a iniciativa privada. Como se pode observar, é processo que encerra diferentes aspectos e se desenvolve completamente no plano administrativo<sup>489</sup>.

A questão que se coloca aqui é a possibilidade de intervenção judicial para obrigar o Estado a construir unidade prisional para abrigar, com condições dignas de segurança, alimentação, higiene, atendimento médico e odontológico, defesa técnica e os demais direitos eventualmente cerceados dos presos provisórios e definitivos, em função da não existência de estabelecimento prisional adequado no município. Ressalte-se que, manejada ação civil pública pelo Ministério Público<sup>490</sup>, o poder judiciário tem determinado, em sede de tutela antecipada, a construção de unidade prisional no município<sup>491</sup>.

Conquanto se reconheça a legitimidade do órgão do Ministério Público para a propositura da ação civil pública e a competência do judiciário para a concessão da tutela reclamada, não se pode perder de vista, contudo, que a matéria precisa ser examinada à luz dos limites da intervenção judicial em questões relacionadas ao sistema prisional no Brasil.

---

<sup>489</sup> TJ-BA - Agravo de Instrumento AI 01603951820158050909 (TJ-BA). Data de publicação: 31/01/2018  
 Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA PARA DETERMINAR INTERDIÇÃO DE CARCERAGEM EM ESTABELECIMENTO PRISIONAL DA COORDENADORIA DE POLÍCIA. DETERMINAÇÃO DE REMOÇÃO DE PRESOS. POSSIBILIDADE. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. RISCO DE VIDA. POSSIBILIDADE. CONDENAÇÃO EM OBRIGAÇÕES DE FAZER. INÍCIO DE PROCESSO LICITATÓRIO PARA CONSTRUÇÃO DE NOVA CADEIA PÚBLICA. FALTA DE RAZOABILIDADE NO EXÍGUO PRAZO DE 120 DIAS CONCEDIDO PARA O TÉRMINO DA CONSTRUÇÃO E FUNCIONAMENTO. DESCABIMENTO EM SEDE DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA EM FACE DO CARÁTER SATISFATIVO EM DECISÃO LIMINAR PASSÍVEL DE MODIFICAÇÃO. RECURSO PROVIDO EM PARTE. 1. Decisão antecipatória da tutela que se lastreou nas perícias realizadas no âmbito do Inquérito Civil Público instaurado com o intuito de apurar irregularidades em relação às condições gerais de funcionamento da delegacia de polícia de Ituaçu. 2. Perícias que demonstram o precário estado de conservação do local em relação a instalação da delegacia, bem como quanto a situação dos presos que lá se encontram. 3. Pleito liminar deferido para determinar a interdição do prédio, com o remanejamento dos detentos, além da construção de nova sede, ou reforma da existente, no prazo de 120 dias. 4. Decisão que determinou a conclusão da licitação dentro do prazo de 120 dias e do início da operação em 90 dias caso fosse frustrada a licitação. Observação, porém, de que já se passaram mais de 2 (dois) anos desde a concessão de liminar, pelo que prejudicada a alegação de exiguidade do prazo. Tutela satisfativa que tem nítido caráter de urgência ante a falta de local para se abrigarem os presos, a situação calamitante em que estes se encontram e o sério risco gerado à população com as fugas constantes noticiadas nos autos e na mídia televisiva e jornalística. 5. Decisão que merece ser mantida. 6. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. (Classe: Agravo de Instrumento, Número do Processo: 0160395-18.2015.8.05.0909, Relator (a): Ivanilton Santos da Silva, Terceira...

<sup>490</sup> Veja-se, a propósito a Ação Civil Pública, com pedido de tutela antecipada, proposta pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, com fundamento no art. 127, *caput*, no art. 129, incisos II e III, e no art. 5º, incisos XLVII, XLVIII, XLIX, todos da Constituição Federal de 1988, e na Lei de Execução Penal. (Processo: 0000059-30.2018.8.04.2601).

<sup>491</sup> 'No mesmo sentido é a decisão do juízo da Vara Única da Comarca de Barcelos. Autos nº. 0000059-30.2018.8.04.2601.

De fato, há necessidade de análise percuciente e panorâmica sobre o assunto. Por se tratar de matéria complexa, não se pode imaginar a outrora aplicação da teoria do *hands off*, segundo a qual o judiciário só deveria atuar na esfera criminal até o momento da prolação da sentença, cabendo à discricionariedade da administração pública os atos subsequentes<sup>492</sup>. Tampouco é possível aceitar a sujeição da gestão prisional a processo com intervenção judicial sem limites.

Colocada nesses termos, a discussão remete o olhar para o que foi examinado no primeiro capítulo desta tese quanto à natureza jurídica da execução penal. Em síntese apertada, a função administrativa identifica-se com a aplicação estrita da lei, de ofício, enquanto que a função jurisdicional se materializa na aplicação da lei após análise interpretativa da norma jurídica, ou, na esteira do que afirma Seabra Fagundes, depende de situação contenciosa provocada por meio de processo<sup>493</sup>.

Assim, as questões a serem enfrentadas neste tópico são:

- 1) A providência judicial requerida e deferida caracteriza-se como municipalização transversa da execução da pena?
- 2) A intervenção judicial apontada extrapola os limites do poder judiciário na questão prisional?

Considerando que, no caso concreto, a providência judicial deferida tem caráter manifestamente substitutivo de política pública municipal na área penitenciária, ponto nodular da proposta apresentada nesta tese, há de se reconhecer características inequívocas de municipalização oblíqua da execução da pena, insertas no conteúdo da decisão em comento<sup>494</sup>.

Resta, então, analisar a legalidade da intervenção judicial.

É importante lembrar que, quando se fala em intervenção judicial no sistema prisional, o primeiro aspecto a ser considerado é a natureza do ato administrativo objeto de controle pelo poder judiciário. Essa ponderação é essencial para demonstração da legalidade da intervenção

---

<sup>492</sup> GIAMBERARDINO, André. Poder judiciário e execução penal: notas sobre a versão brasileira da teoria da não intervenção. Disponível em: <<http://emporiiododireito.com.br/leitura/poder-judiciario-e-execucao-penal-notas-sobre-a-versao-brasileira-da-teoria-da-nao-intervencao>> Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>493</sup> FAGUNDES, M. Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1941, pp. 14 e ss.

<sup>494</sup> Decisão do juízo da Vara Única da Comarca de Barcelos. Autos nº. 0000059-30.2018.8.04.2601.

judicial e fixação dos limites do controle da atividade administrativa e sua conformação constitucional.

Percebe-se, pela fundamentação da decisão judicial em discussão, reconhecimento da omissão do poder público municipal e, ao mesmo tempo, atribuição da responsabilidade a outro ente federativo, o que pode ser resumido nos seguintes termos<sup>495</sup>:

1. [...] a sociedade clama por uma solução, que sem dúvida é de responsabilidade do Estado do Amazonas;
2. [...] a inércia do governo estadual não pode atingir o Ministério Público e o Poder Judiciário. Não se pode admitir que o descumprimento das leis possa encontrar guarida na Justiça, sob a alegação da aceitação da discricionariedade do Poder Executivo;
3. [...] a plausibilidade do direito decorre da necessidade de efetivamente cessar as graves violações de direitos humanos que ocorrem na cadeia pública de Barcelos.

Situada nestes termos, a decisão do juízo da Vara Única da Comarca de Barcelos, no Estado do Amazonas, possui nítida índole intervencionista em matéria que, em princípio, é de exclusividade da administração pública municipal, responsável por traçar política pública planejada e submetida aos ditames constitucionais, cujo controle judicial só se justifica nos casos de eventuais desvios na garantia dos direitos fundamentais e para dar a máxima efetividade às normas constitucionais.

Em considerações sobre a jurisdicionalização da execução penal no Brasil, Vitor Hugo Chiuzuli segue nessa mesma linha ao defender que, para fins da administração carcerária importa analisar se e como poderia o poder judiciário controlar o descumprimento por parte do poder público, no que tange ao mandamento constitucional, seja por atos comissivos seja por omissão, tendo em vista possível tutela jurisdicional abstrata de matérias de direito penitenciário ou carcerário as quais são, classicamente, reservadas à administração pública<sup>496</sup>.

Assim, no entendimento que se tem por mais adequado, há de se reconhecer que a decisão do juízo da Vara Única da Comarca de Barcelos excedeu os limites da intervenção judicial no sistema prisional, ao desconsiderar preceitos constitucionais e infraconstitucionais

---

<sup>495</sup> Decisão do juízo da Vara Única da Comarca de Barcelos. Autos nº. 0000059-30.2018.8.04.2601.

<sup>496</sup> CHIUZULI, Vitor Hugo. Algumas considerações sobre a jurisdicionalização da execução penal no Brasil. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista)> Acesso em 03 out. 2018.

determinantes para a sua efetividade. Decerto, a omissão constitucional quanto à competência atribuída aos municípios para a construção de estabelecimentos penais e execução das penas privativas de liberdade, da medida de segurança e das medidas alternativas, além do recolhimento de presos provisórios, não poderá ser suprida por decisão judicial que determine ao Estado cumprir obrigação de construir estabelecimento penal em município, sem estudo prévio de viabilidade da construção.

Cabe lembrar, ainda, que a decisão do juízo da Vara Única da Comarca de Barcelos, despreza as Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal, contidas na Resolução nº 09, de 18 de novembro de 2011, que prevê que a Unidade da Federação deverá apresentar os projetos básicos de implantação arquitetônica e de engenharia, acompanhados dos respectivos orçamentos e da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico conforme o inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à análise e aprovação do Ministério da Justiça/DEPEN.

O que se encarece, neste passo, é que a decisão desconsidera o fato de que o número de presos recolhidos na comarca de Barcelos não justifica a construção de unidade prisional<sup>497</sup>, conforme estabelecido na Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210 de 11 de julho de 1984) e na Resolução n. 03, de 23.09.2005<sup>498</sup> do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, que editou as Diretrizes Básicas para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais, e que revogou o disposto na Resolução n. 16, de 12.12.1994 do mesmo Conselho. Parece evidente, então, que a referida decisão dá tratamento privilegiado e ilegal ao município de Barcelos, atenta contra o pacto federativo e viola o Princípio de Separação de Poderes no Estado brasileiro, consagrado na Constituição Federal de 1988.

Essa indução à municipalização pela via judicial parece ser equivalente a determinadas decisões que utilizam o encarceramento como instrumento de satisfação de sentimentos populares, o que, para Ana Gabriela Braga e Paula Pereira Alves significa reconhecer que o Poder Judiciário faz da prisão uma espécie de justiça social, o que representaria um desrespeito às previsões legais e denota a postura paternalista e punitivista do Judiciário<sup>499</sup>.

---

<sup>497</sup> De acordo com informações contidas no Ofício 2294/2016 – 75º DIP – Distrito Integrado de Polícia do Município de Barcelos, de 16.12.2016, a Delegacia contava com uma população carcerária de 19 presos, sendo 7 condenados e 12 provisórios, e ainda 5 presos no regime semiaberto, que não ficam na Delegacia

<sup>498</sup> Publicada no DOU nº 189, de 30.09.05 – Seção 1, p. 93.

<sup>499</sup> BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ALVES, Paula Pereira Gonçalves. Prisão e políticas públicas: Uma análise do encarceramento feminino no estado do Ceará. Revista Pensar, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 302-326, maio/ago. 2015.

Com o intuito de contribuir para o estabelecimento de solução para a questão aqui apresentada é que se propõe a municipalização da execução da pena, na qual está implícita a municipalização do sistema prisional, o que, nesse caso, possibilitaria ao próprio município decidir pela construção ou não do estabelecimento penal naquela cidade, bastando, para isso, alterar, por meio de Emenda, o art. 30 da Constituição Federal de 1988, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 30. ....

X - construir e manter, com recursos do Fundo Penitenciário Municipal - FUNPEM e cooperação técnica e financeira do Estado, estabelecimentos penais para execução das penas privativas de liberdade, da medida de segurança e das medidas alternativas, e recolhimento de presos provisórios. (NR)

Este arranjo é concebível pela via legislativa, mas é certo, também, que a solução do problema depende de medidas integradas adotadas pelos entes federativos, especialmente por meio de diálogos entre os seus poderes executivo e legislativo.

Veja-se, a propósito, o Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2018, do Senador Eduardo Braga, que dispõe sobre a construção de colônias agrícolas, industriais ou similares nos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, exclusivamente para cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto por condenados por crime cometido sem violência ou grave ameaça.

## **5.2 A questão prisional nos municípios: a tributação como garantia dos direitos fundamentais do contribuinte**

A questão da tributação e sua relação com o sistema penitenciário não é recente. Ao elaborar seu inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações, Adam Smith afirma que as receitas do soberano se justificam na medida em que determinados gastos devem ser feitos pelo Estado, especialmente aqueles despendidos com defesa, justiça e obras e instituições públicas<sup>500</sup>. Nessa esteira, a visão do economista britânico se acentua e encontra conformação com o tema abordado nesta tese ao sustentar que o soberano tem o dever de proteger, na medida

---

<sup>500</sup> SMITH, Adam. Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. v. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

do possível, cada membro da sociedade da injustiça e opressão de todos os outros membros da mesma ou o dever de estabelecer administração judicial rigorosa. Assim, o papel do soberano ou do Estado é criar e manter instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para a sociedade são de tal natureza que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo esperar que as crie e mantenha juízo diferente do que pensa Davi Ricardo, para quem há “um mal inerente a qualquer imposto”<sup>501</sup>.

É importante chamar a atenção para o possível paradoxo existente entre a concepção liberal de Smith com a visão social presente na Constituição Federal. Não se pode ignorar, evidentemente, que, de acordo com Smith, a livre iniciativa de escolha das atividades econômicas a serem exploradas determina maiores benefícios à sociedade. Ao contrário, quando há o protecionismo, ou seja, a obrigatoriedade no desempenho de alguma atividade econômica, desencadeia-se uma sobrecarga de esforços, que seria desnecessária diante de tarefas escolhidas livremente<sup>502</sup>.

Dentro desse panorama, parece lógico que, em Estados onde o sistema de segurança pública, do qual faz parte o sistema penitenciário<sup>503</sup>, é tratado de forma discriminatória, fato consubstanciado na omissão do poder público, o sacrifício suportado pelo contribuinte deva ser tributado de forma compensatória, embora não se possa ignorar a circunstância de que a matéria tem índole constitucional, o que significa dizer que, em cidades que abrigam, por exemplo, presídio federal<sup>504</sup>, a forma eficaz de (res) estabelecer o equilíbrio entre os cidadãos é por meio dos mecanismos da tributação.

A partir dessa reflexão, torna-se conveniente recordar que o pilar fundamental do tema aqui abordado assenta-se na ideia da tributação como garantia dos direitos fundamentais do contribuinte e a busca por justiça tributária aplicada ao sistema penitenciário, a partir da aplicação de princípios basilares do direito tributário brasileiro, argumento que se utiliza para justificar tratamento diferenciado para municípios que assumam a responsabilidade compartilhada pela questão prisional com Estados e União. É de salientar, entretanto, que o

---

<sup>501</sup> RICARDO, David. Princípios de economia política e de tributação. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001, p. 134.

<sup>502</sup> SMITH, Adam. Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. v. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

<sup>503</sup> Importante anotar que, em Estados como Pernambuco, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Norte, o sistema penitenciário é administrado por órgãos específicos como Superintendências ou Secretarias de Justiça, mas integram Secretarias de Defesa Social, nas quais se sobressaem as Secretarias de Segurança Pública.

<sup>504</sup> Cite-se Porto Velho (RO), Mossoró (RN), Campo Grande (MS), Catanduvas (PR) e Brasília (DF).

fosso existente entre o bem-estar da população e a carga tributária imposta pelos governos, realça as diferenças de classes e contribui para o aumento da criminalidade com o consequente agravamento da crise do sistema penitenciário, sobretudo nos municípios brasileiros, aspectos que, de modo algum, evidenciam o estabelecimento de justiça tributária no país<sup>505</sup>.

Neste aspecto, importa chamar atenção para a relação existente entre a tributação e os direitos fundamentais de parcela da população beneficiada ou sacrificada na execução de políticas públicas na área de segurança na esfera dos municípios. De logo é importante notar que a observação crítica de fatos históricos revela o porquê de a tributação ser destaque de temas políticos, econômicos e sociais, motivo reconhecido como causa de revoluções, rebeliões armadas, revoltas e mortes<sup>506</sup>.

Como descrito por José Casalta Nabais, há um dever fundamental de pagar impostos<sup>507</sup>, ideia corroborada por Ricardo Lobo Torres, cujo preceito não se contesta na tese aqui defendida<sup>508</sup>. O que se quer enfatizar, na verdade, é que a esse dever fundamental de pagar tributos corresponde o direito legítimo do cidadão de qualquer município brasileiro de questionar a paridade de tratamento dentro da relação de direito tributário, em situações em que se considera excluído dos benefícios concedidos ao restante da população. É a negação, como afirmado por Manfredo Araújo de Oliveira, do princípio fundamental de toda a ética, do qual decorre o princípio da igualdade fundamental de direito de todos os homens e, como conclui o autor, da corresponsabilidade solidária de todas as pessoas<sup>509</sup>.

Correta, assim, parece a posição de Diogo Marcel Reuter Braum no sentido de que o dever fundamental de pagar tributos é o meio que possibilita ao Estado cumprir seus objetivos, por meio de arrecadação de valores em favor do erário público (fiscal), ou dirigindo condutas, ou seja, o tributo, visto como dever fundamental, não é um poder para o Estado, nem um mero

---

<sup>505</sup> O Brasil é o país entre os 30 com maior carga tributária em nível mundial que proporciona o pior retorno dos impostos arrecadados para promover o bem-estar social, segundo um estudo divulgado pela ONG Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/brasil-tem-pior-retorno-em-bem-estar-social-entre-paises-com-mais-tributos>>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>506</sup> Vale citar, a propósito, revoltas como a Inconfidência Vale anotar que em Estados como Pernambuco, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Norte, o sistema penitenciário é administrado por órgãos específicos como Superintendências ou Secretarias de Justiça, mas integram Secretarias de Defesa Social, nas quais se sobressaem as Secretarias de Segurança Pública Mineira, no Brasil.

<sup>507</sup> NABAIS, Casalta José. O dever fundamental de pagar impostos. Coimbra: Almedina, 2004.

<sup>508</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia. v. 3. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

<sup>509</sup> OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. Ética e economia. São Paulo: Ática, 1995.

sacrifício para a pessoa, mas sim uma contribuição indispensável para uma vida em comunidade organizada em Estado<sup>510</sup>.

Sem embargo da análise das questões históricas que tornaram o sistema penitenciário brasileiro o foco primário do crescimento da violência e da criminalidade, há que se considerar que o afastamento dos municípios da execução penal constitui o opróbrio da federação brasileira nessa área. Com efeito, é preciso enfrentar questões como a relação da tributação e os direitos fundamentais para encontrar mecanismos de política tributária no sistema carcerário dos municípios como incentivos fiscais, compensação tributária e progressividade do IPTU, a fim de que esse ente federativo seja dotado de condições de assumir o papel de protagonista no sistema de justiça criminal. Por isso, afigura-se adequado examinar a possibilidade de atribuição de iniciativas na área da execução penal aos municípios, que são exclusivas da União e Estados-membros, a partir da ótica de determinados princípios do direito tributário, consubstanciados no arcabouço constitucional.

### **5.2.1 Os princípios da igualdade de benefícios e de sacrifícios**

A fim de que se tenha melhor compreensão da aplicação do princípio da igualdade de benefício na questão prisional, é importante fazer breve resumo histórico de sua conceituação e evolução. Em interessante obra sobre teoria e prática das finanças públicas, Richard Musgrave e Peggy Musgrave concebem o princípio do benefício como um regime estrito de tributação em que cada contribuinte seria tributado de acordo com sua demanda por serviços públicos<sup>511</sup>. Como lembra Leonel Cesarino, a defesa desse princípio aparece em autores clássicos, referindo-se a Seligman, ao asseverar que, em certo sentido, Grotius pode ser considerado como quem iniciou a teoria do benefício<sup>512</sup>. Além dele, assinala Cesarino, defenderam esse princípio como correto Pufendorf, Hobbes, Locke, os fisiocratas e William Petty, entre outros, no século XVII, além de Hume, Rousseau, Montesquieu e Adam Smith no século XVIII. Em sua maioria, esses autores argumentaram em termos da função do Estado como proteção.

