

O impacto da Súmula Vinculante nº 56 no regime semiaberto no Estado do Tocantins: uma análise à luz da governança pública

The impact of the Binding Summary no. 56 at the semi-open regime in the State of Tocantins: an analysis under the light of public governance

El impacto del Resumen vinculante núm. 56 en el régimen semiabierto en el Estado de Tocantins: un análisis a la luz de la gobernanza pública

Helóisa Casado Lima Guelpeli de Souza¹

Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira²

RESUMO

O presente artigo aborda o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro, pelo Supremo Tribunal Federal, que culminou na edição da Súmula Vinculante nº. 56, e os efeitos que a referida decisão provocou no sistema prisional do estado do Tocantins, especificamente no regime semiaberto. Para tanto, analisou-se tanto o provimento judicial concedido em uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, como as medidas adotadas pelo ente estatal para seu cumprimento, com enfoque na adoção, como regra, do denominado semiaberto harmonizado, autorizado apenas provisoriamente pelo STF. Ainda, procedeu-se a um levantamento de dados estatísticos e estruturais relativos ao regime semiaberto tocantinense, e a uma análise dos principais problemas estruturais identificados. Concluiu-se que, para a solução do caos vivenciado no regime semiaberto do Tocantins, mostra-se indispensável a adoção de medidas estruturantes, que começam pela efetiva regulamentação, tanto por lei, como por instrumentos infralegais, e culminam na elaboração de um planejamento estratégico que, à luz dos princípios da governança pública, permita identificar as responsabilidades de cada um dos Poderes envolvidos, bem como levantar dados mensuráveis, que possibilitem o estabelecimento de metas concretas, passíveis de controle.

¹ Analista Ministerial – Ciências jurídicas no Ministério Público do Estado do Tocantins, Graduada em Direito pela Universidade Federal do Tocantins. Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Anhangura-Uniderp. <https://orcid.org/0009-0006-0266-5155>, heloisaclg@gmail.com.

² Doutoranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS) e em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins. Membro auxiliar na Corregedoria Nacional do Ministério Público. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7029967916464750>.

Keywords: *Estado de coisas inconstitucional; Sistema prisional brasileiro; Regime semiaberto; Ações estruturantes; Governança.*

ABSTRACT

This article addresses the recognition of the Unconstitutional State of Affairs of the Brazilian Prison System, by the Federal Supreme Court, which culminated in the edition of Binding Precedent nº. 56, and the effects that said decision had on the prison system of the State of Tocantins, specifically in the semi-open regime. To this end, we analyzed both the judicial provision granted in a Public Civil Action filed by the Public Ministry of the State of Tocantins, and the measures adopted by the State Entity to comply with it, focusing on the adoption, as a rule, of the so-called harmonized semi-open, authorized only provisionally by the STF. Furthermore, a survey of statistical and structural data relating to the semi-open regime in Tocantins was carried out, and the main structural problems identified were analyzed. It was concluded that, to solve the chaos experienced in the semi-open regime of Tocantins, it is essential to adopt structuring measures, which begin with effective regulation, both by law and by infra-legal instruments, and culminate in the elaboration of strategic planning which, in light of the principles of public governance, allows the responsibilities of each of the Powers involved to be identified, as well as collecting measurable data, which enable the establishment of concrete, controllable goals.

Palabras clave: *Inconstitutional State of Things; Brazilian prison system; Semi-open regime; Structural actions; Governance.*

RESUMEN

Este artículo aborda el reconocimiento del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario brasileño, por parte del Supremo Tribunal Federal, que culminó con la edición del Precedente Vinculante nº. 56, y los efectos que dicha decisión tuvo en el sistema penitenciario del Estado de Tocantins, específicamente en el régimen semiabierto. Para ello, analizamos tanto la disposición judicial otorgada en una Acción Civil Pública interpuesta por el Ministerio Público del Estado de Tocantins, como las medidas adoptadas por la Entidad Estatal para cumplirla, centrándonos en la adopción, por regla general, de el llamado semiabierto armonizado, autorizado sólo provisionalmente por el STF. Además, se realizó un estudio de datos estadísticos y estructurales relacionados con el régimen semiabierto en Tocantins y se analizaron los principales problemas estructurales identificados. Se concluyó que, para resolver el caos vivido en el régimen semiabierto de Tocantins, es esencial adoptar medidas estructurantes, que comiencen con una regulación efectiva, tanto por ley como por instrumentos infralegales, y culminen en la elaboración de estrategias estratégicas. una planificación que, a la luz de los principios de la gobernanza pública, permita identificar las responsabilidades de cada uno de los Poderes involucrados, así como recopilar datos mensurables, que permitan establecer objetivos concretos y controlables.