---

<sup>510</sup> BRAUM, Diogo Marcel Reuter. *Contribuições do Dever Fundamental de Pagar Tributos para o Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

<sup>511</sup> MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Public finance in theory and practice*. 5. ed, New York: McGraw-hill, 1989, “Under a strict regime of benefit taxation, each taxpayer would be taxed in line with his or her demand for public services”.

<sup>512</sup> SELIGMAN, Edwin. *El impuesto progressivo en la teoría y en la práctica*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1913.



Particularmente significativa é a explicação sobre o princípio da igualdade de benefício trazida por Liam Murphy e Thomas Nagel, tendo em conta que esse preceito exige que as pessoas sejam oneradas pelos impostos na proporção do bem-estar que lhes é proporcionado. Assim, no entendimento que se considera adequado, os autores sustentam que a afirmação de que é justo cobrar impostos na proporção dos benefícios<sup>513</sup> não significa que cada pessoa deve pagar determinada quantia em dólares em proporção aos ganhos que recebeu, mas sim que cada pessoa deve ser onerada em termos reais na proporção dos benefícios recebidos. A partir da premissa capitaneada por Murphy e Nagel, e com perfeita adequação, Elizabete Rosa de Mello lembra que não se trata de contraprestação, no sentido de que determinado contribuinte, ao pagar certa quantia a título de tributo, deverá necessariamente obter serviço específico que lhe trará bem-estar, ou, em outras palavras, esse estado de perfeita satisfação será consequência natural do pagamento de tributos, na medida em que o Estado verificar qual será o investimento mais adequado para proporcionar conforto aos cidadãos<sup>514</sup>.

Ao discorrer sobre as diferentes interpretações do princípio da igualdade de benefício como critério de justiça tributária, Leonel Cesarino ressalta o princípio da equidade vertical, segundo o qual alguns indivíduos estão em posição de pagar tributos mais altos que outros<sup>515</sup>. Para o autor, esse princípio trata das exigências de justiça com relação a pessoas que estão em situação desigual, surgindo, então, o problema de saber quem está em posição de pagar tributos mais altos, isto é, qual a desigualdade que deve ser considerada para efeito do estabelecimento de tratamento desigual e quanto mais este que está em posição diferente deve pagar a mais que os outros<sup>516</sup>. Naturalmente, a questão do tratamento igualitário no sistema constitucional tributário brasileiro segue o pensamento de Adam Smith ao defender que a igualdade e a desigualdade da tributação é que revelam a qualidade dos tributos instituídos aos cidadãos<sup>517</sup>.

Em sentido mais estrito, o direito fundamental à tributação justa baseia-se, segundo Elizabete Rosa de Mello, em como os recursos arrecadados serão utilizados, e sua distribuição planejada de forma com que os desiguais recebam de acordo com suas necessidades, conforme

---

<sup>513</sup> Murphy, Liam; NAGEL, Thomas. O mito da propriedade: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

<sup>514</sup> MELLO, Elizabete Rosa de. Direito fundamental a uma tributação justa. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>515</sup> Esta é, de acordo com o autor, a maneira de se estabelecer diferenças entre os contribuintes. Os indivíduos diferenciam-se entre si na medida em que recebem e se beneficiam dos serviços governamentais de maneira distinta.

<sup>516</sup> O princípio do benefício como critério de justiça tributária: as diferentes interpretações. Leonel Cesarino Pessoa. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/leonel\\_cesarino\\_pessoa.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/leonel_cesarino_pessoa.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>517</sup> SMITH, Adam. Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987. v. 2. p. 486-486.

suas desigualdades<sup>518</sup>. O funcionamento da tributação é comparado pela autora a um grande condomínio privado no qual a totalidade dos condôminos deve arcar com quota para que todos os serviços de iluminação, limpeza e abastecimento de água sejam prestados com eficiência. Porém, se um dos condôminos não realizar esse pagamento, tais serviços privados não serão interrompidos, porque os demais condôminos irão ratear entre si a quota parte daquele que não efetuou o pagamento. Por analogia, quando um contribuinte não efetua o pagamento de determinado tributo, seja porque recebeu o benefício da isenção tributária ou qualquer outro motivo, os demais contribuintes arcarão com esse custo social<sup>519</sup>.

Dentro dessa base, não há como separar-se a concepção de igualdade predominante na cultura de determinada comunidade do modelo de tributação adotado naquela forma de organização social. São indissociáveis na medida em que integram a mesma estrutura organizacional do município. Análise mais profunda permite ver que a tributação é sempre orientada por alguma noção de equidade, e dentro desse cenário sobressai a ideia de igualdade pela diferença, simpatizada por Rafael KÖCHE e Marciano BUFFON, ao explicarem que há modelos de arrecadação que buscam tratar de forma desigual aqueles que estão em situação privilegiada, em decorrência das desigualdades existentes, ou, em outras palavras, como as pessoas são diferentes, inevitavelmente estarão em posições econômicas diferentes, e isso por si só não é necessariamente um problema. Em razão dessas peculiaridades, ou autores sustentam que conferir tratamento diferenciado de acordo com a capacidade contributiva tem uma dupla consequência: tributar de forma diferente aqueles que são materialmente diferentes contribui na redução das desigualdades econômicas e sociais, eis que evita a tributação sobre o chamado mínimo existencial<sup>520</sup>.

Talvez esteja aí a razão para Marciano Buffon afirmar em sua obra “Tributação e dignidade humana: entre os direitos e os deveres fundamentais” que, se por um lado o princípio da capacidade contributiva exige que o dever fundamental de pagar tributos seja absorvido de forma mais expressiva por parte daqueles que estão no topo da pirâmide social e econômica, por outro acarreta a impossibilidade de se tributar o mínimo vital à existência humana, sendo que essa talvez seja sua face mais expressiva<sup>521</sup>. Nesse cenário, esclarecedoras são as lições de Amartya Sen sobre o princípio do mínimo existencial ao aduzir que há bens de primeira necessidade que devem ser

---

<sup>518</sup> A indução à tributação justa só terá razão se o seu fundamento central tiver como objetivo a justiça social.

<sup>519</sup> MELLO, Elizabete Rosa de. *Direito fundamental a uma tributação justa*. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>520</sup> KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, 2015, p. 76-92.

<sup>521</sup> BUFFON, Marciano. *Tributação e dignidade humana: entre os direitos e os deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

preservados (como moradia, alimentação, saúde, educação), a fim de ser conferida existência digna aos cidadãos, e assume feição especial no contexto atual porque, sem o necessário para viver de forma minimamente digna, desaparecem as condições essenciais de liberdade<sup>522</sup>.

Na esteira do que ensinam Marciano Buffon e Mateus Bassani de Matos, o princípio da Capacidade Contributiva implica o entendimento à generalidade e a igualdade em matéria tributária, uma vez que, todos devem pagar tributos, desde que possuam capacidade para suportar o ônus, o que significa dizer que quanto maior a riqueza do indivíduo, maior deverá ser a sua contribuição com os custos públicos<sup>523</sup>

Obviamente que, como mais uma vez é destacado por Rafael KÖCHE e Marciano BUFFON, benefícios fiscais como isenções tributárias acabam sendo meios de diferenciar determinadas situações do cotidiano que, pela simples aplicação da fiscalidade, não seriam possíveis de ser diferenciadas, com o intuito de reduzir as desigualdades econômicas e sociais. Conforme frisado pelos autores, atingir tais fins requer ação estatal efetiva, sobretudo no sentido de reduzir as desigualdades econômicas e sociais, por meio da realização daqueles direitos fundamentais que adequadamente servem a esse fim<sup>524</sup>.

Contudo, para se compreender como deve ser aplicado o princípio da igualdade de benefícios e qual seria a consequência prática de seu emprego na garantia dos direitos fundamentais do contribuinte, se por meio de tributação proporcional ou de pagamento de tributos maiores como defendem Liam Murphy e Thomas Nagel<sup>525</sup>, é necessário levar em consideração que essa questão está vinculada à determinação prévia do valor das vantagens que cada pessoa recebe do Estado, o que constitui matéria complexa.

Ao responder à indagação de como seria possível avaliar o quanto de benefício cada indivíduo recebe do Estado, de modo que se possa determinar a estrutura adequada da tributação Leonel Cesarino Pessoa lembra que, para fazer tal cálculo, a primeira condição é a de que se estabeleça a base em relação à qual os ganhos sejam medidos, e a solução possível é tomar como base o estado de natureza descrito por Hobbes, no sentido de que o nível de bem-estar de todos seria muito baixo e seria aproximadamente o mesmo, isto é, se todos vivessem nesse

---

<sup>522</sup> SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

<sup>523</sup> BUFFON, Marciano; MATOS, Mateus Bassani de. Tributação no Brasil do Século XXI: uma abordagem hermenêuticamente crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 272.

<sup>524</sup> KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, n. 1, 2015, p. 76-92.

<sup>525</sup> Murphy, Liam; NAGEL, Thomas. O mito da propriedade: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

estado de natureza, todos os institutos da vida social, tais como a propriedade, a organização industrial, o comércio e os contratos estariam irremediavelmente comprometidos, e ninguém teria bem-estar nenhum<sup>526</sup>.

Para colocar em relevo a reflexão acerca da relação da questão prisional nos municípios brasileiros e os princípios orientadores do direito tributário, Leonel Cesarino destaca também o princípio da *igualdade de sacrifícios*, do qual se extrai que deve ser exigido que a tributação possa ser obrigatória a cada contribuinte na mesma proporção da perda real de bem-estar<sup>527</sup>. Assevera Elizabete Rosa de Mello que esse princípio é o lado inverso do princípio da igualdade de benefícios, que trabalha com o mesmo bem-estar, mas com seu ganho, pois as pessoas são tributadas de acordo com o bem-estar que o Estado proporciona, esclarecendo que são visões distintas do bem-estar, o qual não deve ser utilizado como parâmetro para a tributação, já que é subjetiva a análise do que pode ser bem-estar para um contribuinte em detrimento de outro. A autora apresenta o exemplo do indivíduo que já tem plano de saúde particular e não necessita da rede pública hospitalar, bem como o que coloca seus filhos para estudar em escola particular e não necessita do estabelecimento educacional público; conclui que o bem-estar em relação à saúde e educação do primeiro já está suprido e quanto ao segundo poderá ou não ser suprido porque dependerá de onde ele mora, em qual lugar haverá hospitais e escolas públicas e, se tiver com que tipo de qualidade obterá<sup>528</sup>.

Da confluência e da confrontação dos princípios que fundamentam a tese aqui apresentada, considera-se necessário estabelecer limites e parâmetros do termo bem-estar como condição objetiva de vida com dignidade. Assim, tendo presente certo paralelismo com o senso comum, e levando em conta a impossibilidade de tornar iguais todas as pessoas, o conceito de bem-estar está atrelado aos fatores econômicos e financeiros que, no tema em análise, relaciona-se intimamente com a capacidade contributiva de cada um, observada sempre a relação de equivalência entre justiça social e justiça tributária. Daqui se deduz necessariamente que a análise do sistema prisional a partir dos princípios que norteiam o sistema tributário reclama exame aprofundado da igualdade entre os contribuintes.

---

<sup>526</sup> O princípio do benefício como critério de justiça tributária: as diferentes interpretações. Leonel Cesarino Pessoa. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/leonel\\_cesarino\\_pessoa.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/leonel_cesarino_pessoa.pdf)> Acesso em: 19 dez. 2017.

<sup>527</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>528</sup> MELLO, Elizabete Rosa de. Direito fundamental a uma tributação justa. São Paulo: Atlas, 2013.

Neste ponto há de se registrar que, conforme anota Luís Eduardo Schoueri<sup>529</sup>, a teoria do sacrifício, enquanto causa de tributação, foi substituída pela justificação do tributo enquanto participação do cidadão nos custos da existência social<sup>530</sup>. Coerentemente, passa a progressividade a ser explicada por critérios de justiça distributiva<sup>531</sup>, quando, no lugar de questionar-se o sacrifício equivalente, busca-se a distribuição justa da carga tributária. Nesse cenário, invoca-se a lição de Miguel Reale quando afirma que "existe perene correlação entre justiça e igualdade", e esta deve necessariamente orientar a criação e a aplicação do Direito, o que, no campo tributário quer dizer que a igualdade deve servir de parâmetro para as normas que distribuem os ônus dos tributos. Em outras palavras, para a definição de quem pagará (*an debeat*) e de quanto será pago (*quantum debeat*)<sup>532</sup>.

Colocada nesses termos, é forçoso convir que a questão prisional nos municípios brasileiros, examinada sob a ótica dos princípios da "igualdade de benefícios e de sacrifícios", com especial atenção para a busca por justiça tributária aplicada ao sistema penitenciário, não pode ficar limitada a discussões meramente ideológicas em que, muitas vezes, as disputas políticas internas constituem fator principal do problema: o *déficit* de vagas no sistema prisional dos municípios. Pode-se mesmo tomar esse ponto de vista como a medida para atravessar o assunto e referir, embora sumariamente, que a histórica troca de acusações entre os entes federativos quanto à responsabilidade pelo sistema prisional escondeu durante anos a omissão das municipalidades em torno de seu papel na execução da pena, com a questão tributária passando ao largo da controvérsia maior que é o respeito aos direitos fundamentais do cidadão que paga imposto para ser beneficiado pelas políticas públicas.

### **5.2.2 Afastamento do município da execução penal: o problema das "deseconomias": relação com a tributação e os direitos fundamentais**

Cumprido reconhecer que a execução penal e, especificamente, a questão prisional nos municípios brasileiros apresenta contornos políticos, jurídicos e também econômicos, financeiros e tributários. É verdade que, historicamente, os municípios têm se negado a

---

<sup>529</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>530</sup> FLUME, Werner. Der gesetzliche Steuertatbestand und die Grenztatbestand in Steuerrecht und Steuerpraxis. Steuerberater-Jahrbuch 1967/68. Köln: Otto Schmidt.

<sup>531</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, v. III: os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

<sup>532</sup> REALE, Miguel, Variações sobre a justiça (II), jornal "Estado de São Paulo", veiculado em 18/08/2001, p. A-2.

participar da execução da pena, tendo os prefeitos da maioria das cidades brasileiras, apresentado resistência quanto à construção de estabelecimentos penais para abrigar a população carcerária daquelas localidades, expressões públicas e coletivas aceitas de modo acrítico como justificativas plausíveis.

O fato é que, além de atribuir ao Estado a responsabilidade pela construção e administração de presídios nos municípios, os prefeitos alegam que a construção de estabelecimentos penais nas cidades brasileiras traz consequências graves no que diz respeito ao desenvolvimento econômico daquela região. Invocam razões e motivos variados que ensejam análise circunstanciada e contextualizada.

Muitas vezes, com inexplicável passividade, alguns prefeitos utilizam-se do discurso político com fundamento na teoria econômica para justificar a decisão de não construir presídios em seus municípios. Júlio Francisco Gregory Brunet aborda essa questão destacando que, além do descaso da sociedade, os prefeitos não querem estabelecimentos prisionais em suas comunidades por motivos concretos. Eles derivam, segundo o autor, do que os economistas nominam de *deseconomias*, ou seja, a maior população flutuante sem laços com os habitantes locais; aumento da insegurança e criminalidade; e, sobretudo, incremento da demanda por serviços públicos como saúde, educação, água, esgoto, transporte coletivo sobre os orçamentos já bastante enxutos das prefeituras. Assim, intuitivamente, é destacado no texto que os prefeitos e as populações dos municípios tendem a rejeitar a construção ou ampliação de presídios em suas áreas e o equacionamento para o problema das *deseconomias* criadas pela instalação de unidades prisionais está em criarem-se incentivos econômicos para a implantação das mesmas, originados de duas fontes, a saber: as transferências constitucionais federais e estaduais, dirigindo 5% ou 10% delas às municipalidades que abriguem ou virem a abrigar estabelecimentos prisionais<sup>533</sup>.

É evidente que, apesar de contundente, as razões expostas pelo autor explicam o afastamento dos municípios da execução da pena, isso porque, por mais que os governos federal e estadual invistam na municipalidade, sempre haverá óbice à construção de estabelecimentos penais nos municípios. É fato que as autoridades municipais deixam de considerar que, do mesmo modo que a União e os Estados respondem pela segurança daquela população, é compreensível que deva o município participar da administração prisional, sendo conveniente

---

<sup>533</sup> “As prefeituras e os presídios”. Disponível em: < <http://infodireito.blogspot.com/2008/07/artigo-as-prefeituras-e-os-presidios-por.html> >. Acesso em: 6 dez. 2017.

repetir o que foi apresentado no capítulo anterior quanto à participação da comunidade na execução da pena e a importância da norma contida no art. 4º da Lei de Execução Penal brasileira. A rejeição pelas prefeituras de que os locais sugeridos para aquelas edificações sejam os imóveis indicados pelos Estados ou pela União é a realidade do sistema carcerário que precisa ser examinada sob a ótica da igualdade de benefícios e de sacrifícios enquanto princípios de concretização da justiça tributária.

Quando examinada a questão sob a ótica do dever de proteção por parte do Estado sob a perspectiva do contribuinte e nos termos do que defende Éderson Garin Porto, exige-se que o Estado, no exercício do poder de tributar, não lhe cause dano, não prejudicando seu patrimônio nem causando prejuízo a sua pessoa e sua família, o que quer dizer que o limite da tributação está na capacidade contributiva ostentada pelo contribuinte, não se admitindo que o poder de tributar avance para além desse limite<sup>534</sup>. Ora, é preciso considerar que o dever de proteção do Estado implica zelar pelo patrimônio do contribuinte e respeitar o direito de propriedade. Nessa hipótese está incluído o direito do cidadão em preservar o valor de seu patrimônio contra eventual depreciação decorrente da construção de presídios nos municípios, e, como arremata o autor, se a ordem jurídica veda tratamento discriminatório em matéria tributária (art. 5º, *caput*, e art. 150, II, CF) e exige que todos concorram para o financiamento do Estado na medida de suas capacidades (art. 145, parágrafo único, CF), equivale a dizer que a tributação deve alcançar a todos e ser aplicada a todos de forma igualitária, de modo que “o sacrifício econômico que o contribuinte deve suportar precisa ser igual para todos os que se acham na mesma situação jurídica”<sup>535</sup>.

Como assevera Paul Hugon, ninguém contesta que o Estado, na época atual, esteja desobrigado de estender sua atividade muito além da simples proteção, porque a teoria do lucro conduziria, neste caso, a descarregar o peso do imposto sobre o cidadão que recebe do poder público, as maiores e mais importantes vantagens, o que seria, em outros termos, tributar mais o fraco ou o pobre porque é ele que hoje, comumente, mais se beneficia da ação pública nos domínios da Instrução, da Previdência Social, da Proteção do Trabalho, da Higiene, etc., ou seja, seria ir contra o princípio da solidariedade natural e social que impõe aos fortes o dever de auxiliar os fracos<sup>536</sup>.

---

<sup>534</sup> PORTO, Éderson Garin. A colaboração no direito tributário: por um novo perfil de relação obrigacional tributária. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

<sup>535</sup> CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 79.

<sup>536</sup> HUGON, Paul. *O Imposto*. São Paulo: Renascença, 1945.

Assim, a conexão entre o dever de pagar tributos e o princípio da solidariedade é, para Cristina Chulvi, inegável, já que o cumprimento ou descumprimento desse dever beneficia ou prejudica a todos, dado o caráter público envolvido.<sup>537</sup> Daí poder-se falar em *status negativus* do mínimo existencial no campo tributário, por meio das imunidades fiscais, ou seja, o poder de imposição do Estado não pode invadir a esfera da liberdade mínima do cidadão representada pelo direito à subsistência<sup>538</sup>, imunidades que funcionam frequentemente como mecanismo de compensação das prestações positivas estatais.

Outro traço interessante em comum com o que foi afirmado é que a aplicação do critério do benefício para concretizar o princípio da isonomia tem, segundo Andrei Pitten Velloso, vultosas implicações práticas, especialmente no âmbito das contribuições de melhoria, em que o princípio da isonomia concretizado à luz do critério do benefício, requer que o universo dos sujeitos passivos seja composto por todos aqueles beneficiados economicamente pela valorização imobiliária advinda de obra pública e que a graduação da contribuição corresponda à valorização verificada<sup>539</sup>.

Vale frisar que não se trata aqui apenas de transferir responsabilidades nas esferas de governo. Não resta dúvida de que a melhoria das condições dos estabelecimentos penais dos municípios acarretará, indubitavelmente, a redução da criminalidade, a possibilidade de inclusão, resgatando-se essa dívida social histórica. Mas, é necessário ressaltar que a alteração das fontes de financiamento das municipalidades precisa do apoio do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, levando-se em conta o grande volume de recursos disponíveis para atrair tal tipo de iniciativa com melhorias significativas do sistema penitenciário brasileiro.

---

<sup>537</sup> CHULVI, Cristina Pauner. El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. 2000. pp. 81. Tese (Doutorado em Direito). Departamento de Direito, Universitat Jaume I, Espanha, 2000. Disponível em: <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/10429/pauner.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 out. 2018.

<sup>538</sup> Pontes de Miranda. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970. p. 413: "O direito que corresponde à imunidade é direito de status negativus, como são os direitos da liberdade"; Durig. *op. Cit.* art. 1º Rdnr. 44, fala em garantia do mínimo existencial como imunidade tributária (Gewdhrleistung des Existenzminimums ais steuerfre1).

<sup>539</sup> VELLOSO, Andrei Pitten. Constituição tributária interpretada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.



### **5.2.3 Mecanismos de política tributária no sistema carcerário dos municípios: incentivos fiscais, compensação tributária e progressividade do IPTU**

De início, cumpre observar que, não há como tratar o tema da questão prisional nos municípios brasileiros sem abordar a questão relacionada aos mecanismos de política tributária no sistema carcerário dos municípios. São instrumentos valiosos à disposição das autoridades das três esferas de poder que, usados corretamente, podem mudar o cenário caótico do sistema penitenciário brasileiro.

#### **5.2.3.1 Primeiro mecanismo: os incentivos fiscais**

A ideia não é nova no legislativo brasileiro. Assim, é conveniente referir, nesse sentido, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 135/07, de autoria do deputado Jorginho Maruly do DEM de São Paulo, que altera a repartição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para aumentar a transferência aos municípios que abrigam presídios. Nesse particular, vale destacar que a regra atualmente adotada é de 25% da arrecadação com o imposto que é de competência estadual. São repassados para as prefeituras seguindo dois critérios estabelecidos: 75% do valor é dividido com base na participação de cada cidade na geração do imposto e 25% segundo o que determinar o Estado em lei específica. É conveniente destacar que a PEC 135/07 muda essa divisão no sentido de que, nas cidades que abrigam estabelecimentos penais a divisão será feita com base no percentual de 80%, e não mais os 75% da regra anterior. O restante (20%) será definido por Estado. O resultado final é um aumento de repasse para as cidades que abrigarem presídios estaduais ou federais. É evidente que os municípios que cedem parte de seus territórios para construção de presídios devem ser tratados de forma diferenciada, já que, obviamente, fazem um grande sacrifício em favor do Estado e do próprio país, segundo sustenta o autor da proposta<sup>540</sup>.

Como se pode observar, a matéria suscitada está relacionada com a questão da responsabilidade fiscal dos entes federativos. E o tema adquire relevo quando envolve o sistema

---

<sup>540</sup> A proposta foi apensada à PEC-430/2009 em 08.08.2014, proposição sujeita à apreciação do Plenário, em regime de tramitação especial. A PEC 135/07 tramitava apensada à PEC 263/04 da deputada Iriny Lopes do PT/ES, que atrela a divisão do ICMS à população carcerária de cada Estado. As duas propostas, agora apensadas à PEC-430/2009, estão sendo avaliadas pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e, se aprovadas, deverão seguir para Comissão Especial antes da votação em dois turnos pelo plenário. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

prisional. De fato, com a eterna crise do sistema carcerário, o exame da questão penitenciária é feito de forma isolada por especialistas. Excepcionalmente a doutrina se debruça em análise conjunta da questão penitenciária com a questão fiscal. Nesse particular, oportuno mencionar a abordagem sobre a relação entre a questão fiscal e o sistema prisional elaborada por Isabela Santana dos Santos ao defender que, embora a perda de controle do sistema prisional não seja a medida querida e desejada pela sociedade, a exigência de responsabilidade fiscal não pode ser vista como óbice ao seu regular funcionamento, ressaltando que a Lei de Responsabilidade fiscal regulamenta o art. 165 da Constituição Federal de 1988, devendo haver um equilíbrio entre o que se faz com o dinheiro público e as necessidades da população, ou, em outras palavras, não é possível culpar o controle fiscal pela ineficiência do sistema prisional<sup>541</sup>. Trata-se de contraponto relevante para o entendimento do problema carcerário a partir da ótica fiscal e da ótica tributária.

### **5.2.3.2 Segundo mecanismo: a compensação tributária**

No que diz respeito à compensação para os municípios pela construção de presídios, é importante salientar, nesse aspecto, o conteúdo do Projeto de Lei Estadual nº 459/2006, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que cria mecanismo de compensação financeira para os municípios de até 150 mil habitantes que mantêm presídios em seus territórios<sup>542</sup>. O projeto considera os municípios onde funcionam unidades prisionais como “solidários” e torna “proibida a implantação de unidades referidas naquela lei em municípios de até 150 mil habitantes denominados como estâncias turísticas climáticas ou hidrominerais”. O mesmo projeto estipula que o valor a ser repassado a cada município “solidário” será a média dos critérios adotados pelo Governo do Estado de São Paulo, a serem fixados em regulamento e repassados aos municípios pela Secretaria de Administração Penitenciária daquele Estado. Vale ressaltar que o projeto prevê também que os índices de participação de cada município sejam publicados no Diário Oficial do Estado até o dia 31 de julho de cada ano.

No que diz respeito a essa compensação financeira, Avaré e muitos dos municípios que já têm em seu território penitenciária, unidade da FEBEM ou qualquer outra forma de unidade

---

<sup>541</sup> SANTOS, Isabela Santana. Os custos do sistema prisional brasileiro: uma análise acerca dos custos do direito de punir do estado e da garantia dos direitos individuais dos presos. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/function.caderno3>> Acesso em 22 dez. 2017.

<sup>542</sup> Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/spl/2006/>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

prisonal sofrem com os transtornos e custos que vieram com a instalação dessas unidades. Entendem os autores da proposta que a cidade de Avaré merece, então, ser compensada por esse chamado “ônus social” e por isso defendem a aprovação do projeto de lei estadual, considerando que dessa forma os municípios terão compensação financeira por abrigar unidades prisionais.

No mesmo sentido é o Projeto de Lei nº 6.111/2005, em tramitação na Câmara dos Deputados<sup>543</sup>, que cria compensações para municípios nos quais funcionem presídios, no sentido de que a instituição de medidas compensatórias à instalação de estabelecimento penal é a forma de atenuar os efeitos da existência de obra que, no mais das vezes, não é bem-vinda pela população, segundo o relator da matéria, consistindo basicamente em benefícios a serem oferecidos à população do entorno do estabelecimento penal pelo ente federado que ficar responsável por sua implantação<sup>544</sup>. O tipo de compensação será decidido segundo os instrumentos da política urbana e de gestão democrática previstos no Estatuto das Cidades e devem beneficiar, no mínimo, o mesmo número de pessoas que o estabelecimento penal abrigar, ou seja, será proporcional à capacidade de cada estabelecimento penal e a sua efetiva população carcerária<sup>545</sup>. Outra questão relevante e essencial para compreensão do texto é a proibição de construção de presídios nas imediações de município com vocação turística<sup>546</sup>.

Convém salientar que as regras só valerão para estabelecimentos penais destinados a presos condenados, incluídas, ainda, as instituições que abrigam menores infratores. Por outro lado, não há previsão de compensações para municípios que já sediem esse tipo de unidade prisional ou em que estejam em fase de implantação. Aliás, mostra-se tranquilo o entendimento de que a construção de novas unidades penais só terá início se houver prévia aprovação do órgão colegiado de política urbana previsto no Estatuto das Cidades ou de Conselho Popular e com atribuição de participar apenas da definição de medidas compensatórias. Consoante se observa a principal justificativa para a criação de medidas compensatórias é de que elas são formas de atenuar os efeitos da existência de obra que, no mais das vezes, não é bem-vinda pela

---

<sup>543</sup> Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=CC7AD810803C0A36DCB8CC6BD4BDFC7A.node2?codteor=354977&filename=Avulso+-PL+6111/2005](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CC7AD810803C0A36DCB8CC6BD4BDFC7A.node2?codteor=354977&filename=Avulso+-PL+6111/2005)> Acesso em: 3 dez. 2017.

<sup>544</sup> O texto considera o estabelecimento educacional destinado à internação de adolescentes infratores como estabelecimento penal para efeito das compensações previstas.

<sup>545</sup> É importante a participação popular nesse aspecto, já prevista no Estatuto das Cidades, deliberando sobre a instalação de estabelecimento penal na localidade e sobre a definição das medidas compensatórias correspondentes, quando for o caso.

<sup>546</sup> A proposta não considera o que é previsto na Lei de Execução Penal no que diz respeito à determinação de construção de presídios em área urbana e rural de acordo com sua destinação (cadeia pública ou penitenciária de regime fechado ou de regime semiaberto).

população. Outro argumento largamente utilizado é de que os municípios que abrigam presídios se sujeitam a riscos em caso de fugas, motins, resgates espetaculares e em razão da influência de comparsas dos presos, livres e atuando nas mediações dos presídios. Dentro do mesmo enfoque, há especial relevo à proibição da instalação de estabelecimentos penais em municípios com vocação turística ou a menos de cinquenta quilômetros do local de interesse turístico ou da sede de município com esta vocação<sup>547</sup>.

Oportuno, ainda, registrar a existência da Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Além de critérios como valor adicionado fiscal, área geográfica, população residente no município e a população total do Estado, educação, produção de alimentos, patrimônio cultural, meio ambiente, saúde, esporte e turismo, a lei mineira inclui no rol de beneficiários os municípios sede de estabelecimentos penitenciários, determinando que os valores decorrentes da aplicação dos percentuais indicados naquela lei, serão destinados aos municípios com base na relação percentual entre a média da população carcerária de cada município do Estado onde existem estabelecimentos penitenciários, de que trata o art. 71 da Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994<sup>548</sup>, e a média da população carcerária total desses municípios, apurada em cada exercício, fornecida pela Secretaria de Estado de Defesa Social. Como se observa, a preocupação com a participação dos municípios na execução da pena por meio de instrumentos tributários é a realidade, especialmente nos Estados com maior população carcerária.

A verdade é que, nos últimos anos, tem havido crescente interesse parlamentar na apresentação de propostas que visam dar contornos à municipalização da execução da pena, especialmente colocando-a em pauta com a questão tributária. Veja-se, a propósito, o Projeto de Lei nº 556/2007, que prevê a compensação para cidades com presídios, obrigando o Estado a compensar e mitigar os ônus causados às cidades que abrigam ou venham a abrigar unidades prisionais nos municípios onde são instaladas<sup>549</sup>, com o argumento de que as cidades que já sofrem para manter seus equipamentos públicos teriam, com a chegada de unidade carcerária, comprometimento em áreas como infraestrutura, segurança, saúde, habitação e educação, inflamando o debate e oferecendo munição aos que se opõem a essas iniciativas, no sentido de

---

<sup>547</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/noticias/comissao-aprova-medidas-compensatorias>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

<sup>548</sup> Contem normas de execução penal do Estado de Minas Gerais, regula a execução das medidas privativas de liberdade e restritivas de direito, bem como a manutenção e a custódia do preso provisório.

<sup>549</sup> Projeto apresentado pela deputada estadual Ana Perugini (PT/SP).

que a população dessas cidades só fica sabendo que será construído presídio em imóvel daquele município quando o decreto de desapropriação é publicado no Diário Oficial do Estado.

De fato, a ausência de diálogo com as autoridades municipais, prefeitos e vereadores tem sido a principal crítica aos governos estaduais. O projeto prevê a obrigatoriedade do estudo de impacto, bem como o repasse de 1% do valor da construção, e ainda estabelece o repasse de 0,5% por ano do total de custeio da unidade e a formação de conselho que discuta os investimentos compensatórios na cidade.

É certo também que questão como essa acentua o fosso existente entre os entes federativos nessa área, sendo o Estado acusado de descaso em relação às cidades com presídios que exigem respeito e justiça aos municípios que mantêm estabelecimentos penais e que sofrem os fortes impactos causados, como resultado desses empreendimentos de segurança pública<sup>550</sup>. É verdade que moradores das cidades indicadas para receber presídios manifestam preocupação com o prejuízo na qualidade de vida que as construções prisionais possam provocar. Sem qualquer chamado público aos municípios, os prefeitos afirmam que o governo apenas divulga as novas instalações por meio da publicação de decreto de desapropriação no Diário Oficial do Estado. O ideal é que os municípios realizem Audiência Pública com a finalidade de debater sobre a construção do presídio e suas implicações.

### **5.2.3.3 Terceiro mecanismo: a progressividade do IPTU no tempo**

Problema comum detectado nos principais diagnósticos sobre o sistema prisional brasileiro, independente de sua elaboração pelo Poder Executivo (Diagnósticos do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN); pelo Poder Legislativo (Apurações de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Sistema Prisional); ou pelo Poder Judiciário (Relatórios do Conselho Nacional de Justiça – CNJ), a não disponibilização de imóveis para a construção de presídios traz a lume um tema que sempre pareceu muito custoso às prefeituras e que nunca foi enfrentado com a atenção merecida pelas autoridades das três esferas de poder. Trata-se da existência de grandes áreas localizadas nos municípios, sem destinação, objeto de especulação imobiliária.

---

<sup>550</sup> Disponível em: <<http://www.jenet.com.br>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

É a partir dessa perspectiva que se apresenta a proposta contida neste terceiro mecanismo de política tributária: a progressividade do IPTU no tempo, como forma de reestruturação do sistema prisional nos municípios brasileiros. Necessário esclarecer, nesse contexto, que o município tem competência definida na Constituição Federal de 1988 (art. 156, I) para instituir IPTU, sem necessidade de apresentar contraprestação dessa cobrança, considerando que o referido imposto não está vinculado à sua atuação como ente federativo. O fato é que os municípios ficam livres da obrigação de retribuição ao contribuinte do valor arrecadado com o IPTU, e permanecem acomodados com o recebimento das transferências constitucionais obrigatórias, sem empreender esforços para melhorar as condições econômicas e financeiras da região. Por isso mesmo, deveriam ser cobrados judicialmente pela responsabilidade solidária sobre o caos instalado no sistema penitenciário e desestabilização do sistema de segurança pública.

A progressividade do IPTU vale frisar, está fundamentada na Constituição Federal de 1988, apoiada no princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º) e na extrafiscalidade do imposto (art. 156, §1º). Como instrumento de viabilização da política urbana, a progressividade no tempo deve levar em consideração a isonomia dos contribuintes e, como descreve Elizabete Rosa de Mello, a alíquota do IPTU será aumentada no tempo, durante o período de até 5 anos, nos termos do art. 182, §4º da CF/88 c/c art. 7º, *caput* do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001)<sup>551</sup>.

No caso específico do sistema prisional, a proposta que se apresenta é no sentido de que a lei municipal que disciplinar o IPTU progressivo no tempo, torne obrigatória a inclusão no Plano Diretor, a destinação do valor arrecadado para construção de presídio no município. Cumpre lembrar que os imóveis municipais sobre os quais serão edificados os estabelecimentos penais, enquadram-se no conceito de propriedade, não podendo seu possuidor utilizar-se de forma distorcida de sua finalidade, ou simplesmente não lhe dar qualquer tipo de utilidade, sendo inequívoca a sua função social de abrigar presos provisórios e recuperação de condenados, tendo em vista o bem-estar e tranquilidade da coletividade.

---

<sup>551</sup> MELLO, Elizabete Rosa de. Direito fundamental a uma tributação justa. São Paulo: Atlas, 2013, p. 139.

### 5.2.4 Titularidade dos direitos fundamentais para efeito de tributação

Na concepção de direitos fundamentais está inserida a ideia desenvolvida nesta tese segundo a qual, a qualquer cidadão, preso ou em liberdade, deve ser assegurado o direito a ser processado, julgado e ter cumprida a sua pena no lugar em que foi cometida a infração.

Trilhando-se por esta linha de reflexão, o tema desenvolvido neste tópico conecta-se com as ideias expostas nos quatro primeiros capítulos, sobretudo no que se refere ao direito fundamental à segurança do membro da comunidade. Assim, a questão relevante respeita à possibilidade de contribuição do Direito Tributário para a efetivação dos direitos fundamentais. Com efeito, considerando a existência de responsabilidade comunitária entre os contribuintes, e que nessa condição são titulares não somente de deveres fundamentais, mas também de direitos fundamentais, é lícito vincular, na linha do que propõe Ingo Sarlet, o exercício dos direitos e dos deveres, sob pena de inviabilizar qualquer concepção de efetiva comunidade política.<sup>552</sup>

Nessa linha de compreensão, a questão sobre quais sejam os direitos fundamentais a serem considerados para efeito de tributação diferenciada abrange a noção de sua delimitação e titularidade. Nesse sentido, não é demais recordar que, em razão de peculiaridades distintas dos direitos da pessoa humana em função de sua positividade, é possível o conflito entre os direitos fundamentais, no que se recorda o que Robert Alexy defende que os direitos fundamentais possuem caráter de princípios e, nessa condição, eles eventualmente colidem, sendo assim necessária solução ponderada em favor de um deles. Para tanto, considera os princípios como um mundo de dever ser ideal, isto é, não diz como as coisas são, mas como se as deve pensar, com o objetivo de evitar contradições<sup>553</sup>. Nessa mesma linha, não é diferente o conceito dado por George Marmelstein, para quem os direitos fundamentais são normas jurídicas, intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico<sup>554</sup>.

---

<sup>552</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FERNSTERSEIFER, Tiago. Deveres Fundamentais ambientais. Revista de direito ambiental. São Paulo. v. 67. p. 20, jul/set 2012.

<sup>553</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 112.

<sup>554</sup> MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2016.

A defesa da tese que ora se expõe está assentada no fato de que no bojo do núcleo essencial dos direitos fundamentais está inserida a dimensão de direitos que atendem perfeitamente à noção de tributação justa para determinados municípios, tratados de forma desigual em seu sistema prisional. Para compreensão do que se argumenta, merece recordar de forma sintetizada as gerações dos direitos fundamentais: os de primeira geração (ou dimensão) equivalem aos direitos individuais, também conhecidos como direitos de defesa ou direitos de liberdade, como o direito à vida, à segurança, à propriedade, à igualdade e os direitos políticos; já os direitos fundamentais de segunda geração (ou dimensão) correspondem aos direitos de natureza social, econômica e cultural, cujo titular é o indivíduo, tais como o direito à saúde, à educação e os direitos trabalhistas; por sua vez, os direitos fundamentais de terceira geração (ou dimensão) estão relacionados aos direitos coletivos e direitos difusos<sup>555</sup>.

Essa visão se acentua na classificação proposta por Robert Alexy, em que os direitos fundamentais são divididos em direitos de defesa (*Abwehrrechte*), que demandam ação negativa do Estado, ou a abstenção de intervenção; e os de prestação (*Leistungsrechte*), que determinam a ação positiva do Estado<sup>556</sup>. Os direitos de defesa compreendem-se os referentes ao não embaraço de ações; à não afetação de características ou situações; e à não eliminação de posições jurídicas<sup>557</sup>.

Conveniente destacar, a respeito da terminologia “geração de direitos”, o que diz George Marmelstein<sup>558</sup> no sentido de que essa expressão pode dar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, o que levaria a admitir o absurdo de que os direitos de liberdade deveriam desaparecer quando surgem os direitos sociais<sup>559</sup>, ou ainda o fato de que a expressão pode induzir à ideia de que o reconhecimento de nova geração somente pode ou deve ocorrer quando a geração anterior já estiver madura o suficiente. Em razão dessas críticas,

<sup>555</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 46-47.

<sup>556</sup> ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 173.

<sup>557</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 196.

<sup>558</sup> MARMELSTEIN, George. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4666/criticas-a-teoria-das-geracoes-ou-mesmo-dimensoes-dos-direitos-fundamentais/1>> Acesso em: 20 ago. 2018.

<sup>559</sup> “Vale advertir que as gerações de direitos humanos não representam um processo meramente cronológico e linear. No curso de sua trajetória, produzem-se constantes avanços, retrocessos e contradições. De outro lado, as gerações de direitos humanos não implicam na substituição global de um catálogo de direitos por outro, já que, em algumas ocasiões, surgem novos direitos como resposta a novas necessidades históricas; outras vezes exigem o redimensionamento ou redefinição de direitos anteriores para adaptá-los aos novos contextos em que devem ser aplicados” (PÉREZ-LUÑO, Antonio-Henrique. *Concepto y concepción de los derechos humanos*. In: *Revista Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. Madrid: Biblioteca Miguel de Cervantes, n. 4, 1987, p. 56).