Palabras clave: *Estado de cosas nconstitucional; Sistema penitenciario; Regimén semiaberto; Acciones estructurales; Governanza.*

Introdução

Em 29 de junho de 2016, o Supremo Tribunal Federal aprovou a edição da Súmula Vinculante nº 56, a qual enuncia que “a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.”³

O entendimento em apreço firmou-se em razão do reconhecimento da repercussão geral do tema, versada em inúmeros recursos repetitivos, dirigidos ao Pretório Excelso, que discutiam a possibilidade, ou não, de se determinar o cumprimento de pena privativa de liberdade em prisão domiciliar, ante a inexistência de vagas em estabelecimento penitenciário adequado à execução no regime semiaberto.

Ocorre que, passados quase sete anos da edição do verbete em comento, o que se tem verificado, na prática, é uma verdadeira revogação tácita da Lei de Execução Penal – LEP, já que as soluções provisórias propostas pela corte têm sido adotadas como regra pelos entes estatais, sob o pretexto de que suas ações estão respaldadas na mencionada súmula.

Com efeito, verifica-se que não só se deixou de investir nas unidades de semiaberto já existentes, como, principalmente, não mais se investiu na criação de novas vagas para este regime, passando-se a direcionar os gastos públicos unicamente para a aplicação das medidas de monitoramento eletrônico.

Vivencia-se, dessa forma, a extinção do sistema progressivo de cumprimento de pena, estabelecido na LEP, pois os apenados têm saído diretamente do regime fechado para, na hipótese mais severa, a prisão domiciliar com monitoramento eletrônico, a qual passou a denominar-se “regime semiaberto harmonizado”.

No caso do estado do Tocantins, a partir de 2016, é possível observar um verdadeiro desmonte do regime semiaberto, com a inativação das poucas unidades até então existentes, para adotar-se, em caráter definitivo, o mencionado “semiaberto harmonizado”.

Ocorre que a inércia estatal tem sido tamanha, que sequer esta modalidade tem funcionado adequadamente, sendo frequente a insuficiência do estoque de tornozeleiras eletrônicas disponíveis para monitorar os apenados, assim como não é raro que o próprio sistema de monitoramento fique completamente inoperante.

Há que se destacar, ainda, a ausência de um regramento unificado para a concessão da benesse, ficando a cargo do juízo de cada Comarca decidir as regras para saídas do perímetro de inclusão, bem como os horários de recolhimento obrigatório.

Diante disso, o Ministério Público ajuizou a Ação Civil Pública nº. 0006143-12.2018.827.2729, visando regularizar esta situação e lograr o provimento integral do pleito.

3 Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula815/false>. Acesso em: 15 mar. 2023.

No entanto, mesmo com o trânsito em julgado da referida demanda, o caminho entre o deferimento e o efetivo cumprimento pelo ente estatal tem se mostrado árduo e sem grandes perspectivas, sendo importante o desenvolvimento de estudo para que, à luz das teorias de governança pública, se alcance um horizonte favorável à solução definitiva do problema.

Nesse contexto, justifica-se o presente estudo pela necessidade de realização de uma análise acerca da efetividade dos meios alternativos de cumprimento de pena, instituídos após a edição da Súmula Vinculante nº. 56, no que tange às finalidades da sanção penal, tendo, como objetivo principal, a busca por soluções de caráter estrutural que contribuam para minimizar o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional e permitam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de uma política prisional adequada, que garanta a preservação da dignidade das pessoas encarceradas e, paralelamente, assegure o caráter socioeducativo das sanções penais.