George Marmelstein lembra que a doutrina recente tem preferido o termo *dimensões* no lugar de *gerações*, afastando a equivocada ideia de sucessão, em que a geração substitui a outra<sup>560</sup>, ressaltando que o ideal é considerar que todos os direitos fundamentais podem ser analisados e compreendidos em múltiplas dimensões.

Porém, quem são os beneficiários dos direitos fundamentais, ou seja, quem são seus titulares? A partir de perspectiva universalista adotada pela Constituição Federal de 1988, Oscar Vilhena Vieira entende que são titulares de direitos fundamentais todos que estejam sob a jurisdição do Estado brasileiro. A identificação da titularidade dos direitos fundamentais é importante para o desenvolvimento desse trabalho considerando que, na medida em que se busca estabelecer a diferença entre esses direitos e privilégios, torna-se mais fácil o entendimento sobre a distribuição de direitos de forma igualitária. Com essa preocupação, novamente Oscar Vilhena Vieira trata da igualdade redistributiva, esclarecendo que o princípio da igualdade, enquanto obrigação de tratar todas as pessoas com igual respeito e consideração, busca encontrar um critério justo para distribuir recursos escassos entre os membros da sociedade<sup>561</sup>, dando a cada pessoa o que se deve dar o que lhe é de direito, chegando-se a um critério substantivo de distribuição de acordo com o mérito de cada indivíduo, o que parece ser o critério mais justo, compatível ao mesmo tempo com as ideias de liberdade e de igualdade<sup>562</sup>.

Interessa salientar que todo direito fundamental está associado ao direito à proteção estatal, consistente na obrigação do Estado de proteger os titulares de direitos fundamentais contra agressões praticadas pelos poderes públicos por particulares e até mesmo por outros Estados<sup>563</sup>. É bem verdade que, subjacente a todas essas questões está o fato de que, conforme a doutrina de Luciano Felício Fuck todos os direitos fundamentais, independentemente de sua classificação, dependem, intrinsecamente, da ação do Estado e, conseqüentemente, de recursos públicos necessários para tornar efetivos os direitos fundamentais diretamente e para manter estruturas que vigiem a atuação do Estado e de terceiros, bem como garantam os remédios necessários para o exercício do direito, com a conclusão de que, se todo direito público subjetivo, por definição, possui remédio jurídico apropriado, é

---

<sup>560</sup> Entre outros: GUERRA FILHO, Willis Santiago. Introdução ao direito processual constitucional. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 26; BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 524-525; SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 47.

<sup>561</sup> Note-se que não há nenhum critério fixo para distribuição dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos Estados. Deveria ser a proporcionalidade, considerando a população carcerária dos Estados-membros, mas não é assim que ocorre na prática.

<sup>562</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2017.

<sup>563</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 148-149.

importante considerar que todo remédio providenciado pelo Estado tem seu custo<sup>564</sup>. O autor justifica que a tributação se relaciona com os direitos fundamentais em razão das garantias do contribuinte, bem como do seu importante papel no financiamento de todas as atividades do Estado, inclusive na promoção e concretização de todos os direitos fundamentais, e chama atenção para o fato de que o Estado fiscal<sup>565</sup> pode ser parâmetro confiável para verificar como os direitos fundamentais são concretizados na aplicação do sistema constitucional brasileiro.

O que se discute aqui é a existência de um direito natural do contribuinte afetado pelas consequências embaraçosas da realidade prisional, de compensação tributária pela inequívoca desvalorização patrimonial decorrente do tratamento desigual em relação a outras áreas beneficiadas por incentivos fiscais concedidos pelos Estados e pela União.

Evidente que, quando se faz a leitura isolada do que se acaba de enunciar, não se consegue atingir o real significado de sua dimensão. Porém, quando interpretada a locução cotejando-a com a doutrina já referida nesse texto, aí sim é possível se alcançar a plenitude de sua aplicação na defesa da tese aqui desenvolvida. Por isso, recorre-se, novamente, à lição de Liam Murphy e Thomas Nagel que, fundados em aspecto eminentemente deontológico, admitem que se postule uma forma ou outra de direito natural que determina o que é seu e o que não é dentro de um postulado básico do que tem de ser anulado ou sobrepujado por outras considerações para que a apropriação dos impostos por parte do governo se justifique<sup>566</sup>. Tal opinião é corroborada por Elizabete Rosa de Mello, no sentido de que os contribuintes, sejam pessoas físicas ou jurídicas, efetuem pagamentos de valores a título de tributos que deveriam ser utilizados em benefício de toda a sociedade, com a prestação de serviços e realização de obras públicas, mas a corrupção e desvio de verbas nem sempre deixam chegar os recursos à finalidade pública necessária, e os mais pobres gritam, mas muitas vezes não são ouvidos<sup>567</sup>.

É importante chamar a atenção para o paradoxo existente entre as políticas criminais e penitenciárias e as políticas econômicas e tributárias, tanto do governo federal como dos governos estaduais. Com efeito, os municípios brasileiros são tratados de forma desigual, especialmente quanto ao sistema prisional. Apesar de características diferentes no que diz respeito à vocação, posição geográfica, riquezas naturais e alinhamento político com o poder central, quando se trata de repartição de responsabilidade pela questão carcerária, são

---

<sup>564</sup> FUCK, Luciano Felício. Estado fiscal e Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 347.

<sup>565</sup> É aquele Estado cujas necessidades financeiras são cobertas em sua maior parte por impostos.

<sup>566</sup> MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. O mito da propriedade: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 7.

<sup>567</sup> MELLO, Elizabete Rosa de. Direito fundamental a uma tributação justa. São Paulo: Atlas, 2013.

desprezados aspectos importantes da máquina administrativa como a capacidade de municípios mais ricos para elaboração de planejamento tributário próprio que lhes permite fugir de maior incidência de impostos pela isenção tributária.

Com efeito, o tratamento discriminatório aos municípios, disposto na própria Constituição Federal, excluindo-o da essência da execução da pena que é a administração do sistema prisional, significa, na linha de interpretação de Júlio Pinheiro Faro, afastá-lo da lista de direitos que compõem o mínimo existencial, como é a manutenção da segurança pública eficiente<sup>568</sup>, inserido aqui o sistema de cumprimento de penas. É também a impressão de Alessandro Mendes Cardoso, quando destaca que, enquanto o cidadão contribuinte não tiver ultrapassado o nível de riqueza fará jus à prestação social a que o Estado está vinculado<sup>569</sup>.

Fica evidente, então, que esses entes federativos já são sacrificados pela política econômica de contingenciamento de recursos para a área de segurança e sistema penitenciário, potencializado pelo efeito deletério da política de tributação injusta. Nesse aspecto, não se pode esquecer que tributação é política pública que reclama observância aos limites da intervenção do Poder Judiciário na implementação de justiça tributária, em respeito ao Estado Democrático de Direito e ao princípio da separação dos poderes.

### **5.3 Perspectivas constitucionais e infraconstitucionais da municipalização da execução da pena.**

A mais contundente crítica feita à proposta de municipalização de execução da pena recaí sobre a constitucionalidade da matéria. Por isso, afigura-se inteiramente adequado invocar razões e justificativas que acompanham a Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988, apresentada nesta tese.

Conveniente, então, consultar os relatórios elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça que escandalizam a realidade das penitenciárias e prisões no Brasil. As estatísticas mostram que o total de pessoas encarceradas no Brasil chegou a 726.712 em junho de 2016. Em dezembro de 2014, era de 622.202. Houve crescimento de mais de 104 mil pessoas. Cerca de 40% são presos provisórios, ou

---

<sup>568</sup> FARO, Júlio Pinheiro. Deveres como condição para a concretização de direitos. Revista de direito constitucional e internacional. São Paulo, v. 79, p. 188-189, abr/jun 2012.

<sup>569</sup> CARDOSO, Alessandro Mendes. O dever fundamental de recolher tributos no estado democrático de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

seja, ainda não possuem condenação judicial<sup>570</sup>. O Brasil é o terceiro país com maior número de pessoas presas, atrás de Estados Unidos e China. O quarto país é a Rússia. A taxa de presos para cada 100 mil habitantes subiu para 352,6 indivíduos em junho de 2016. Em 2014, era de 306,22 pessoas presas para cada 100 mil habitantes<sup>571</sup>. A média nacional de custo por preso é de R\$ 2.400,00, referente a sistema de segurança, contratação de agentes penitenciários e outros funcionários, alimentação e compra de vestuário, assistência médica e jurídica, entre outros, valor variável conforme a estrutura da unidade prisional, sua finalidade (para presos provisórios, definitivos, unidades masculinas ou femininas) e também de acordo com a região do país. Nas penitenciárias federais, administradas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o governo gasta R\$ 3.472,22 por preso nas quatro unidades geridas<sup>572</sup>.

É uma legião dos esquecidos pelo Estado e pela sociedade, excluídos dos direitos fundamentais, porém incluídos em um verdadeiro programa de educação para o crime.

O Poder Judiciário é também responsável por esse cenário de horror. Segundo o CNJ, um terço desse total está preso ilegalmente, ou porque já cumpriu a pena ou porque não deveria ter sido recolhido. Somente o Poder Judiciário atento ao princípio da dignidade da pessoa humana, à natureza cautelar das prisões provisórias (CPP, art. 312), à aplicação das penas e medidas alternativas de comprovada eficácia pedagógica em substituição à pena privativa de liberdade (CP, art. 44) e às disposições da Lei de Execução Penal, tem condições legais e institucionais de minimizar o horror da superlotação das penitenciárias e cadeias públicas brasileiras.

Vale registrar, ainda, que o Poder Judiciário é o principal responsável pela superlotação na medida em que prioriza a condenação à pena privativa de liberdade em detrimento de penas alternativas; não consegue julgar com celeridade, não fiscaliza a execução das condenações e deixa de exigir dos demais poderes, em especial do Poder Executivo o cumprimento de sua obrigação legal e constitucional.

A superlotação é, talvez, a mãe de todas as mazelas do sistema carcerário, da qual decorrem violências, rebeliões com destruição do patrimônio público e sequestros de

---

<sup>570</sup> Mais da metade dessa população é de jovens de 18 a 29 anos e 64% são negros. Os dados são do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) órgão do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério da Justiça.

<sup>571</sup> Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN Atualização – junho de 2016/organização, Thandara Santos; colaboração, Marlene Inês da Rosa... [et al.]. – Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário nacional, 2017. Informações complementares estão no site do Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>> Acesso em: 09 out. 2018.

<sup>572</sup> Informações colhidas junto ao Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/quanto-custa-presno-no-brasil>>. Acesso em: 21 set. 2018.

servidores; a impossibilidade da ressocialização, a insalubridade que prolifera doenças mentais e físicas como tuberculose, pneumonia, hanseníase, HIV e outras tantas.

A superlotação impede a ressocialização pelo trabalho, o estudo, práticas esportivas, lazer e cultura. A superlotação também obstrui a possibilidade de convívio familiar, a visita de amigos e vizinho, bem como torna a atividade sexual humilhação.

O sistema carcerário brasileiro é ilegal, inconstitucional, afronta os tratados e convenções internacionais e, sobretudo, desumano e fábrica permanente de homens e mulheres irrecuperáveis. A grande maioria dos presos entra nos presídios com a intenção de cumprir a sua pena e de retornar ao convívio social, mas, socializados para o crime e a violência, voltam a delinquir de forma mais organizada e com maior truculência em relação às suas vítimas.

A municipalização do sistema carcerário brasileiro em pequenas unidades, envolvendo a parceria da União, Estados e Municípios, destinada aos presos provisórios e definitivos, condenados a penas médias, ficando as grandes e médias unidades hoje existentes para presos de alta periculosidade e vinculados às organizações criminosas, será a alternativa viável, capaz de reduzir os males que infectam e afetam o sistema carcerário.

Não há justificativas que sustentem a prática atual de transferir condenados em comarcas do interior, para presídios centrais, distante do local aonde o evento criminoso foi praticado. Esta prática impede o direito de visita dos familiares e vizinhos do apenado; distancia o preso de sua realidade e para a qual retornará; dificulta a ressocialização em face da impossibilidade do exercício do trabalho, além de estimular aglomeração de presos em ambiente de promiscuidade.

A construção e a manutenção das unidades prisionais regionais e municipais, combinados com programas de ressocialização efetivos, deverão ser custeadas pela União, por meio do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEM, com apoio financeiro e técnico também dos Estados, como a contrapartida dos municípios que deverão ceder os terrenos, servidores e apoiar programas de educação, saúde e trabalho nessas unidades.

A municipalização da execução da pena será por certo a alternativa viável visando a humanização do sistema penitenciário nacional.

A Proposta de Emenda Constitucional torna efetivo o Princípio da Individualização da Pena, insculpido no art. 5º, XLVI da CF, especialmente o da fase executória, em que deve prevalecer sempre o relevante interesse de reeducação e ressocialização do condenado,

consubstanciado em dar a cada preso as oportunidades e os elementos necessários para alcançar sua reinserção social. Com efeito, sem a participação do município na execução da pena, o que se tem é o cumprimento da pena de forma cruel, o que viola o art. 5º, XLVII, “e” da CF.

A Proposta de Emenda Constitucional está em conformidade com o Pacto Federativo, especialmente quando se preserva a unidade na diversidade. A possibilidade de municipalizar a execução da pena está de acordo com a autonomia local e procura manter a integridade territorial da Federação. É fato que no Estado Federal, os entes federados gozam da denominada capacidade de auto-organização e normatização própria, de autogoverno e autoadministração.

**O art. 1º da Constituição Federal consagrou o modelo federativo brasileiro afirmando a autonomia dos entes federados, e definindo o campo de atuação de cada pessoa política, estando o Município incluído neste rol, com suas competências definidas no art. 30 da CF.**

A capacidade de estabelecer sua própria legislação infraconstitucional, naquilo que for da competência legislativa dos Estados e da União no caso de direito penitenciário, permite a esses entes federados atuar sobre matéria que lhe diz respeito, considerando que, sob o aspecto territorial o crime é sempre do município.

A competência para legislar sobre direito penitenciário é concorrente entre os entes da Federação, nos termos do disposto no art. 24, I, da CB/1988. A Lei distrital nº 3.669 cria a Carreira de Atividades Penitenciárias nos Quadros da Administração do Distrito Federal, no âmbito da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal. Não há inconstitucionalidade na criação, por lei distrital, de carreira vinculada ao Governo do Distrito Federal. O Poder Legislativo distrital foi exercido no âmbito da parcela da competência concorrente para dispor sobre direito penitenciário<sup>573</sup>.

É importante salientar que no ano de 2007, os municípios brasileiros receberam cerca de 43 bilhões oriundos do repasse do ICMS, quantia expressiva e que daria, certamente, para ser utilizada, pelo menos uma parte no sistema prisional. Aparentemente, a proposta poderia gerar conflito de competência, no qual tanto os Estados quanto os Município poderiam legislar sobre questões específicas relacionadas ao direito penitenciário. Segundo Gilmar Mendes, a Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas a serem editadas pelos Estados-membros, de modo que se opera um bloqueio de competência, uma vez que o

---

<sup>573</sup> ADI 3.916, rel. min. Eros Grau, j. 3-2-2010, P, *DJE* de 14-5-2010.

Estado não mais poderá legislar sobre normas gerais, cabendo ao Estado, depois disso, minudenciar a legislação expedida pelo Congresso Nacional<sup>574</sup>.

O bloqueio de competências mencionado pelo autor, no qual cada ente federativo possui um campo específico de abrangência do poder de legislar conforme o estabelecido na Constituição tem o objetivo de evitar conflitos entre os entes federativos e organizar o processo legislativo. Não são raros os casos que são submetidos ao Supremo Tribunal Federal, em que é suscitada a “invasão” da competência legislativa para legislar, especialmente, no que diz respeito às questões de trânsito e transporte, conforme se verifica pelas ADIs 2432, 2644, 2432.

Por outro lado, é inegável que o legislador constitucional já outorgou ao município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme se depreende pelo art. 30, I, pelo que, apesar da redundância do dispositivo presente na proposta de Emenda à Constituição, estar-se-ia possibilitando também ao ente municipal legislar sobre assunto que possui refletância em seu âmbito de atuação, que constitui verdadeiro problema social em virtude da precariedade dos estabelecimentos prisionais e que necessita de uma atuação mais coordenada e sistêmica para o atendimento das finalidades legais previstas, especialmente, na Lei n.º 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

### **5.3.1 Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988**

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional<sup>575</sup>:

Art. 1º. Os artigos 23, 24, 30, 144, 159 e 233 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 23. ....

XIII – instituir e executar políticas para cumprimento das penas privativas de liberdade, da medida de segurança e das medidas alternativas. (NR)

<sup>574</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 880 a 882.

<sup>575</sup> Proposta apresentada pelos Deputados Federais Domingos Dutra (PT/MA), Luiz Couto (PT/PB) e Paulo Rubem Santiago (PDT/PE).

Art. 24. ....

§ 5º. A competência concorrente para legislar sobre direito penitenciário mencionada no “caput” também abrangerá os municípios, em assuntos de interesse local. (NR)

Art. 30. ....

X - construir e manter, com recursos do Fundo Penitenciário Municipal - FUNPEM e cooperação técnica e financeira do Estado, estabelecimentos penais para execução das penas privativas de liberdade, da medida de segurança e das medidas alternativas, e recolhimento de presos provisórios. (NR)

Art. 144 .....

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, e guarda penitenciária destinada à administração de estabelecimentos penais, conforme dispuser a lei. (NR)

Art. 159. ....

I - .....

a) vinte inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e três inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (NR)

Art. 233. A execução das penas privativas de liberdade, da medida de segurança e das medidas alternativas, e recolhimento do preso provisório dar-se-á em estabelecimento penal no município em que reside o condenado ou preso provisório, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, objetivando a humanização da pena, reintegração do preso e segurança da sociedade. (NR)

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de novembro de 2018.

Presidente



### 5.3.2 Proposta de Alteração da Lei de Execução Penal

#### PROJETO DE LEI Nº, DE 2018.

Altera os arts. 4º, 64, VIII, 66, IX, 69, § 1º, 80, 103, 104, 158, §3º da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a participação do município na execução da pena.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a redação dos artigos 4º, 64, VIII, 66, IX, 69, § 1º, 80, 103, 104, 158, §3º, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para dispor sobre a participação do município na execução da pena.

Art. 2º O art. 4º, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º.....

Parágrafo único. A cooperação da comunidade dar-se-á por meio de Rotary, Lions, Clubes de Serviços em geral; Lojas Maçônicas, Igrejas: Católica (pastoral do preso), Evangélica, Federações Espíritas, Associações Comerciais, de Pais, de Moradores, de Bairro, Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) ou qualquer outra com fins lícitos. (NR)

“Art. 64.....

VIII - inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, bem assim informar-se, mediante relatórios do Conselho Penitenciário, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal nos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento”; (NR)

“Art. 66.....

IX - instalar o Conselho da Comunidade”. (NR)

“Art. 69.....

§1º O Conselho será integrado por membros nomeados pelo Governador do 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. A legislação federal, estadual e municipal regulará o seu funcionamento”. (NR)

“Art. 80. Haverá, em cada comarca, um Conselho da Comunidade composto, no mínimo, por 1 (um) representante de associação comercial ou industrial, 1 (um) advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, 1 (um) Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral, 1 (um) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais, e 1 (um) representante da comunidade escolhido por consulta ao Rotary, Lions, Clubes de Serviços em geral; Lojas Maçônicas, Igrejas: Católica (pastoral do preso), Evangélica, Federações Espíritas, Associações Comerciais, de Pais, de Moradores, de Bairro, Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC) ou qualquer outra com fins lícitos”. (NR)

“Art. 103. Cada comarca terá, pelo menos 1 (uma) cadeia pública construída, preferencialmente, pelo poder público municipal, a fim de resguardar o interesse da Administração da Justiça Criminal e a permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar”. (NR)

“Art. 104. O estabelecimento de que trata este Capítulo será instalado próximo de centro urbano do município, observando-se na construção as exigências mínimas referidas no artigo 88 e seu parágrafo único desta Lei”. (NR)

“Art. 158.....

§3º A fiscalização do cumprimento das condições, reguladas nos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios por normas supletivas, será atribuída a serviço social penitenciário, Patronato, Conselho da Comunidade ou instituição beneficiada com a prestação de serviços, inspecionados pelo Conselho Penitenciário, pelo Ministério Público, ou ambos, devendo o Juiz da execução suprir, por ato, a falta das normas supletivas”. (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

O presente Projeto de Lei pretende modificar a Lei de Execução Penal (LEP) no ponto que trata da participação do município na execução da pena, a fim de adaptar a sua redação à proposta de municipalização da execução da pena.

Por esse motivo, procedemos às modificações necessárias para adequar a redação da Lei de Execução Penal (LEP) aos termos atualmente empregados na legislação em vigor.

Ante o exposto, roga-se o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente proposta legislativa.

Sala das Sessões, 2018.

## CONCLUSÃO

No desenvolvimento desta tese foram analisados diversos aspectos relacionados à municipalização da execução da pena, sob a perspectiva preponderantemente constitucional, com o propósito de oferecer alternativas para o sistema penitenciário brasileiro.

Mostrou-se a execução da pena no ordenamento jurídico brasileiro, com abordagem inicial de sua evolução histórica, a partir da ideia de um sistema punitivo com a efetiva participação dos entes federativos, na medida de suas responsabilidades, o que implica a existência de um sistema de justiça criminal em que as atividades legislativa, policial e judicial sejam exercidas, acima de tudo, com vistas à garantia da justiça social, o que torna a execução penal a fase mais importante para a concretização da punição justa.

Nessa mesma linha, apontou-se que, a despeito dos avanços indiscutíveis, o sistema de punição brasileiro ainda não conseguiu desvencilhar-se da seletividade com que tem sido aplicado. Possui evidente propensão à censura e inclinação discriminatória de determinados grupos sociais, com consequências irreversíveis no processo de recuperação do condenado.

Fez-se análise crítica da literatura criminal brasileira, que poucas vezes voltou os olhos aos problemas causados pela centralização excessiva da gestão prisional. O fato é que a maior parte dos estudos sobre a questão penitenciária tem se concentrado na tríade superlotação dos presídios – rebeliões – ressocialização, sem que a questão fundamental seja enfrentada. A melhor forma de contribuir, decisivamente, para a melhoria da execução penal brasileira é identificar os gargalos invariavelmente encobertos pela nuvem da burocracia estatal.

Lembrou-se a criação do “Plano Diretor de Melhorias para o Sistema Prisional”, pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), sob a responsabilidade da Diretoria de Políticas Penitenciárias, como instrumento de integração entre as esferas estadual e federal, e de fortalecimento institucional e administrativo dos órgãos de execução penal, na busca de soluções para uniformização e melhoramento do atual modelo prisional, devendo os Estados-membros e o Distrito Federal delinear o seu plano conforme os dezesseis objetivos indicados pelo DEPEN-MJ. Como se observa, o plano não contempla de forma direta o município, o ente federativo indispensável para o funcionamento do sistema prisional e base do sistema de execução da pena.

Na linha de abordagem feita no primeiro capítulo, foram definidos o contexto e a motivação da tese, os seus principais objetivos e estrutura, bem como introduzidos os principais

temas do trabalho, tendo sido feito o respectivo enquadramento no panorama da execução penal, traçado o percurso investigativo, com reflexões teóricas relacionadas à forma como a pena é executada no Brasil e como é influenciada pelos Tratados Internacionais.

As concepções teóricas acerca da formação do município, sua posição nas constituições brasileiras e como ente integrante da estrutura federativa no Brasil, destacando-se a questão do interesse e do poder local, permitiu concluir que, para que se possa falar em integração, tema fundamental abordado no primeiro capítulo, é preciso inferir que o reconhecimento do município como ente federativo leva em consideração que a ele são conferidos poderes por meio do texto constitucional, sobretudo a autonomia política. Entretanto, é preciso lembrar que nenhuma autonomia pode ser verdadeiramente exercida em sua plenitude se ao município for negada autonomia financeira, a partir do contingenciamento de recursos financeiros provenientes das transferências constitucionais. Nesse ponto, registra-se que a Constituição Federal de 1988 verdadeiramente reconheceu o município como integrante da Federação, implicando dizer que o regime federalista adotado pelo Brasil é composto pela junção de entidades federativas, União, Estados-membros e municípios.

O que se pretendeu mostrar é que o sistema federativo brasileiro é particularmente diferente dos sistemas federativos de outros países, isso porque no Brasil os municípios possuem igualdade de condições com os Estados-membros, especialmente no que diz respeito à autonomia. Procede afirmar, então, no que atina ao ponto central da matéria abordada, que a capacidade de auto-organização, de autogoverno, de normatização própria e de autoadministração faz do município um ente federativo *sui generis*, dotado de tríplice autonomia política, administrativa e financeira, o que basta para constituir-se em entidade federativa e ter atuação efetiva na segurança pública.

Foi possível inferir, então, que há um processo acelerado de enfraquecimento dos municípios brasileiros que começa com a resistência em reconhecê-lo como ente da Federação ou tratando-o como ente de segunda classe, culminando com pesadas intervenções em sua autonomia por meio de propostas legislativas que interferem, substancialmente, no sistema tributário nacional, comprometendo, sobremaneira, a estrutura da Federação brasileira.

Assim, em que pese o consenso sobre a necessidade da participação do município na proteção da comunidade local, procedeu-se estudo sobre a segurança pública segundo a ótica municipalista, adotando-se como ponto de partida a imprescindibilidade da união de esforços

entre os poderes com representação nos órgãos municipais, a fim de que sejam traçadas as linhas de atuação de cada um dos participantes, evitando-se a sobreposição de atribuições.

Verificou-se que a maior parte dos estudos acerca da expressão “interesse local” tem se concentrado naquilo que realmente tem importância para áreas vitais do município, sendo possível afirmar, que “interesse local” refere-se àqueles interesses que possam dizer respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município.

Ademais, não se pode esquecer que o executivo municipal precisa ter a dimensão exata dos benefícios que advirão de medidas de natureza antecipatória para a prevenção do crime e aumento da sensação de segurança, componentes fundamentais para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, o que contribui para o crescimento e desenvolvimento da economia municipal.

Foi possível reconhecer, ainda, que, sob a ótica municipalista, a segurança pública deve sempre ser entendida com o caráter de universalidade, e não um problema de responsabilidade exclusiva dos Estados e da União. A partir do momento em que as autoridades municipais passem a ter postura proativa, assegurando o direito à segurança, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, assim como outros direitos fundamentais, como política pública do governo municipal, o combate à violência e à criminalidade deixará de ser peça ‘retórica’ de prefeitos incompetentes em busca de aprovação popular. Obviamente, a questão é, antes de tudo, cultural. Começa pelo planejamento estratégico em que a prevenção se sobrepõe à repressão utilizada como modelo de marketing político. Passa pela mobilização dos munícipes para cobrar investimentos no sistema de segurança das cidades. Conclui-se com a concretização das políticas públicas em que a participação da comunidade e das entidades não governamentais possibilite a prestação da segurança pública com respeito aos direitos humanos.

Chamou a atenção o entendimento perfeitamente aplicável na proposta de intervenção mais efetiva dos municípios na segurança pública e na execução da pena, de que cabe ao município a articulação com outros atores envolvidos na formulação coletiva de políticas, como um processo educativo capaz de contribuir para a mudança cultural no campo da segurança. No entanto, isso só tem eficácia se as ações municipais de segurança tiverem em seu bojo as ações específicas na área da execução da pena, e não somente em tímidas ações de repressão nos presídios. O fato é que, independentemente da natureza da ação a ser desenvolvida na área da segurança pública e na área da execução da pena, é necessário o estabelecimento de diálogo entre os governos municipal, estadual e federal, além de apoio de organizações internacionais

de direitos humanos, para que não ocorra sobreposição de ações e se comprometam as estratégias governamentais. Para isso, há necessidade de acompanhamento rigoroso e avaliação constante de tudo quanto foi planejado em cada uma das esferas de poder.

Nesse contexto, parece sensato que, diante da situação quase irreversível do fracasso das políticas de segurança pública de combate à criminalidade e à violência no Brasil, deva-se experimentar olhar municipalista da questão, sem embargo da consideração sobre as particularidades dos Estados-membros e da União, suas iniciativas bem-sucedidas e os discursos enfadonhos de seus representantes sobre propostas de conteúdo que já nascem mortas e tecnicamente inviáveis.

Pode-se afirmar que, em certa medida, a construção de planos de segurança importados do exterior, parte da premissa falsa de que a criminalidade violenta deve ser essencialmente combatida por forças policiais subordinadas ao governo central ou aos governos estaduais, o que, na maioria dos casos, não leva em conta a importância da cooperação por meio do compartilhamento de informações com órgãos municipais.

Faz-se conveniente lembrar que há um sentimento generalizado na sociedade de que a condenação encerra não só fase do processo penal, mas afasta terminantemente o delincente do meio em que vivia, trazendo a tão almejada sensação de paz e segurança anunciadas com pompa no momento da prisão provisória. Para frustração geral, a realidade é bem diferente, e mais gravosa, porque, cumprida a pena, surge o pesadelo do “retorno” do criminoso, preocupação constante das partes envolvidas.

Essa é a realidade. Para a comunidade local, o medo. Para o Estado, sentimento de impotência. Para o preso colocado em liberdade, desorientação e desejo de vingança pela punição recebida. No meio disso tudo, o mito da ressocialização do indivíduo.

A despeito da busca pela responsabilidade dos entes federados na formulação de políticas públicas de reintegração social, é certo que se tornou inquestionável a participação da comunidade antes, durante e após a execução da pena. Nesse particular, é fato inquestionável que o estigma carregado pelo egresso do sistema prisional manifesta-se, em primeiro lugar, na comunidade de origem.

Assim, é preciso que se tenha coragem e confiança para que seja proporcionado às comunidades o protagonismo a elas reservado nesse setor, assumindo responsabilidades que até

agora são restritas à União e aos Estados-membros, os quais, é necessário lembrar, jamais cumpriram a contento as obrigações assumidas no pacto federativo.

Com o apoio da comunidade na busca de soluções para o problema da violência e da criminalidade e, conseqüentemente, participação mais efetiva na execução penal, cresce a esperança de obtenção de resultados que correspondam aos anseios da sociedade no oferecimento da cidadania e reintegração social do condenado. Coerente com a posição aqui sustentada ousa-se afirmar que não há como mudar a realidade da justiça criminal no Brasil, sem que seja mudada a lógica perversa da administração do sistema prisional.

Para que se possa ter compreensão da importância do apoio comunitário nas atividades da última fase do sistema de justiça criminal, basta rápida leitura de dispositivos da Lei da Execução Penal para que se verifique que a comunidade é indispensável no tratamento penal. De fato, Estado e município devem atuar em conjunto não somente no controle e prevenção da criminalidade, como também na execução da pena, especialmente no que diz respeito às medidas alternativas à prisão e aos órgãos da execução penal. Evidentemente que, relegar o combate à violência e à criminalidade aos Estados e à União é abdicar de um direito inalienável das instituições municipais comprometidas com a manutenção da paz pública. Do mesmo modo, o afastamento da comunidade da execução da pena implica em abandono de protagonismo fundamental no processo de reintegração social do condenado.

O que ressalta dessa discussão é a ideia de que a probabilidade de recuperação do criminoso conforma-se com a participação do município na execução da pena, considerando que o lugar de convívio é fator determinante nos processos de inclusão. Assim, no entendimento que se tem por mais adequado a respeito da participação da comunidade na execução da pena, é possível afirmar que a ideia de passar para a Administração municipal a execução das ações que constituem o núcleo da execução da pena exige a reciclagem das concepções sobre o que vem a ser “comunidade”, especialmente a atualização cultural dos elementos que fundamentam a participação comunitária no processo de transformação do sistema de justiça.

Além das alterações da Lei de Execução Penal e dos Estatutos Penitenciários pertinentes, e a reformulação das atribuições, deve-se incentivar a criação do Conselho da Comunidade em cada comarca, com autonomia administrativa e escolha de seus membros pela própria comunidade, desvinculados do Juízo da Execução, mas supervisionados por este. Do mesmo modo deve-se incentivar a criação e instalação de Patronatos particulares em cada comarca.



A comunidade, representada pelos conselhos tutelares, clubes de serviços, lojas maçônicas, federação espírita, igrejas evangélicas, igrejas católicas etc. deve ser conscientizada da necessidade de apoio ao egresso do sistema prisional. A norma disposta no art. 4º da Lei de Execução Penal, que estabelece que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades da execução da pena e da medida de segurança, é a sinalização deixada pelo legislador ordinário para a participação efetiva do município na execução penal, comando historicamente relegado pela União e Estados-membros e convenientemente desprezado pelos municípios brasileiros.

O Método APAC constitui-se, com as devidas ressalvas e adaptações, na versão parcial e preliminar de um novo sistema de execução da pena, com ênfase na participação do município, em igualdade de condições com a União e Estados-membros resguardadas as responsabilidades específicas de cada ente federativo.

A partir do entendimento prévio acerca das vertentes comentadas, verifica-se que o tratamento dispensado às comunidades cujo sistema prisional é fator de constante intranquilidade e insegurança, precisa de exame à luz dos princípios que regem o Direito Tributário, especialmente sob a ótica da igualdade de benefícios e sacrifícios. Na mesma linha, verifica-se que a omissão estatal no processo de reinserção social do munícipe jogado nos presídios ou cadeias públicas da localidade em que vive, por ter praticado um crime que poderia ter sido evitado se as políticas sociais não tivessem sido sacrificadas, é consequência da política tributária equivocada e perversa praticada no município.

O último capítulo da tese foi destinado a mostrar a proposta de municipalização da execução da pena como alternativa factível à crise do sistema penitenciário brasileiro, a partir da constatação de que, sem a resolução do problema do déficit de vagas no sistema prisional, qualquer iniciativa que vise melhoria das condições em que a pena é executada, desvia-se da busca pelas causas reais do problema. Nesse contexto, foram examinadas duas questões centrais do sistema prisional, invariavelmente tratadas de forma separada em diagnósticos sobre o assunto: a construção de estabelecimentos penais nas cidades brasileiras e a falta de vagas nos presídios.

Evidenciou-se que a falta de vagas nos presídios constitui um dos maiores empecilhos para implantação das políticas públicas nessa área, em razão do predomínio, ainda, de concepções e convicções que não se adequam com as políticas de enfrentamento do déficit carcerário, com cardápio variado de soluções que vai da política de construção indiscriminada

de presídios, mutirões carcerários e utilização de alternativas penais com objetivo jamais confessado de desencarceramento.

Esta é a questão relevante e essencial para compreensão do problema. Não basta retratar o quadro da crise carcerária e alimentar a superlotação com a relativização do trânsito em julgado que possibilita o aumento de penas e o rigor dos regimes, inviabilizando o menor tempo de duração do encarceramento pelo retardamento do livramento condicional, por exemplo. É de salientar que, não obstante a realidade do sistema penitenciário brasileiro, a superlotação carcerária decorre do descumprimento flagrante da Lei de Execução Penal, que dispõe em seu art. 85 que o estabelecimento prisional deverá ter lotação compatível com a sua estrutura e finalidade, sendo importante ressaltar a competência do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) em determinar o limite máximo de capacidade do estabelecimento atendendo a sua natureza e peculiaridades.

Diante desse quadro, indicou-se a construção de pequenas unidades prisionais e a permanência do preso perto de sua família, considerando a recomendação inserida nas Diretrizes Básicas de Política Criminal e Penitenciária do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Apresentou-se um caso concreto em que ficou caracterizada a municipalização da execução da pena pela via judicial, com violação da Lei de Execução Penal e da Resolução n. 03, de 23.09.2005 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, que editou as Diretrizes Básicas para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais.

Procurou-se demonstrar que um dos pilares do tema defendido nesta tese, assenta-se na ideia da tributação como garantia dos direitos fundamentais do contribuinte e a busca por justiça tributária aplicada ao sistema penitenciário, a partir da aplicação de princípios basilares do direito tributário brasileiro, argumento que se utiliza para justificar tratamento diferenciado para municípios que assumam a responsabilidade compartilhada pela questão prisional com Estados e União.

Assim, foram examinados os princípios da igualdade de benefício e de sacrifício como critério de justiça tributária. Na mesma linha, foram analisados os mecanismos de política tributária no sistema carcerário dos municípios, como os incentivos fiscais, a compensação tributária e a progressividade do IPTU no tempo, como forma de reestruturação do sistema prisional nos municípios brasileiros. Foi necessário, então, justificar a titularidade dos direitos fundamentais, consubstanciada no fato de que, a qualquer cidadão, preso ou em liberdade, deve

ser assegurado o direito a ser processado, julgado e ter cumprida a sua pena no lugar em que foi cometida a infração, o que guarda conexão com o que foi desenvolvido nos quatro primeiros capítulos, sobretudo no que se refere ao direito fundamental à segurança do membro da comunidade.

Com o objetivo de estabelecer a conexão necessária entre os dois subtítulos desta tese, a municipalização da execução da pena foi examinada a partir de perspectivas constitucionais, como alternativa ao sistema penitenciário brasileiro, culminando com a Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988, instituindo-se a participação efetiva do município na execução da pena, com destaque para atribuição de competência concorrente para legislar sobre direito penitenciário em assuntos de interesse local.

No mesmo sentido, foi apresentada proposta de Projeto de Lei com alteração de dispositivos da Lei de Execução Penal, a fim de adaptar a sua redação à proposta de municipalização da execução da pena.

Procede concluir esta reflexão com o reconhecimento de que a visão recortada e dissociada da realidade a respeito da municipalização da execução da pena cedeu lugar à certeza de que é possível, com as mudanças legislativas pertinentes, tornar o sistema de execução das penas e das medidas de segurança no Brasil adequado aos princípios da dignidade humana e da individualização da pena, e ainda ao cumprimento de enunciados que não estão previstos de forma específica na Constituição Federal de 1988, como, por exemplo, o direito fundamental de o condenado cumprir a pena de forma digna, no município em que o crime foi praticado, e próximo a seus familiares.

A análise dos métodos e técnicas utilizados na pesquisa permitiu verificar que os dados coletados confirmaram as hipóteses formuladas nesta tese. Assim, concluiu-se que a norma disposta no art. 4º da Lei de Execução Penal, estabelecendo que o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades da execução da pena e da medida de segurança, constitui a base para a participação do município como ente federativo de fato e de direito na execução da pena, sendo o exemplo mais significativo a experiência do método APAC.

Ao lado da União e dos Estados, o município é ente autônomo e integra a organização político-administrativa do Brasil, com atuação na mesma base territorial, com atribuições específicas e finalidades determinadas. Não há, pois, razão para o afastamento dos municípios da segurança pública e da execução da pena em decorrência do desequilíbrio do pacto federativo brasileiro, o que confirma a segunda hipótese formulada.

Confirmou, também, a terceira hipótese a partir do entendimento de que é evidente a contribuição do Direito Tributário para a efetivação dos direitos fundamentais, considerando a existência de responsabilidade comunitária entre os contribuintes, e que nessa condição são titulares não somente de deveres fundamentais, mas também de direitos fundamentais.

É evidente que não se contesta o fato de que as situações decorrentes de omissões do poder público em oferecer soluções para as violações de preceitos constitucionais constituem flagrante atentado aos direitos fundamentais.

Entende-se, ainda, que, nessa circunstância, há violação do pacto federativo, o que, em tese, constitui fundamento para o reconhecimento de inconstitucionalidade do processo de execução penal.

## REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Jack Henry. **No ventre da besta: cartas da prisão**. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
- ABRAMOVAY, P. V.; PAIVA, L. G. M. **O programa nacional de segurança pública**. Boletim do Ibccrim, 2007, n. 181, p. 1-3. Disponível em: <www.ibccrim.org.br>. Acesso em: 02 out.. 2018.
- ADOLFO, Lúcio. **Execução penal e aplicação: o preso e seus direitos: modelos e quadros de procedimentos**. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. Medo, violência e insegurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULO, Liana de (orgs.). **Segurança pública e violência**. São Paulo: Contexto, 2014.
- ALBERGARIA, Jason. **Das penas e da execução penal**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- ALBUQUERQUE, J. B. Torres de. **Alterações na Lei de Execução Penal e no Código de Processo Penal**. São Paulo: Mundo Jurídico, 2004.
- ALEXANDRE, Carlos. **Guarda Municipal: criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.
- ANCEL, M. **La défense sociale nouvelle**. Paris: Cujas, 1971. p. 304.
- ANDRADE, Durval Ângelo. **APAC: a face humana da prisão**. 4. ed. amp. Belo Horizonte: O Lutador, 2016.
- ANIYAR DE CASTRO, Lola. **La realidad contra los mitos, reflexiones críticas en Criminología**. Maracaibo: Universidad del Zulia, 1982. v. I, cap. III, p. 11; v. III, p. 16, 22; v. IV, p. 36; v. VI, p. 9, 19, 22, 25, 26; v. VII, p. 14; v. XI, p. 2, 4, 8, 13.
- APAC EM REVISTA**. São José dos Campos: COBRAPAC, ano I, n. 1, p. 7, mar./abr. 1987.
- \_\_\_\_\_. São José dos Campos: COBRAPAC, ano VI, n. 20, p. 7-8, maio/jun. 1992.
- AQUINO, Carlos Pessoa de. **Direito penal**. São Paulo: Quartier Latin, 2003. 1. Penal - Teoria & Prática da Execução da Penal.
- ARAÚJO, Edna Del Pomo de. A participação da comunidade na execução da pena. In: RAUTER, Cristina Mair Barros *et al.* (orgs.). **Execução penal: estudos e pareceres**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.
- ARIZA, Liberdo José. The economic and social rights of prisoners and constitutional court intervention in the penitentiary system in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. **Constitutionalism of the global south**. The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 129-159.

ARMAZET, André. **Les prisons**. Paris: Filipacchi, 1973. p. 24.

ATO CONSTITUCIONAL DO CANADÁ, de 1867.

AVENA, Norberto. **Execução penal**. Rio de Janeiro/São Paulo: Método, 2017.

ÁVILA, Gustavo Noronha de. **Fraturas do sistema penal**. Porto Alegre: Sulina, 2013.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

AZEVEDO, R. G.; FAGUNDES, A. L. **A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança**. *Revista de Estudos Criminais*, n. 26, p. 89-106, 2007.

BALIARDO, Rafael. **Os caminhos da execução penal nos EUA e na Europa**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-jul-30/americanos-estudam-alternativas-diante-colapso-prisoers>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARATTA, Alessandro. Resocialización o control social. Por un concepto crítico de “reintegración social” del condenado (1991). In: BARATTA, A. **Criminología y sistema penal: compilación in memoriam**. Buenos Aires: Editorial B de F Ltda., 2004. p. 376-393. (Colección Memoria Criminológica.)

BARBOSA, Jorge Luiz. As favelas na reconfiguração territorial da justiça social e dos direitos à cidade. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PAULA, Rafael Faleiros de (orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

BATTAGLINI, Giulio. **Direito penal**. Parte Geral. Tradução de Paulo José da Costa Júnior e Armida Bergamini Miotto. São Paulo: Saraiva, 1973.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Edusp, 2001.

BEATO, Claudio. **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança: equidade, eficiência e accountability. Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/polpub.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

BECK, Ulrich. **World risk society**. Cambridge: Polity Press, 1999.

BECKER, Howard Saul. **Outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BEDNARSKI, José Luis. **Temas de execução penal**. São Paulo: Scortecci, 2009.

BEMFICA, Francisco Vani. **Da lei penal, da pena e sua aplicação, da execução da pena**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BENETI, Sidnei Agostinho. **Execução penal**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 31.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz *et al.* A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 1, p. 120, 2004. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v18n01/v18n1\\_14.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v18n01/v18n1_14.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2018.

BENTHAM, Jeremy. **Teoria das penas legais e tratado dos sofismas políticos**. Leme: CL EDIJUR Editora Jurídica, 2002.

BERGALLI, Roberto. **¿Readaptación social por medio de la ejecución penal?**. Madrid: 1977. v. I, p. 19.

BERISTAIN, Antonio. **La Pena** – retribución y las actuales concepciones criminológicas. Buenos Aires: Depalma, 1982. v. I, p. 11. (Colección Criminología Contemporánea, n. 2.)

BETTIOL, Giuseppe. **Direito penal**. Tradução de Paulo José da Costa Júnior e Alberto Silva Franco. São Paulo: RT, 1976. v. III.

BEZERRA, Jorge Luiz. **Segurança pública**. Uma perspectiva político-criminal à luz da teoria das janelas quebradas. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

BITENCOURT, C. **Novas penas alternativas**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 62.

BOLLE, Pierre-Henri. Consensualisme en Prison. In: **Nouvelles Orientations du Régime Pénitentiaire**. Lisbonne, Actes des Journées de la Fondation Internationale Pénale et Pénitentiaire, 2000. p. 119-200.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORGES, Marco Aurélio. A insegurança no interior. **Jornal Fato**. Disponível em: <<http://www.jornalfato.com.br/marco-aurelio-borges/colunistas/a-inseguranca-no-interior,264507.jhtml>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilian Moritz (orgs.). **Agenda brasileira**: temas de uma sociedade em mudança. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

BRAGA, Ana Gabriela Mendes; ALVES, Paula Pereira Gonçalves. **Prisão e políticas públicas: Uma análise do encarceramento feminino no estado do Ceará**. Revista Pensar, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 302-326, maio/ago. 2015.

BRASIL. **Comissão para implementação e acompanhamento dos conselhos da comunidade**. Cartilha Conselhos da Comunidade. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2008. \_\_\_\_\_ . **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRITO, Alexis Couto de. *Execução penal*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 55-56.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e os deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BURKE, Roger Hopkins. **An introduction to criminological theory**. Portland: Willan Publishing, 2001. p. 130-135.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Autonomia municipal e desenvolvimento econômico local**. Tese (Doutorado). Fortaleza, Universidade de Fortaleza, 2012.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crimes, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: 34/Edusp, 2011.

CALDERONI, Vivian. **Luz e sombra no sistema prisional**: percepções de juízes sobre agentes penitenciários. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CALÓN, Cuello. **Derecho Penal**. Barcelona, 1971. v. II, t. I, p. 773.

CALVINO, Ítalo. **As cidades invisíveis**. Tradução de Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

CÂMARA, Paulo Sette. Defesa social e segurança pública. In: LEAL, César Barros; PIEDADE JÚNIOR, Heitor (coords.). **A violência multifacetada**: estudos sobre a violência e a segurança pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 343-359.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012, p. 32. Disponível em: <[http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro\\_cmstp\\_450anos\\_2ed.pdf](http://www2.camara.sp.gov.br/dee/livros/livro_cmstp_450anos_2ed.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2018.

CAMARGO, Maria Soares de. **Terapia penal e sociedade**. Campinas: Papius, 1984.

CAPEZ, Fernando. **Execução da pena**. São Paulo: Paloma, 2001.

CAPPI, Carlo Crispim Baiocchi. **Jusnavigandi**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/doutrina/texto.asp?id=3118.htm>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

CARNEIRO, Herbert José Almeida. As penas restritivas de direitos e o método apaqueano de tratamento aos condenados. In: SILVA, Jane Ribeiro (org.). **A execução penal à luz do método APAC**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2012. p. 314.



CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do processo penal**. Tradução de José Antônio Cardinalli. Campinas: Conan, 1995. p. 75.

CARVALHO, Amilton Bueno de *et al.* **Garantismo aplicado à execução penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, André Eduardo de. **Lei de Execução Penal anotada**. Leme: EDIJUR, 2003.

CARVALHO, Kildare. **Direito constitucional: Teoria do Estado e da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CARVALHO, Salo de. **Penas e garantias**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CARVALHO NETO, M. B. **Análise do comportamento: behaviorismo radical, análise experimental do comportamento e análise aplicada do comportamento**. Universidade Federal do Paraná, 2002. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs-.2.4/index.php/psicologia/article/view/3188/2551>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords.). **Inteligência de segurança pública**. Um xeque-mate na criminalidade. Curitiba: Juruá, 2012.

CASTRO, Jorge Daniel. Polícia metropolitana de Bogotá: um modelo vitorioso da polícia da Colômbia. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de *et al.* (orgs.). **Desafios da gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CATÃO, Yolanda; SUSSEKIND, Elisabeth. **Direitos dos presos**. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 62-63.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição Federal brasileira, 1891: comentada**. Brasília: Edição Fac-similar, Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1989.

CENZANO, José Carlos B. **El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

CERVINI, Raúl. **Os processos de descriminalização**. Tradução de Eliana Granja *et al.* São Paulo: RT, 1995.

CHIUZULI, Vitor Hugo. **Algumas considerações sobre a jurisdicionalização da execução penal no Brasil**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista)> Acesso em 03 out. 2018.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA SOCIALISTA FEDERATIVA DA IUGOSLÁVIA. Promulgada em 21 de fevereiro de 1974.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA AUSTRÁLIA. Aprovada em referendos realizados durante 1898-1900 e promulgada em 1º de janeiro de 1901.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA ÁUSTRIA. *Österreichische Bundesverfassung*. Promulgada em 1º de outubro de 1920.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA ÍNDIA. *Constitution of India*. Aprovada em 26 de novembro de 1949 e promulgada em 26 de janeiro de 1950.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA SUÍÇA. *Bundesverfassung*. Promulgada em 29 de maio de 1874.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA UNIÃO SOVIÉTICA. Aprovada em 7 de outubro de 1977.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Promulgada em 5 de fevereiro de 1917.

CORDOBA RODA, J. La pena y sus fines en la Constitución española de 1978. In: **Papers, Revista de Sociología**. Barcelona: Sociedad y Delito Barcelona, n. 13, v. I, p. 16, 1908.

CORRAGGIO, J. L. **Dilemas da investigação urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina**. Espaço X Debates. São Paulo, Neru, (23):76-91,1988.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

CORREIA, Sérvulo. Polícia. In: **Dicionário jurídico da Administração Pública**. Lisboa, 1994. v. VI.

COSTA, Marcos Paulo Pedrosa. **O caos ressurgirá a ordem**. Fernando de Noronha e a Reforma Prisional do Império. São Paulo: IBCCRIM, 2009. p. 85-87.

COTRIM NETO, A. B. **As normas para programação penitenciária no Ministério da Justiça**. *Justitia*, v. 93, p. 67.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988. v. 6, p. 3408-3426.

\_\_\_\_\_. **Do poder de polícia**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CROSS, Rupert. **Punishment prison and the public**. London: Stevens & Sons, 1971. p. 33 e 84-85.

CUNHA, Renan Severo Teixeira da. **O Ministério Público na execução penal**. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 186.

CUNHA, Rogério Sanches. **Execução penal: leituras complementares**. Salvador: JUSPODIVM, 2006.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto *et al.* (orgs.). **Estado brasileiro: evolução dos entes políticos**. São Paulo: Verbatim, 2011.

D'AQUINO, Ivo. **O município: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. **Direito criminal na atualidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

DA SILVA, Jorge. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DANTAS, Ivo. **Da defesa do estado e das instituições democráticas na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Aide, 1989.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1963. v. IV.

DIAS, Fernanda Menezes. **Competência na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas 2013. p. 78.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito processual penal**. Coimbra: Coimbra, 1974. p. 37.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 2, 3, 4.

DOLCINI, Emilio. La rieducazione del condannato trámite e realtà. In: **Rev.Ver. Dir. Proc. Pen**. Paiva, v. I, p. 11, 17, 1979.

DOTTI, René Ariel. **Bases e alternativas para o sistema de penas**. São Paulo: RT, 1998.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos do Homem e notas da legislação brasileira**. 2. ed. Curitiba: JM, 1999. p. 2.

\_\_\_\_\_. **O novo sistema de penas**. Reforma penal. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 99.

\_\_\_\_\_. Problemas atuais da execução penal. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 563, p. 286, set. 1982.

\_\_\_\_\_. Processo penal executório. **Revista dos Tribunais**, v. 576, p. 313.

DURAND, Charles. *La technique du Fédéralisme*. Le Fédéralisme. Paris: Presses Universitaires de France.

DURKHEIM, Emile. **A divisão do trabalho social**. Lisboa: Editorial Presença, 1977. 2 v., p. 120.

\_\_\_\_\_. **De la division du travail social**. 5. ed. Paris: PUF, 1998.

ELAZAR, Daniel J. Federalism, diversity, and rights. In: **Federalism and rights**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1996.

ELSTER, Jon. **Ulisses Liberto**: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: UNESP, 2009. p. 154.

ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. *Código de Processo Penal brasileiro anotado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1962. v. 8, p. 319-320.

FABRIZ, Daury César; FERREIRA, Cláudio Fernandes. **O município na estrutura federativa brasileira**: um estudo comparado. UFMG. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

FAGUNDES, M. Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Livraria Editora Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1941, pp. 14 e ss.

FARIA, Marcelo Uzeda de. **Lei de Execução Penal**. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 18.  
FEDERAL BUREAU OF PRISONS. **Annual report**, 1948. p. 3.

FERNANDES, Heloísa Rodrigues. **Política e segurança**: força pública do Estado de São Paulo – fundamentos histórico-sociais. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

FERNANDES, Newton. **A falência do sistema prisional brasileiro**. São Paulo: RG Editores, 2000.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: RT, 1993.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; OLIVEIRA, Edmundo. **Regras penitenciárias europeias para tratamento do preso**. Curitiba: Juruá, 2006.

FERREIRA, Gilberto. **Aplicação da pena**. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 32.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989 e 1992. v. 1, 4 e 5.

FERREIRA, Rosânea Elizabeth. **Análise crítica do sistema carcerário brasileiro: um enfoque sobre a realidade prisional**. Monografia (Graduação em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2002. p. 61.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Edipro, 1995.

FERRONATO, Michel. Segurança pública e polícia comunitária: estratégia de inteligência policial. In: CASTRO, Clarindo Alves de; RONDON FILHO, Edson Benedito (coords.). **Inteligência de segurança pública**. Um xeque-mate na criminalidade. Curitiba: Juruá, 2012. p. 210.

FIGUEIREDO, Igor Nery. **A prisão durante o processo penal: entre a presunção de inocência e o dever de eficácia da persecução penal**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública**. Limites jurídicos para políticas de segurança pública. Coimbra: Almedina, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado: Lei nº 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FLUME, Werner. **Der gesetzliche Steuertatbestand und die Grenztatbestand in Steuerrecht und Steuerpraxis**. Steuerberater-Jahrbuch 1967/68. Köln: Otto Schmidt.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Edição VIII. São Paulo, 2014. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/anuario\\_2014\\_20150309.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/anuario_2014_20150309.pdf)>, p.84-85>. Acesso em: 12 mar. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Lúcia M. Pondé Vassallo. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Direito dos presos**. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 19-23.

FRANCO, Alberto Silva. Jurisdicionalização da execução penal. In: **Temas de Direito Penal**. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 104.

FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (coords.). **Segurança pública**. Das intenções à realidade. Curitiba: Juruá, 2014.

FUCK, Luciano Felício. **Estado fiscal e Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GALTUNG, J. (1969: 168), “*Violence, peace and peace research*”, *Journal of Peace Research*.

\_\_\_\_\_. (1990: 261), “Cultural violence”, *Journal of Peace Research*, 27(3).

\_\_\_\_\_. Três formas de violência, três formas de paz. A paz, a guerra e a formação social indo-europeia. Tradutor: João Paulo Moreira. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, Junho 2005: 63-75

GANDRA, Thiago Grazziane. **Prisão sem vigilância estatal**: evolução da pena de prisão e o Método APAC (Associação de Proteção e Assistência ao Condenado). Curitiba: Juruá, 2017.

GARCIA PABLOS, A. La supuesta función resocializadora del derecho penal: utopía, mito y eufemismo. In: **ADP**. Madrid, v. I, t. XXXII, fasc. III. p. 11, 17, 1979.

GASPARINI, Diógenes. As guardas municipais na Constituição Federal de 1988. In: **Relatório do simpósio “As Guardas Municipais e o ordenamento jurídico”**. São Paulo: Polícia Militar, 1992.

GIAMBERARDINO, André. **Poder judiciário e execução penal: notas sobre a versão brasileira da teoria da não intervenção**. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/leitura/poder-judiciario-e-execucao-penal-notas-sobre-a-versao-brasileira-da-teoria-da-nao-intervencao>> Acesso em: 15 out. 2018.

GIGLIO, Celso (org.). **O município moderno**. Brasília: MH Comunicação, 1998.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Dante Moreira Leite. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 68-69.

GOMES, Geder Luiz Rocha. **A substituição da prisão**: alternativas penais: legitimidade e adequação. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 183.

GOMES, Luiz Flávio. **Penas e medidas alternativas à prisão**. 2. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 27.

GOULART, José Eduardo. **Princípios informadores do direito da execução penal**. São Paulo: RT, 1994. p. 55-56.

GRINOVER, Ada Pellegrini; FERNANDES, Antonio Scarance; GOMES FILHO, Antonio Magalhães. **As nulidades no processo penal**. 7. ed. São Paulo: RT, 2001. p. 305.

\_\_\_\_\_. **A Natureza jurídica da execução penal.** BUSANA, Dante Coord.). São Paulo: Max Limonad, 1987. p. 7.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Introdução ao direito processual constitucional.** Porto Alegre: Síntese, 1999.

GUILLONEAU, Maud; KENSEY, Annie; MAZUET, Philippe. Les ressources des sortants de prisons. **Cahiers de Démographie Pénitentiaire**, 5, fev. 1998.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico.** Atualização de Ana Cláudia Schwenck dos Santos. São Paulo: Rideel, 2018.

HIMMELFARB, Gertrude. **One nation, two cultures.** New York: Vintage Books, 1999. p. 64.

HORTA, Raul Machado *et al.* Problemas gerais do federalismo. In: **Perspectivas do federalismo brasileiro.** Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1958.

\_\_\_\_\_. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público.** São Paulo, n. 2, p. 5-20, 1993.

JAGUARIBE, Domingos. **O município e a República pelo Dr. Domingos Jaguaribe.** São Paulo: TB Endrizzi & CS, 1848. v. III.

JESCHECK, Hans-Heinrich. **L' indice penale.** Roma, 1979. p. 81, n. 2.

JESCHECK, Hans-Heinrich; WEIGEND, Thomas. **Tratado de derecho penal: parte general.** Tradução de Miguel Olmedo Cardenete. Granada: Editorial Comares, 2002. p. 821-822, § 72-IV.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Regras de Tóquio:** comentários às regras mínimas das Nações Unidas sobre as medidas não privativas de liberdade. Nova York: Escritório das Nações Unidas, 1993. p. 80-81.

JORGE, Estêvão Luís Lemos. **Execução penal.** Campinas: Millenium, 2007.

JULIOTTI, Pedro de Jesus. **Lei de Execução Penal anotada.** São Paulo: Verbatim, 2011.

KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas,** Brasília, v. 5, n. 1, 2015, p. 76-92.

KUEHNE, Maurício. **É possível minimizar a crise penitenciária?.** Curitiba: Livraria Jurídica, 2000. p. 32.

\_\_\_\_\_. **Lei de Execução Penal anotada.** Curitiba: Juruá, 2006.

LAGRASTA NETO, Caetano; NALINI, José Renato; MARQUES, Ricardo Henry (coords.). **Execução Penal** – Visão do Tacrim-SP. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

LAMNEK, Siegfried. **Teorías de la criminalidad**. Serie Nueva Criminología. México: Siglo XXI, 1980. v. I, p. 11.

LAZZARINI, Álvaro. A relação entre segurança pública e ordem pública. **Revista Forense**, v. 316, p. 3-34, 1991.

\_\_\_\_\_. Segurança nacional e segurança pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo, v. 213, 1998.

LEAL, César Barros. **Prisão: crepúsculo de uma era**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

LEAL, Victor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. In: **Problemas de direito público e outros problemas**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

\_\_\_\_\_. Alguns problemas municipais em face da Constituição. In: **Problemas de direito público e outros problemas**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia da Letras, 2012.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2004.

LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Aprovada em 8 de maio de 1949 e promulgada em 23 de maio de 1949.

LEMGRUBER, Julita. **Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983. p. 125.

LEONE, Giovanni. **Tratado de Derecho Procesal Penal**. Tradução de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: EJE, 1961. p. 472.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito processual penal**. Tradução de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires, 1961. p. 472.

LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (orgs.). **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

LISZT, F. von. **Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge**. Berlin, 1905. v. II, p. 3.

LIVINGSTON, Jay. **Crime and Criminology**. New Jersey: Simon and Schuster, 1996. p. 123.