Para tanto, realizou-se um levantamento bibliográfico acerca do contexto histórico que levou à edição da Súmula Vinculante nº. 56, do STF, seguida de uma análise documental da mencionada ação civil pública de autoria do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Após, realizou-se um levantamento de dados acerca da realidade do regime semiaberto no sistema penitenciário tocantinense e do controle governamental exercido sobre este, o que possibilitou, ao final, analisar-se, à luz dos princípios da governança pública, os principais caminhos que precisam ser percorridos para a solução do problema identificado.

1. O Estado de Coisas Inconstitucional e a Súmula Vinculante nº. 56, do STF

A edição da Súmula Vinculante nº. 56 é reflexo da decisão proferida no *Leading case* do Tema 423, representada no Recurso Extraordinário nº. 641.320/RS, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” (ECI) do sistema penitenciário brasileiro, implementando uma verdadeira mudança de postura nos julgamentos de demandas análogas.

Através do julgado em comento, restou reconhecida pela Corte Constitucional a necessidade de se realizar um esforço interinstitucional “para resolver a questão de forma estruturante, além do simples estabelecimento de teses jurídicas”, almejando a implementação de “ferramentas que serão essenciais na implementação dos direitos dos sentenciados e no atendimento ao programa legal quanto à execução penal”⁴.

A denominação “estado de coisas inconstitucional”, segundo Dantas (2017), foi originalmente cunhada pela Corte Constitucional da Colômbia, para se referir a casos de

4 Segundo trecho do voto do Relator, proferido no RE 641.320/RS, DJe 11/05/2016, p. 40.

violações massivas e generalizadas de direitos fundamentais decorrentes de deficiências nos arranjos institucionais do Estado, por meio da qual se declara a própria deficiência ou imperfeição das leis e políticas públicas, suas formulações e implementações (Campos, 2015).

A definição tem como pilares diversos julgamentos proferidos pela Suprema Corte dos Estados Unidos envolvendo falhas estruturais que violam direitos fundamentais, a exemplo dos casos *Brown vs. Board of Education of Topeka* e *Swan vs. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*, abrangendo a segregação racial no sistema educacional estadunidense.

No entanto, algumas modificações foram incorporadas pela jurisprudência colombiana na definição do instituto, sendo reconhecido nos litígios estruturais dotados das seguintes características, de acordo com Rodríguez (2009): i) alegações de violações de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas, seja diretamente ou através de organizações; ii) envolvimento de diversos órgãos estatais responsáveis por falhas estruturais na implementação de políticas públicas.

Consoante Carlos Alexandre Azevedo Campos, o ECI pode ser definido como:

A técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violações massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional (Campos, 2016, p.185).

No caso do Brasil, ao reconhecer o “estado de coisas inconstitucional”, o STF implementou uma mudança de postura nos julgados relativos ao tema, deixando de analisar questões sob o ponto de vista individual, que visassem a assegurar direitos específicos de demandantes, e passando a proteger a dimensão objetiva dos direitos fundamentais em jogo (Campos, 2015).

Assim como na Colômbia, ganhou destaque a figura do “processo estrutural”, procedimento que tem, como objetivo principal, não apenas um mandamento jurisdicional simples, como uma obrigação de fazer ou uma reparação de danos, mas a busca por soluções que provoquem um redimensionamento dos ciclos de formulação e execução de políticas públicas, permitindo que estas passem a apresentar resultados que, efetivamente, atendam o interesse público.

Segundo Campos (2015, p.41), por decorrer de falhas estruturais, a solução do ECI somente é possível por meios de “remédios estruturais”, uma vez que “a vontade política de um único órgão ou poder não servirá para resolver o quadro de inconstitucionalidades”, sendo necessárias ações coordenadas entre diversos atores políticos voltadas ao objetivo de efetivamente assegurar a proteção de direitos.

Para Fredie Didier Jr, Hermes Zaneti Jr e Rafael Oliveira (2020), o processo estrutural tem o objetivo de reestruturar um estado de desconformidade causado pela prática

de atos ilícitos, ou não, e que pode estar ligado ao funcionamento de uma instituição, à violação de direitos fundamentais, à ineficácia ou inexistência de políticas públicas e/ou à necessidade de resolução de litígios complexos.