LOPES, Paula Duarte; FREIRE, Maria Raquel. **Reconceptualizar a paz e a violência: uma análise crítica**, 2012, p. 13-26. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/614>> Acesso em: 03 set. 2018.

LOUX, Gordon D. **Uncommon courage: the story of Prison Fellowship International**. Michigan: Servabt Books, 1987. p. 29.

LUCAS, João Ignacio Pires. **Jurisdionalização versus Judicialização: a era dos direitos**. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/27199102/resumo-de-jurisdionalizacao-e-judicializacao>> Acesso em: 15 out. 2018.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Eficácia das decisões e execução provisória**. São Paulo: RT, 2000.

LUDER, Italo. El principio de legalidade en ejecución de la pena. In: **RCEC**. Mendoza, 1968. p. 29 *et seq.*

LYRA, Roberto. **As execuções penais do Brasil**. Rio de Janeiro, 1963. p. 13.

\_\_\_\_\_. **Direito penal normativo**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1975.

\_\_\_\_\_. **Projetos e anteprojetos de Código Penitenciário**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978. p. 8.

MADEIRA DA COSTA, Yasmin Maria. **O significado ideológico do sistema punitivo brasileiro**. Rio de Janeiro: REVAN, 2005. p. 96.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Poder municipal**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MAIA, Clarissa Nunes *et al.* (orgs.). **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009. p. 38.

MAIA NETO, Cândido Furtado. **Direitos humanos do preso**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 38.

MARCÃO, Renato Flávio. **Lei de Execução Penal anotada**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 31.

MARCHETTI, Anne-Marie. **Pauvreté en prison**. Ramonville Saint-Ange: Cérès, 1997. p. 129-165.

MARCHI JÚNIOR, Antônio de Padova; CALDEIRA FILHO, Franklin Higino. Ressocialização, fiscalização e método: sobre a atuação dos órgãos da execução penal. In: SILVA, Jane Ribeiro (org.). **A execução penal à luz do método APAC**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2012. p. 187.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARINUCCI, Giorgio; DOLCINI, Emilio. **Studi di Penale**. Milano: Giuffrè Editore, 1991. v. I, p. 11; v. III, p. 12; v. XII, p. 3.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2016.

MARQUES, José Frederico. **Tratado de direito penal**. Campinas: Bookseller, 1997. v. 1, p. 36.

MARQUES JÚNIOR, Ayrton Vidolin. **A participação da comunidade na execução penal**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10447/a-participacao-da-comunidade-na-execucao-penal/4>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

MARTINS, Ives Gandra; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1993. v. 3, t. II.

MATOS, Luís Salgado. Segurança. In: **Dicionário de filosofia moral e política**. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: <<http://www.ifl.pt/main/Portals/0/dic/seguranca.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

MATSUDA, Fernanda E.; GRACIANO, Mariangela; OLIVEIRA, Fernanda C. F. **Afinal, o que é segurança pública?**. São Paulo: Global, 2009.

MATTOS, Geísa. **A favor da comunidade: modos de viver a política no bairro**. Campinas: Pontes Editores, 2012.

MAYER, Otto. **Derecho Administrativo alemán**. Buenos Aires: Depalma, 1982.

MCNELL, Willian H. As gangues de rua são uma antiga herança da civilização. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (org.). **Insegurança pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. São Paulo: Nova Alexandria, 2002. p. 11-31.

MEDICI, Sérgio de Oliveira. **Prisão albergue**. Bauru: Jalovi, 1979. p. 43.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Elizabete Rosa de. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.

MELO FILHO, Luiz Gonzaga Pereira de. O município como ente federativo. **Conteúdo Jurídico**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)**. Rio de Janeiro: REVAN/ICC, 2006. v. 11 – Pensamento criminológico.

MENDES, Gilmar Ferreira. O município na Constituição Federal Brasileira. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coords.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 880 a 882.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

\_\_\_\_\_. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MESQUITA JÚNIOR, Sidio Rosa de. **Execução criminal**: teoria e prática: doutrina, jurisprudência, modelos. São Paulo: Atlas, 2007.

MILL, John Stuart. **O governo representativo**. Tradução de E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: IBRASA, 1983.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório da Situação Atual do Sistema Carcerário – Conselhos de Comunidade**, maio 2008, p. 23. Disponível em: <<http://www.google.com.br/ur>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

MIOTTO, Armida Bergamini. Código Penitenciário Tipo para a América Latina. **Revista de informação legislativa**, v. 11, n. 44, p. 340, out./dez. 1974.

\_\_\_\_\_. **Temas penitenciários**. São Paulo: RT, 1992.

MIR PUIG, Santiago. **Derecho penal**. Parte general. 8. ed. Buenos Aires: B de F, 2008. p. 740-741.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Execução penal**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 24.

\_\_\_\_\_. **Execução penal**: comentários à Lei nº 7.210, de 11-7-84. São Paulo: Atlas, 2004.

MIRAGLIA, P. **Os municípios e a segurança pública**. In: LIMA, R. S. de; PAULA, L. **Segurança pública e a violência**: o Estado está cumprindo seu papel?. São Paulo: Contexto, 2008. p. 89-100.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz (orgs.). **As Guardas Municipais no Brasil**: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; Booklink, 2010.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 109.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Punição, encarcerado e construção de identidade profissional entre agentes penitenciários**. São Paulo: IBCCRIM, 2005. p. 42-43.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 25, n. 97, p. 133-154, jan./mar. 1988.

MOSSIN, Heráclito Antônio. **Execução penal: aspectos processuais: atualizado conforme a Lei nº 12.258, de 15 de junho de 2010**. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

MUAKAD, Irene Batista. **Pena privativa de liberdade**. São Paulo: Atlas, 1996.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas – Capítulo 2: A cristalização da cidade**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MUNIZ, Jacqueline; ZACCHI, José Marcelo. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. In: ESCOBAR, Santiago *et al.* **Seguridad ciudadana – concepciones y políticas**. Caracas: Nueva Sociedad, 2005. p. 85-148.

MUÑOZ CONDE, F. La resocialización del delincuente. Análisis y crítica de un mito. In: **CPC**. Madrid, n. 7, v. I, p. 11, 14, 1979.

\_\_\_\_\_. Resocialización y tratamiento del delincuente en los establecimientos penitenciarios españoles. In: **La reforma penal**. Cuatro cuestiones fundamentales. Edición de la Primera Cátedra de Derecho penal de la Universidade de Madrid, Prof. Marino Barbero Santos. Madrid, 1982. v. I, p. 11, 12, 14, 31, 39.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade: os impostos e a justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NABAIS, Casalta José. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

NETO, Pedro Rates Gomes. **A prisão e o sistema penitenciário: uma visão histórica**. Canoas: Ulbra, 2000.

NEUMAN, Elias. **Evolución de la pena privativa de libertad y regimenes penitenciarios**. Buenos Aires: Ediciones Pannedille, 1971. p. 238.

\_\_\_\_\_. **Prisión abierta**. Buenos Aires: Depalma, 1962. p. 142.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Comentários à Lei de Execução Penal**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 91.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. **Segurança nacional, pública, nuclear e o direito à informação**. Rio de Janeiro: Univercidade, 2006.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Direitos humanos versus segurança pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

\_\_\_\_\_. **Leis penais e processuais penais**. São Paulo: RT, 2007.

NUNES, L., & Trindade, J. **Delinquência. Percursos criminais – desenvolvimento, controle, espaço físico e desorganização social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

OLIVEIRA, Ana Sofia S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. Observatório de Segurança. São Paulo: ILAUD, 2002. p. 43-62. Disponível em:  
<<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livroprevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e economia**. São Paulo: Ática, 1995.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Prisão: um paradoxo social**. 3. ed. revisada Florianópolis: UFSC, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Regras de Tóquio**. Disponível em:  
<<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dhaj-NOVO-regrastoquio.html>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 45/110, de 14.12.1990.

OTTOBONI, Mário; MARQUES NETO, Sílvio. **A comunidade e a execução da pena**. São Paulo: Santuário, 1984.

\_\_\_\_\_. **Cristo chorou no cárcere**. 3. ed. São Paulo: Paulinas, 1978.

\_\_\_\_\_. **Ninguém é irrecuperável: APAC: a revolução do sistema penitenciário**. São Paulo: Cidade Nova, 1997.

\_\_\_\_\_. **Vamos matar o criminoso? Método APAC**. 4. ed. São Paulo: Paulinas, 2014.

PAGLIUCA, José Carlos Gobbi; CURY, Matheus Guimarães. **Execução da pena**. São Paulo: Rideel, 2016.

PASSOS, Luíza de Marillac Xavier dos; PENSO, Maria Aparecida. **O papel da comunidade na aplicação e execução da justiça penal**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009. p. 67.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **História do Direito Processual Brasileiro**. Barueri Manole, 2002. p. 196.

PAULA, Liana de; LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança pública e a violência: o Estado está cumprindo seu papel?**. São Paulo: Contexto, 2008.

PAVARINI, Massimo; GIAMBERARDINO, André. **Teoria da pena e execução penal**. Uma introdução crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 218.

PELEGRINI, Marcia. **A intervenção estadual nos municípios: cumprimento de ordem ou decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PÉREZ-LUÑO, Antonio-Henrique. Concepto y concepción de los derechos humanos. In: **Revista Doxa – Cadernos de Filosofía del Derecho**. Madrid: Biblioteca Miguel de Cervantes, n. 4, 1987.

PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. **Trabalho e resistência na penitenciária da Corte (1850-1876)**. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2000.

PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Biblioteca do Exército/RT, 1971.

PIMENTEL, Manoel Pedro. **Prisões fechadas, prisões abertas**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978. p. 43.

\_\_\_\_\_. Sistemas penitenciários. **Revista dos Tribunais**, v. 639, p. 265.

PINTO, Felipe Martins. Do objeto e aplicação da Lei de Execução Penal. In: SILVA, Jane Ribeiro. **A execução penal à luz do método APAC**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2012. p. 24.

PINTO, Felipe Martins; MARCHI JÚNIOR, Antônio de Padova (coords.). **Execução penal**. Curitiba: Juruá, 2008.

PORTO, Éderson Garin. **A colaboração no direito tributário: por um novo perfil de relação obrigacional tributária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

PRADO, Fernando de Albuquerque. *Estudos e questões de processo penal*. São Paulo: Max Limonad, 1954.

PRADO, Luiz Regis. **Tratado de Direito Penal brasileiro**. São Paulo: RT, 2013. v. 3, p. 111.

PRADO, Rodrigo Murado do. **Jurisdicionalização da execução penal**. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/469083637/jurisdicionalizacao-da-execucao-penal>>. Acesso em: 17 out. 2018.

PUREZA, José Manuel; MOURA, Tatiana Moura. Violência (s) e Guerra (s): do triângulo ao continuum. Coimbra: FLUC. Instituto de História Económica e Social. Revista Portuguesa de História. 37 (2005) 45-63.

QUEIROZ, Getúlio do Brasil. **Integração da Polícia Militar com o poder público municipal**. Rio de Janeiro: ESPM, 1992.

RANIERI, Silvio. *Manual de derecho penal*. Parte General. Tradução de Jorge Guerrero Bogotá: Temis, 1975. t. 2, p. 358-359.

REALE JUNIOR, Miguel. **Novos rumos do sistema criminal**. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 78.

REGO, Isabel Pojo do. O sistema prisional de Brasília na abordagem da sociologia do trabalho: a Papuda, sua rotina e as relações de trabalho prisional. In: COSTA, Arthur; BANDEIRA, Lourdes (orgs.). **A segurança pública no Distrito Federal**. Brasília: LGE, 2007.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e de tributação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia**. v. 3. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. \_\_\_\_\_ . **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários**. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RIVERO, Jean; MOUTOUCH, Hugues. **Liberdades públicas**. São Paulo: Marins Fontes, 2006.

RODRIGUES, Anabela Miranda. *A posição jurídica do recluso na execução da pena privativa de liberdade*. Seu fundamento e âmbito. São Paulo: IBCCRIM, 2000. v. 11, p. 38-54.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. A “administracionalização” da execução penal. *Revista de Direito da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, ano 19, n. 21, p. 271, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito e prática histórica da execução penal no Brasil*. Rio de Janeiro: REVAN, 2005. p. 45-59.

\_\_\_\_\_. **Execução penal**: teoria crítica. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROSA, Antônio José Miguel Feu. **Execução penal**. São Paulo: RT, 1995.

ROTMAN, Edgardo. **Beyond punishment**. A new view on the rehabilitation of criminal offenders. New York: Greenwood Press, 1990. p. 156-158.

ROXIN, C. **Iniciación al derecho penal de boy**. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1981. p. 33.

RUSCHE, Georg; KICHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Tradução, revisão técnica e nota introdutória por Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

SÁ, Alvino Augusto de. **Criminologia clínica e execução penal**: proposta de um modelo de terceira geração. São Paulo: Saraiva, 2015. (Coleção Saberes Críticos.)

SAFTA, Soraya; GAREVSKI, Tomislav. **Ces belles mairies de France**. Paris: Patrimoine Plus, 1995. p. 17-18.

SALÉH, Celso. **O município na Constituição de 1988**. Brasília: Valei, 1989.

SALLA, Fernando. **As prisões em São Paulo: 1822-1940**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; XEREZ, Rafael Marcílio; NTTINGHAM, Andréa de Boni. **As razões epistemológicas para inadmissibilidade da pena de morte: um ensaio a partir do filme “a vida de David Gale”**. Revista Jurídica - vol. 03, n.º. 48, Curitiba, 2017. pp. 388-410.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: RT, 2004.

SANTOS, Altamiro J. dos. **Direito de segurança pública e legítima defesa social**. São Paulo: LTr, 2006.

SANTOS, Eduardo Pereira. Execução criminal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: RT, ano 10, v. 37, p. 105, jan./mar. 2002.

SANTOS, José Carlos Daumas. **Princípio da legalidade na execução penal**. Barueri: Manole, 2005. (Cadernos de direito penal. Série da Escola Paulista da Magistratura. Coordenadores Renan Lotufo, Luiz Bueno de Gody e Dirceu de Mello.)

SANTOS, Paulo Fernando dos Santos. **Aspectos práticos de execução penal**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda., 1998.



SARAIVA, Paulo Lopo. **Federalismo regional**. São Paulo: Saraiva, 1982.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARUBBI, Ary; REZENDE, Afonso Celso F. **Sistema prisional na Europa**. Modelo para o Brasil?. São Paulo: Peritas, 1997.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SCHULER-SPRINGRUM, Horst. **Cuestiones básicas y estratégicas de la política criminal**. Buenos Aires: Depalma, 1989. v. I, p. 11. (Colección Biblioteca de Ciencias Penales, n. 8.)

SEGUNDO, Joaquim; BODINAUX, Pascale; MENEZES FILHO, Ruy. Favela do Conjunto Palmeiras: habitando o inabitável. In: **Memórias de nossas lutas**. Fortaleza: Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques (GRET)/Instituto de Memória do Povo Cearense (IMEPEC)/Fundação de Cultura e Turismo de Fortaleza, 1992. v. 1.

\_\_\_\_\_. O canal de drenagem. In: **Memórias de nossas lutas**. Fortaleza: Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras, 1998. v. 2.

SELOSSE, J. Pelodes déviances et des déviants ou du rôle des acteurs et de la loi dans le champ de la déviance. In: **Adolescence, violences et déviances**. Paris: Matrice, 1996.

SENNETT, Richard. **The uses of disorder**: personal indentity and city life. Londres: Faber, 1996.

SILVA, Adhemar Raimundo. **Estudos de Direito Processual Penal**. Salvador: Publicações da Universidade da Bahia, 1957. p. 57-68.

SILVA, Jorge Vicente. **Execução penal**. Porto Alegre: Juruá, 2002. (Coleção Prática, Processo e Jurisprudência Criminal.)

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. Segurança pública no Brasil e na Itália. **Arquivos da Polícia Civil**. São Paulo: Art. Gráfica, v. 44, p. 5.

SILVA, Odir Odilon Pinto da; BOSECHI, José Antônio Paganella. **Comentários à Lei de Execução Penal**. Rio de Janeiro: AIDE, 1986.

SILVA FILHO, José Vicente. Reflexões para uma Política Nacional de Segurança Pública. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (coords.). **Pobreza, cidadania e segurança**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

SILVEIRA NETO, Raul. Avaliação de política pública para redução da violência: o caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. In: **Anais do XLI Encontro Nacional de Economia**. Niterói: ANPEC, 2014.

SIRACUSANO, Delfino; GALATI, A.; TRANCHINA, G.; ZAPPALÀ, E. **Diritto processuale penale**. Milão: Giuffrè, 2001. v. 2.

SMITH, Adam. **Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. v. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: dimensão essencial do Estado Democrático de Direito. In: SCHWARCZ, Lilian Moritz; BOTELHO, André (orgs.). **Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOUZA, Antônio Francisco. **Conceitos indeterminados no Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1994.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993. p. 21-22.

STARK, Rodney (1987). Deviant places: a theory of the ecology of crime. *Criminology*, 25(4), 893-908.

SUECKER, Betina Heike Krause. **Pena como retribuição e retaliação: o castigo no cárcere**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema constitucional das competências. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 1, p. 272-281, 1993.

SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald R. **Principes de criminologie**. Paris: Cujas, 1966. p. 511.

SWANSON, Charles R.; TERRITO, Leonard; TAYLOR, Robert W. **Police administration**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. Paradoxos da Segurança Cidadã. Porto Alegre - Tomo/CLACSO, 2016, p. 32.

TEIXEIRA, Alessandra. **Do Sujeito de Direito ao Estado de Exceção**: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006. p. 62.

TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. **O poder municipal e as casas de câmara e cadeia**: semelhanças e especificidades do caso potiguar. Natal: EDUFRN, 2012.

THOMPSON, Augusto. **A questão penitenciária**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

\_\_\_\_\_. **Quem são os criminosos?** O crime e o criminoso: entes políticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TORNAGHI, Hélio. **A relação processual**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

TORRENS, Laertes de Macedo. **Estudo sobre execução penal**. São Paulo: SOGE, 2000.

TOYNBEE, A. J. *Helenismo: História de uma Civilização*; tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

TRAGTENBERG, M. **A delinquência acadêmica**. São Paulo: Rumo Gráfica, 1979. p. 69.

VALOIS, Luís Carlos. **Execução penal e ressocialização**. 1. ed. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015. (Coleção Para Entender Direito, organizadores Marcelo Semer, Márcio Sotelo Felipe.)

\_\_\_\_\_. **Palavras entre Grades in Prisioneiros e Juízes: Relatos do Cárcere**. Vários Colaboradores. Organização: Alex Giotri, João Marcos Buch. *Jornal Causa Operária*. A4, 23 fev. 2013. São Paulo: Giotri, 2017.

VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

VIANNA, Rafael Ferreira. **Diálogos sobre segurança pública**. O fim do estado civilizado. Curitiba: Ithala, 2011.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2017.

VIVANT, Elza. **O que é uma cidade criativa**. São Paulo: Senac São Paulo, 2012.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WELSH, B. C. Public health and prevention of juvenile criminal violence. **Youth Violence and Juvenile Justice**. Thousand Oaks, v. 3, n. 1, p. 23-40, 2005.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito penal brasileiro – Teoria Geral do Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006. v. 1, p. 413-417.

ZIMMERMANN, Augusto Cotta. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ZUKIN, Sharon. **The culture of cities**. Oxford: Blackwell, 1995.