Convém destacar que, no julgamento da ADPF nº 347, em seu relatório, o Supremo apontou que o ECI não deve configurar uma intervenção arbitrária do Poder Judiciário, consistente na adoção de medidas rígidas e soluções ditadas pelo próprio tribunal, mas:

[...] intervenção judicial por meio de ordens flexíveis que, baseada no diálogo e na cooperação entre os diversos Poderes estatais, atribuam ao Governo e ao legislador a possibilidade de formulação de planos de ação para a superação do “estado de coisa inconstitucional”⁵

Especificamente em relação ao precedente que ensejou a edição da Súmula Vinculante nº. 56, a decisão não só reconheceu a impossibilidade de manutenção do condenado em regime mais gravoso, nos casos de ausência de vaga em estabelecimento penal adequado, como estabeleceu uma série de diretrizes a serem seguidas pelo poder público, a fim de sanar estruturalmente o problema constatado no sistema prisional, bem como formalizou diversos apelos ao legislador e ao Conselho Nacional de Justiça⁶.

Com efeito, os parâmetros fixados na decisão guardam relação com o deferimento do pedido formulado na petição inicial do Recurso Extraordinário nº. 641.320/RS, para que os Poderes Executivos federal e estaduais apresentem um plano de ação para o sistema carcerário brasileiro, visando a reduzir as transgressões de direitos, o que implica, em outras palavras, a execução de uma determinada política pública conduzida por um órgão judicial (Lima, 2019).

Vale destacar que, além das medidas objetivamente fixadas, a Corte Constitucional ainda registrou no acórdão um apelo ao legislador, para que avalie a possibilidade de reformular a execução penal e a legislação correlata, tendo em vista que, apesar da legislação sobre execução penal atender aos direitos fundamentais dos sentenciados, no plano legislativo, está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável.

5 Relatório do RE 641.320/RS, DJe 11/05/2016, p. 13.

6 Nesse contexto, é salutar colacionar parte da ementa proferida na referida decisão.- “Constitucional. Direito Penal. Execução penal. Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. 2. Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como ‘colônia agrícola, industrial’ (regime semiaberto) ou ‘casa de albergado ou estabelecimento adequado’ (regime aberto) (art. 33, § 1º, alíneas “b” e “c”). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado. 5. Apelo ao legislador. A legislação sobre execução penal atende aos direitos fundamentais dos sentenciados. No entanto, o plano legislativo está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável. Apelo ao legislador para que avalie a possibilidade de reformular a execução penal e a legislação correlata [RE 641.320, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 11-5-2016, DJE 159 de 1º-8-2016, Tema 423.] (grifo nosso)

2. A Ação Civil Pública nº. 0006143-12.2018.827.2729, proposta pelo Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO)⁷, em face do estado do Tocantins.

Em que pesem as formas alternativas de cumprimento de pena, propostas nos julgados mencionados no capítulo anterior, a saber, a ADPF nº 347 e o RE 641.320, devessem ser adotadas em caráter meramente provisório, o que se tem observado é a adoção do referido modelo como definitivo pelos entes estatais.

É dizer, na prática, que o Poder Executivo acabou por quedar-se inerte em relação à elaboração e implementação do almejado plano de ação, a ser desenvolvido para efetivamente pôr fim às inúmeras violações constatadas no sistema prisional, e, valendo-se da chancela concedida pelo Poder Judiciário, somente implementou o semiaberto harmonizado.

Um exemplo claro de tal constatação se extrai da Apelação Cível nº. 0004531-44.2019.827.0000/TJTO, em que o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, reformou integralmente a sentença proferida na Ação Civil Pública nº 0006143-12.2018.827.2729 pela 2ª Vara dos Feitos das Fazendas e Registros Públicos da Capital e concedeu integral provimento ao pedido ajuizado pelo Ministério Público, para que o estado do Tocantins solucionasse a completa desfiguração do regime semiaberto nesta unidade da Federação. Veja-se:

Ementa: Processual Civil. Ação Civil Pública. Obrigação de Fazer. Apelação. Aquisição de Tornozeleira Eletrônica. Construção/Reforma da Ursa de Palmas. Necessidade. Segurança Pública. Previsão Constitucional. Obrigação Estatal. Ausência de Demonstração das Providências no Cumprimento da Obrigação pelo Estado do Tocantins. Configuração. Violação ao Princípio de Independência de Poderes. Inocorrência. Primazia da Violação de Direitos Constitucionais. Astreinte. Possibilidade. Sentença Reformada. Recurso De Apelação Provido. [...] - Por óbvio é de vital importância a questão levantada pelo Ministério Público e, diante da situação de quase calamidade em que se encontra o sistema carcerário, conforme se infere dos elementos trazidos aos autos pelo autor/recorrente, imperioso se torna que o Judiciário tome as medidas necessárias para compelir o Estado do Tocantins no sentido de conferir uma solução à controvérsia que se apresenta, haja vista que o sistema carcerário está a merecer mais atenção, até mesmo pelo risco de se alterarem os ânimos dos reeducandos, que estejam sendo mantidos em regime mais gravoso por falta de tornozeleira eletrônica ou por ausência de estabelecimento apropriado para o cumprimento de pena no regime semiaberto. - Registro o entendimento que vislumbra a possibilidade do Poder Judiciário efetuar, excepcionalmente, controle sobre políticas públicas, sendo o direito à segurança pública uma situação em que se verifica essa excepcionalidade. Embora o Poder Judiciário, em princípio, não possa imiscuir-se no mérito da condução das políticas públicas, indiscutível a possibilidade de controlar os desmandos e a inércia/negligência do Poder Executivo, como forma de garantir a efetividade dos direitos fundamentais, como no presente caso. Precedentes do STF e STJ. [...] - Forçoso reconhecer a necessidade de deferir a medida postulada pelo Ministério Público, no sentido de determinar ao Estado do Tocantins o restabelecimento, no

⁷ ACP ajuizada pela 4ª Promotoria de Justiça da Capital, distribuída para a 4ª Vara dos Feitos das Fazendas e Registros Públicos de Palmas/TO. Disponível em: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=00061431220188272729&hash=a7711e394b3b8251aaf732e52ed751eb. Acesso em: 12 mar. 2023.

prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, o estoque de tornozeleiras eletrônicas em todo o Estado, bem como determinar a implementação da reforma/construção da Unidade de Regime Semiaberto Masculina de Palmas (URSA), cuja obra deve ser iniciada no mesmo prazo, caso ainda não esteja em andamento, informando o cronograma da construção. - Multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de descumprimento, limitados a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), que deverão ser utilizados pelo Ministério Público na aquisição, manutenção e funcionamento de equipamentos eletrônicos de rastreamento e monitoramento (tornozeleira eletrônica), mediante prestação de contas perante o Judiciário. [...] - Recurso conhecido e provido, com o fim de reformar a sentença de primeiro grau. (Apelação Cível. 0004531-44.2019.827.0000, Rel. Des. ADOLFO AMARO MENDES, julgado em 18/09/2019, DJe 27/09/2019) (grifo nosso)

Como se verifica, o acórdão, por si só, deveria ser suficiente para compelir o ente estatal a buscar a solução efetiva para o caso. Porém, passados quase quatro anos de sua publicação, a determinação judicial jamais foi cumprida.

É dizer que a mera imposição de astreintes não operou o almejado efeito coativo em face do ente estatal, haja vista as medidas adotadas indicarem que o cumprimento da decisão jamais acontecerá conforme pleiteado na ação ministerial.

Em consulta aos aludidos autos, verificou-se que a última movimentação se deu em 28 de outubro de 2022, quando o estado do Tocantins informou que estava promovendo um aditamento ao contrato de fornecimento de tornozeleiras eletrônicas, para aumentar o quantitativo contratado em 25% (vinte cinco por cento), bem como que iniciaria uma reforma na antiga sede da Unidade de Regime Semiaberto Masculina de Palmas, incendiada em 2016, mas não para reativá-la, e sim para que passe a funcionar como sede da Central de Monitoramento Eletrônico.

Conforme se observa, nenhum movimento foi adotado no sentido de reconstruir a unidade incendiada e restabelecer o funcionamento do regime semiaberto nos moldes da Lei de Execução Penal vigente, evidenciando a adoção do semiaberto harmonizado em caráter definitivo, a despeito da provisoriedade da autorização conferida pela Corte Suprema.

Nesse cenário, vale destacar que as ações adotadas desrespeitam, até mesmo, as determinações decorrentes da ADPF 347 e a própria Súmula Vinculante nº 56, por representarem flagrante violação ao sistema progressivo de cumprimento de pena, permitindo que o apenado saia do regime fechado diretamente para um regime mais brando que o próprio regime aberto previsto na LEP, especialmente nos casos em que é autorizada a prisão domiciliar sem qualquer tipo de monitoramento eletrônico, em razão da falta de equipamento disponível.

Com efeito, o modelo adotado no estado do Tocantins tem resultado numa verdadeira legitimação da progressão per *saltum*, ou seja, a saída do regime fechado diretamente para o aberto, a qual não é admitida pela jurisprudência, conforme estabelecido no verbete da súmula 491, do STJ⁸.

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula no. 491. É inadmissível a chamada progressão per saltum de regime prisional. Terceira Sessão. Julgado em 08/08/2012. DJe 13/08/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=S%DAMULA+491&b=SUMU&p=true&tp=T>. Acesso em: 10 abr. 2023.

Não é demais mencionar que, ao autorizar as medidas estabelecidas no julgamento do RE 641.320/RS, o STF não pretendeu autorizar a progressão de regime per saltum, mas apenas apresentar medidas para que seja enfrentada a questão da superlotação carcerária, pois os reeducandos não podem suportar a omissão estatal em relação à falta de vagas e estrutura dos presídios.

3. Da realidade do regime semiaberto no Estado do Tocantins

Primeiramente, cumpre consignar que não há, no estado do Tocantins, um controle com dados consolidados confiáveis acerca do regime semiaberto.

Durante a elaboração do presente estudo, verificou-se que o controle estatístico realizado pelo Tribunal de Justiça deste estado se dá exclusivamente através do Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU).

No entanto, pode haver falhas em tal método de controle, uma vez que os dados constantes dos relatórios são lançados manualmente no sistema pelos serventuários.

Outrossim, tentou-se contato com a Secretaria de Cidadania e Justiça do Estado do Tocantins, responsável pela gestão do sistema prisional, tanto através da Central de Monitoramento Eletrônico (CME), como da Superintendência de Administração Prisional e da gerência de dados e estatísticas daquela Pasta.

De tais consultas, houve retorno apenas da CME, que informou não saber o quantitativo total de pessoas cumprindo pena em regime semiaberto, sabendo apenas informar o controle relativo às que se encontram sob monitoramento eletrônico.

Assim, o dado mais atual encontrado foi extraído do SisDepen⁹, no qual se registra que, em junho de 2022, havia 212 condenados cumprindo pena em regime semiaberto em celas físicas, e 562 em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico, no estado do Tocantins.

Por outro lado, de acordo com a informação prestada pela CME, em 18 de abril de 2023, esse número subiu para 655 (seiscentos e cinquenta e cinco) monitorados, não tendo sido possível obter o número total de pessoas no mencionado regime.

Com efeito, resta evidenciado o baixo grau de confiabilidade dos dados extraídos do Sistema SEEU, pois relatório, também na data de 18 de abril do ano, corrente informa que, dos possíveis 784 condenados em regime semiaberto, apenas 342 encontrar-se-iam monitorados eletronicamente, divergindo sobremaneira da informação prestada pela CME.

Vale dizer que essa falha no registro dos dados já foi identificada, em caráter nacional, por Suxberger, Cavalazzi e Costa (2020), que observaram que nenhuma das três principais fontes de dados disponíveis em relação ao sistema prisional, quais sejam, CNJ,

9 Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CNMP e DEPEN, traz com exatidão o número de pessoas recolhidas em estabelecimentos prisionais no Brasil.

Constatou-se, ainda, que, em todo o estado, ainda restam duas unidades destinadas ao cumprimento de pena em regime semiaberto, nos moldes previstos pela LEP, a saber, uma em Paraíso do Tocantins/TO, e outra em Guaraí/TO.

Nas demais comarcas, via de regra, adota-se o semiaberto harmonizado. Porém, não existe um regulamento que unifique as condições a serem impostas pelos magistrados, sendo possível evidenciar que, em cada localidade, os critérios são ditados segundo o discernimento do Juiz.

Na maioria dos casos, estabelece-se que o reeducando deverá permanecer em seu domicílio em tempo integral, dele podendo se ausentar apenas para trabalhar ou estudar, mediante autorização judicial. Porém há juízos em que a obrigação de permanecer dentro do perímetro de inclusão deve ser observada pelo apenado somente no período noturno, ficando este livre para circular durante o dia.

Ainda, apurou-se que, em muitos casos, não há estabelecimento prisional adequado na comarca em que o apenado cumpre sua reprimenda, e também não há equipamentos disponíveis para monitorá-lo eletronicamente.

Nestes casos, tem sido deferida a prisão domiciliar sem monitoramento, baseada unicamente no senso de responsabilidade e no compromisso assumido pelo condenado de não sair de sua residência sem autorização judicial, sem qualquer forma de fiscalização das condições impostas.

Releva observar, ainda, a precariedade e o subdimensionamento da equipe designada para acompanhar o monitoramento eletrônico dos condenados, que resulta num atraso relevante da análise dos dados e das notificações das violações praticadas por estes.

Apesar de o monitoramento ocorrer em tempo real, não há pessoal e equipamentos suficientes para acompanhar todas as ocorrências, sendo comum que desvios de rota e até violações mais graves, como rompimentos de equipamento e fugas, somente sejam identificados pela equipe dias, ou mesmo semanas, após a sua ocorrência.

Não raro, acontecem situações em que o reeducando, ainda antes de alcançar o requisito objetivo temporal para progressão ao regime aberto, viola as condições do regime semiaberto, circulando diversas vezes fora do perímetro permitido sem autorização, ou deixando o equipamento descarregado por horas ou dias. Porém, dada a ausência de qualquer comunicação destes fatos, o benefício da progressão é deferido, para, poucos dias depois, a central de monitoramento finalmente juntar os respectivos relatórios de violação nos autos.

Do mesmo modo, o subdimensionamento da equipe também prejudica a fiscalização *in loco* do cumprimento da pena. De forma que, havendo a constatação de um rompimento de equipamento, ou descarregamento deste por tempo relevante, sequer há agentes

disponíveis para deslocamento até a residência do apenado, o qual muitas vezes já se evadiu, impossibilitando sua recaptura.

Ademais, sobreleva apontar a atuação deficitária do Ministério Público do Estado do Tocantins nesta seara, que dispensa atenção muito aquém do desejável à execução penal.

Afinal, a despeito da eficiência e afincamento com que o *Parquet* busca e alcança, na maioria dos casos, a condenação penal, após obtê-la, pouco se trabalha para garantir que a punição seja aplicada da maneira adequada e, sobretudo, venha a alcançar efetivamente as finalidades da pena, em especial, a reeducação e a ressocialização.

Ao outorgar ao Ministério Público o dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis¹⁰, a Constituição Federal colocou, em suas mãos, a missão de realizar a adequada defesa da ordem jurídica, que vem sendo diuturnamente inobservada naquilo que é essencial ao cumprimento da pena.

Nesta senda, não pode o Ministério Público hesitar em empregar as ferramentas legais que tem à sua disposição, para enfrentar o generalizado estado de letargia e acomodação que parece ter se instalado em face de todos os entes responsáveis por promover, acompanhar e fiscalizar a execução penal, mormente no que tange às condições de cumprimento da pena privativa de liberdade nos seus três regimes.

4. Da governança como solução para o caos no sistema prisional

Como se verifica, há uma grande discrepância entre as formas como o regime semiaberto pode ser cumprido no Estado do Tocantins, sendo também evidente a fragilidade do controle e acompanhamento de tal regime, tanto pelo Poder Judiciário, quanto pelo Poder Executivo e pelo Ministério Público.

Todavia, apesar das inúmeras controvérsias que orbitam ao seu redor, a adoção do chamado “regime semiaberto harmonizado” tem ganhado cada vez mais adeptos, sendo considerado pela doutrina e por muitos Tribunais uma solução eficiente para o caos do sistema prisional.

No entanto, além da urgente necessidade de alteração legislativa, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no apelo feito ao legislador, no bojo do já citado RE nº. 641.320/RS, fica evidente que a solução para o problema da estruturação do regime semiaberto no estado do Tocantins passa, inevitavelmente, pela necessidade de se valer da governança¹¹ para a elaboração de estratégias voltadas à melhoria da gestão do sistema prisional,

¹⁰