## ABREVIATURAS

1ª T. – Primeira Turma

2ª T. – Segunda Turma

2º Julg. – Segundo Julgamento

AC – Ação Cautelar

ac. – Acórdão

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AgR – Agravo Regimental

AGU – Advocacia-Geral da União

AI – Agravo de Instrumento

AImp – Arguição de Impedimento

AO – Ação Originária

AP – Ação Penal

AR – Ação Rescisória

CA – Conflito de Atribuições

CB – Constituição do Brasil

CC – Código Civil

CE – Constituição Estadual

CF – Constituição Federal

CJ – Conflito de Jurisdição

CJF – Conselho da Justiça Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CP – Código Penal

CPC – Código de Processo Civil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPM – Código Penal Militar

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CPP – Código de Processo Penal

CPPM – Código de Processo Penal Militar

CR – Carta Rogatória

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CTN – Código Tributário Nacional

dec. – Decisão

DJ – Diário da Justiça

DJE – Diário da Justiça Eletrônico

DL – Decreto-Lei

DOU – Diário Oficial da União

EAOAB – Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ED – Embargos de Declaração

EDv – Embargos de Divergência

EI – Embargos Infringentes

EP – Execução Penal

HC – *Habeas Corpus*

HD – *Habeas Data*

IBCCrim – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IF – Intervenção Federal

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Inq. – Inquérito

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

j. – julgamento

LC – Lei Complementar

LCP – Lei de Contravenções Penais

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LEP – Lei de Execução Penal

LICC – Lei de Introdução ao Código Civil

LONMP – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MC – Medida Cautelar

MI – Mandado de Injunção

min. – Ministro

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

MPM – Ministério Público Militar

MPU – Ministério Público da União

MS – Mandado de Segurança

NCPC – Novo Código de Processo Civil

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONU – Organização das Nações Unidas

P. – Plenário

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

Pet. – Petição

PGR – Procuradoria-Geral da República

ProgReg – Progressão de Regime

QO – Questão de Ordem

RC – Recurso Criminal

Rcl. – Reclamação

RCNPCP – Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

RE – Recurso Extraordinário

rel. – Relator

RF – Revista Forense

RHC – Recurso de *Habeas Corpus*

RHD – Recurso de *Habeas Data*

RI – Regimento Interno

RISTF – Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

RISTJ – Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça

RJ – Revista Jurídica

RMS – Recurso em Mandado de Segurança



Rp. – Representação

RPCP – Revista de Política Criminal e Penitenciária

RT – Revista dos Tribunais

SE – Sentença Estrangeira

SEC – Sentença Estrangeira Contestada

SL – Suspensão de Liminar

SS – Suspensão de Segurança

STA – Suspensão de Tutela Antecipada

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STM – Superior Tribunal Militar

SUS – Sistema Único de Saúde

TA – Tutela Antecipada

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TJAM – Tribunal de Justiça do Amazonas

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal

TRF – Tribunal Regional Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

v. un. – votação unânime

**ÍNDICE ONAMÁSTICO**

- Adam Smith, 191, 195  
Alberto Silva Franco, 166, 234  
Alessandra Teixeira, 25  
Alessandro Baratta, 167  
Alex Giostri, 168, 254  
Alexandre de Moraes, 68, 75  
Alexis Couto de Brito, 23, 29  
Alexis de Tocqueville, 64  
Alvino Augusto de Sá, 166, 167  
Anabela Miranda Rodrigues, 37  
André Armazet, 169  
André Eduardo de Carvalho, 151  
Andrei Pitten Velloso, 202  
Angelina Peralva, 95  
Anne-Marie Marchetti, 174  
Annie Kensey, 175  
Armida Bergamini Miotto, 38, 233  
Augusto Cotta Zimmermann, 75  
Augusto Thompson, 147  
Ayrton Vidolin Marques Júnior, 155, 156  
C. Bitencourt, 176  
Cândido Furtado Maia Neto, 156  
Carlo Crispim Baiocchi Cappi, 156  
Carlos Alexandre, 116  
Carlos Ari Sundfeld, 74, 77  
Carlos Lélío Lauria Ferreira, 1, 3  
Celso Furtado, 72  
Celso Saléh, 110  
César Barreira, 135  
César Barros Leal, 157, 179  
Charles Durand, 66

Cláudio Fernandes Ferreira, 64  
Cristiane Lamin, 125  
Cristina Mair Barros Rauter, 143  
Damásio Evangelista de Jesus, 46  
Darcy Azambuja, 69  
Dario Melossi, 24  
David H. Bayley, 90  
Diógenes Gasparini, 115  
Domingos Jaguaribe, 242  
Éderson Garin Porto, 201  
Edgardo Rotman, 164  
Edmundo Oliveira, 151, 152  
Edna Del Pomo de Araújo, 143  
Eduardo Pereira Santos, 42  
Elizabete Rosa de Mello, 195, 196, 198, 208, 213  
Elza Vivant, 137  
Erving Goffman, 177  
Felipe Martins Pinto, 158  
Fernando Capez, 35, 42  
Fernando de Albuquerque Prado, 39  
Fernando Salla, 59  
Francesco Carnelutti, 177  
Fustel de Coulanges, 111  
Garcia Pablos, 173  
Geder Luiz Rocha Gomes, 174  
Geísa Mattos, 140  
Georg Rusche, 171, 172  
George Marmelstein, 210, 211  
Gilberto Ferreira, 25  
Gilmar Ferreira Mendes, 117  
Giovani da Silva Corralo, 51, 75  
Giovanni Leone, 28, 33  
Gláucia Tomaz de Aquino Pessoa, 166  
Gordon D. Loux, 179

Guilherme de Souza Nucci, 81, 123  
Hely Lopes Meirelles, 50, 67, 75, 76  
Henry Lefebvre, 53  
Herbert José Almeida Carneiro, 47  
Ítalo Calvino, 52  
Ives Gandra Martins, 51  
Jacqueline Muniz, 134  
Janice Helena Ferreri Morbidelli, 75  
Jason Albergaria, 146, 157, 168, 169  
João Barbalho Uchôa Cavalcanti, 55  
João Marcos Buch, 168, 254  
Jon Elster, 68  
Jorge da Silva, 85, 110, 115  
Jorge Daniel Castro, 82  
Jorge Luiz Bezerra, 81  
Jorge Vicente Silva, 27  
José Afonso da Silva, 66, 75, 86, 112  
José Alfredo de Oliveira Baracho, 64, 70  
José Carlos Daumas Santos, 42  
José Eduardo Goulart, 29, 141  
José Frederico Marques, 33  
José Luis Bednarski, 34  
José Luiz Quadros Magalhães, 72, 73, 74  
José Nilo de Castro, 52, 53, 54, 65, 70, 71, 75, 76  
José Vicente Silva Filho, 91  
Julita Lemgruber, 177  
Kildare Carvalho, 87  
Laertes de Macedo Torrens, 172  
Lewis Mumford, 53  
Liam Murphy, 195, 197, 212  
Liana de Paula, 100  
Loïc Wacquant, 175  
Luciano Felício Fuck, 212  
Luís Carlos Valois, 167

Luís Eduardo Schoueri, 199  
Luiz Eduardo Soares, 83, 104  
Luiz Flávio Borges D'urso, 180  
Luiz Flávio Gomes, 156, 167  
Luiz Gonzaga Pereira de Melo Filho, 56, 65, 66  
Luiz Regis Prado, 59, 60, 144, 161  
Manfredo Araújo de Oliveira, 193  
Manoel Pedro Pimentel, 42, 145  
Marcelo Uzeda de Faria, 158  
Marciano Buffon, 197  
Marco Aurélio Borges, 121  
Maria Aparecida Penso, 141  
Maria Luiza de Souza, 159, 160  
Maria Soares de Camargo, 173  
Mário Ottoboni, 176, 178  
Mário Pessoa, 87  
Massimo Pavarini, 24  
Maud Guilloneau, 175  
Maurício Kuehne, 30, 142, 177, 180  
Meigla Maria Araújo Merlin, 58, 71, 94  
Michel Ferronato, 119  
Miguel Reale Junior, 144, 145  
Nestor Eduardo Araruna Santiago, 2, 3, 4, 6  
Newton Fernandes, 45  
Norberto Avena, 36, 157  
Odete Maria de Oliveira, 171  
Oscar Vilhena Vieira, 211  
Otto Kichheimer, 171, 172  
Paulo Bonavides, 69  
Paulo Lúcio Nogueira, 151, 153  
Pedro de Jesus Juliotti, 32  
Pedro Rates Gomes Neto, 162  
Pedro Rodolfo Bodê de Moraes, 170  
Philippe Mazuet, 175

Pinto Ferreira, 75  
Rafael Baliardo, 45  
Rafael Ferreira Vianna, 81  
Raúl Cervini, 172, 173  
Raul Machado Horta, 75  
Raul Silveira Neto, 131  
Renato Flávio Marcão, 157  
Renato Sérgio de Lima, 100  
René Ariel Dotti, 29, 161, 163  
Ricardo Lobo Torres, 193  
Roberto Lyra, 23  
Rodney Stark, 132  
Rosânea Elizabeth Ferreira, 177  
Rubenilson Brazão Teixeira, 61, 62, 63  
Salo de Carvalho, 39  
Sérgio Adorno, 125  
Sérgio de Oliveira Medici, 145  
Sérvulo Correia, 84  
Sidio Rosa de Mesquita Júnior, 43, 151  
Soraya Safta, 61  
Teresa Pires do Rio Caldeira, 124  
Thiago Grazziane Gandra, 159  
Thomas Nagel, 195, 197, 212  
Tomislav Garevski, 61  
Ulrich Beck, 121  
Valter Foleto Santin, 89  
Victor Nunes Leal, 111, 137  
Vitor Hugo Chiuzuli, 189  
Vivian Calderoni, 161  
Vladimir Passos de Freitas, 103  
Wolgran Junqueira Ferreira, 51  
Zygmunt Bauman, 119

## **ANEXOS A - PARECER COLÔNIAS AGRÍCOLAS**



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 71, DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2018, do Senador Eduardo Braga, que Dispõe sobre a construção de colônias agrícolas, industriais ou similares nos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, exclusivamente para cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto por condenados por crime cometido sem violência ou grave ameaça.

**PRESIDENTE:** Senador Edison Lobão

**RELATOR:** Senador Valdir Raupp

06 de Junho de 2018





## PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2018, do Senador Eduardo Braga, que *dispõe sobre a construção de colônias agrícolas, industriais ou similares nos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, exclusivamente para cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto por condenados por crime cometido sem violência ou grave ameaça.*

Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

### I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 63, de 2018, que *dispõe sobre a construção de colônias agrícolas, industriais ou similares nos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, exclusivamente para cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto por condenados por crime cometido sem violência ou grave ameaça.*

Nos termos do PLS, a União repassará, mediante convênio, recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) aos Estados, para que construam, nos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, até 31 de dezembro de 2020, colônias agrícolas, industriais ou similares, com número total de vagas de, no mínimo, 0,1% (um décimo por cento) da população estimada do município, destinadas exclusivamente ao cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto por condenados por crime cometido sem violência ou grave ameaça, em conformidade com o disposto no art. 91 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.



Na justificação, o autor registra que, segundo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), divulgado em dezembro de 2017, contendo dados referentes a junho de 2016, o Brasil possuía 726.712 pessoas privadas de liberdade, excedendo a capacidade do sistema em 358.663 presos.

Argumenta que, com a construção de colônias agrícolas, industriais ou similares, nos moldes propostos,

“... os condenados terão uma oportunidade de reinserção no mercado de trabalho e de ressocialização, por meio do trabalho agrícola ou industrial remunerado.

Além disso, evita-se que presos de menor periculosidade tenham contato com presos de maior periculosidade. As colônias, enfim, não serão “universidades do crime”.

Estima que, levado a efeito o propósito do projeto, serão criadas 62.600 vagas no sistema prisional. Correspondendo ao mesmo número de postos de trabalho de presos.

Não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 101, I e II, *c e d*, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, e também emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, entre elas direito penitenciário.

Não foi encontrada nenhuma inconstitucionalidade no Projeto. A matéria circunscreve-se no âmbito da competência legislativa concorrente da União, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal, sem reserva de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61 da Constituição).

Também não observamos vícios quanto à juridicidade e a regimentalidade.

No mérito, a proposição é conveniente e oportuna.



O PLS dirige-se aos condenados ao cumprimento de pena em regime semiaberto por crime cometido sem violência ou grave ameaça, cabendo lembrar que que condenados ao regime fechado por crime cometido sem violência ou grave ameaça poderão ocupar vagas nas colônias quando progredirem para regime semiaberto.

A criação de 62.600 vagas é um passo importantíssimo e imprescindível para desafogar o sistema prisional.

Além disso, o PLS possibilita que o cumprimento de pena no regime semiaberto ocorra em condições dignas, em que o preso se ocupa com trabalho, o que tende a facilitar sua reinserção social.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 06/06/2018 às 10h - 19ª, Ordinária**  
**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

<b>Maioria (MDB, PSD)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
JADER BARBALHO		1. ROBERTO REQUIÃO	
EDISON LOBÃO	PRESENTE	2. ROMERO JUCÁ	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	3. ROBERTO ROCHA	PRESENTE
SIMONE TEBET	PRESENTE	4. GARIBALDI ALVES FILHO	
VALDIR RAUPP	PRESENTE	5. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
MARTA SUPPLY	PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS	
JOSÉ MARANHÃO		7. DÁRIO BERGER	

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
JORGE VIANA		1. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	2. LINDBERGH FARIAS	PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE	3. REGINA SOUSA	PRESENTE
GLEISI HOFFMANN		4. HÉLIO JOSÉ	PRESENTE
PAULO PAIM	PRESENTE	5. ÂNGELA PORTELA	PRESENTE
ACIR GURGACZ	PRESENTE	6. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE

<b>Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
AÉCIO NEVES	PRESENTE	1. RICARDO FERRAÇO	PRESENTE
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	2. CÁSSIO CUNHA LIMA	
FLEXA RIBEIRO	PRESENTE	3. EDUARDO AMORIM	
WILDER MORAIS	PRESENTE	4. RONALDO CAIADO	PRESENTE
MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE	5. JOSÉ SERRA	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
LASIER MARTINS	PRESENTE	1. IVO CASSOL	
BENEDITO DE LIRA	PRESENTE	2. ANA AMÉLIA	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA		3. OMAR AZIZ	

<b>Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
ANTONIO CARLOS VALADARES	PRESENTE	1. ALVARO DIAS	
LÍDICE DA MATA	PRESENTE	2. JOÃO CAPIBERIBE	
RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE	3. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE

<b>Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE	1. RODRIGUES PALMA	PRESENTE
EDUARDO LOPES	PRESENTE	2. VICENTINHO ALVES	
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE



---

## Relatório de Registro de Presença

### **Não Membros Presentes**

ELMANO FÉRRER  
PAULO ROCHA  
JOSÉ MEDEIROS

# Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PLS 63/2018

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Maioria (MDB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Maioria (MDB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JADER BARBALHO				1. ROBERTO REQUILÃO			
EDISON LOBÃO				2. ROMERO JUÇÁ			
EDUARDO BRAGA	X			3. ROBERTO ROCHA	X		
SIMONE TEBET	X			4. GARIBALDI ALVES FILHO			
VALDIR RAUPP				5. WALDEMIR MOKA			
MARTA SUPLICY				6. ROSE DE FREITAS			
JOSÉ MARANHÃO				7. DARIO BERGER			
<b>TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>	<b>SUPLENTEs - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>
JORGE VIANA				1. HUMBERTO COSTA	X		
JOSÉ PIMENTEL	X			2. LINDBERGH FARIAS	X		
FÁTIMA BEZERRA				3. REGINA SOUSA			
GLEISI HOFFMANN				4. HÉLIO JOSÉ			
PAULO PAIM				5. ÂNGELA PORTELA			
ACIR GURGACZ	X			6. SÉRGIO PETEÇÃO			
<b>TITULARES - Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>	<b>SUPLENTEs - Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>
AÉCIO NEVES				1. RICARDO FERRAÇO			
ANTONIO ANASTASIA	X			2. CASSIO CUNHA LIMA			
FLEXA RIBEIRO				3. EDUARDO AMORIM			
WILDER MORAIS	X			4. RONALDO CAIADO	X		
MARIA DO CARMO ALVES				5. JOSÉ SERRA	X		
<b>TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>	<b>SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>
LASIER MARTINS	X			1. IVO CASSOL			
BENEDITO DE LIRA				2. ANA AMÉLIA			
CIRO NOGUEIRA				3. OMAR AZIZ			
<b>TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdOB, REDE, PODE)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>	<b>SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdOB, REDE, PODE)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>
ANTONIO CARLOS VALADARES	X			1. ALVARO DIAS			
LÍDICE DA MATA	X			2. JOÃO CAPIBERIBE			
RANDOLFE RODRIGUES	X			3. VANESSA GRAZZIOTTIN			
<b>TITULARES - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>	<b>SUPLENTEs - Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR)</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>	<b>ABSTENÇÃO</b>
ARMANDO MONTEIRO	X			1. RODRIGUES PALMA			
EDUARDO LOPES				2. VICENTINHO ALVES			
MAGNO MALTA	X			3. WELLINGTON FAGUNDES			

Quórum: TOTAL 18

Votação: TOTAL 17

SIM 17

NÃO 0

ABSTENÇÃO 0

\* Presidente não votou

**ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 06/06/2018**

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

Senador Edison Lobão  
Presidente

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PLS 63/2018)**

NA 19ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O PROJETO, RELATADO PELO SENADOR VALDIR RAUPP.

06 de Junho de 2018

Senador EDISON LOBÃO

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

## **ANEXOS B - PROJETO COLÔNIAS AGRÍCOLAS**





## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Dispõe sobre a construção de colônias agrícolas, industriais ou similares nos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, exclusivamente para cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto por condenados por crime cometido sem violência ou grave ameaça.



SF/18410.70337-09

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre a construção de colônias agrícolas, industriais ou similares nos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, exclusivamente para cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto por condenados por crime cometido sem violência ou grave ameaça.

**Art. 2º** A União repassará, mediante convênio, recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) aos Estados, para que construam, nos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, até 31 de dezembro de 2020, colônias agrícolas, industriais ou similares, com número total de vagas de, no mínimo, 0,1% (um décimo por cento) da população estimada do município, destinadas exclusivamente ao cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto por condenados por crime cometido sem violência ou grave ameaça, em conformidade com o disposto no art. 91 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



## JUSTIFICAÇÃO

Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), divulgado em dezembro de 2017, contendo dados referentes a junho de 2016, o Brasil possuía 726.712 pessoas privadas de liberdade (cerca de 0,35% da população de 206 milhões de brasileiros, à época), sendo o 3º país com o maior número de presos. Cabe ressaltar que o Estado de São Paulo possui mais de 240 mil presos, quase um terço do total de presos do País.

Havia 1.449 estabelecimentos penais, dos quais:

- 707 (49%) eram destinados ao recolhimento de presos provisórios (cadeias públicas – que deveriam existir em toda comarca);
- 347 (24%) eram voltados ao cumprimento de pena em regime fechado (presídios);
- somente 113 (8%) eram dedicados ao cumprimento de pena em regime semiaberto (colônias); e
- apenas 23 (2%) eram dedicados ao cumprimento de pena em regime aberto (casa do albergado).

O déficit era de 358.663 vagas.

Do total de presos:

- 40% não eram condenados;
- 38% foram sentenciados ao regime fechado;
- 15% foram condenados ao regime semiaberto; e
- 6% foram sentenciados ao regime aberto.

Apenas 15% dos presos trabalhavam. Desses, 33% não recebiam remuneração e 41% recebiam menos do que 3/4 do salário mínimo por mês.

7% das penas privativas de liberdade eram de até 2 anos.

Este Projeto de Lei não tem a pretensão de resolver todos os problemas do nosso sistema penitenciário, mas de contribuir para que os presos tenham a oportunidade de aprender um ofício, trabalhar, produzir,



SF/18410.70337-09



conquistar seu sustento, recuperar sua honra e autoestima e retornar ao convívio social.

A proposição determina que a União repassará, mediante convênio, recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) aos Estados, para que construam, nos municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, até 31 de dezembro de 2020, colônias agrícolas, industriais ou similares, com número total de vagas de, no mínimo, 0,1% (um décimo por cento) da população estimada do município, destinadas exclusivamente ao cumprimento de pena privativa de liberdade no regime semiaberto por condenados por crime cometido sem violência ou grave ameaça, em conformidade com o disposto no art. 91 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal.

Dessa maneira, os condenados terão uma oportunidade de reinserção no mercado de trabalho e de ressocialização, por meio do trabalho agrícola ou industrial remunerado.

Além disso, evita-se que presos de menor periculosidade tenham contato com presos de maior periculosidade. As colônias, enfim, não serão “universidades do crime”.

De acordo com a estimativa populacional do IBGE de 1º de julho de 2017, havia 42 municípios com mais de 500 mil habitantes no Brasil, somando 62,6 milhões de habitantes (30,4% da população). Serão criadas, portanto, 62.600 vagas, ou melhor, postos de trabalho no sistema prisional. O maior município, São Paulo/SP, possuía mais de 12 milhões de habitantes, devendo, portanto, criar cerca de 12.000 vagas em colônias. Um município com 500 mil habitantes deverá criar 500 vagas em colônias.

Diante do exposto, convidamos as Senhoras Senadoras e os Senhores Senadores a discutir, aperfeiçoar e aprovar este Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senador EDUARDO BRAGA

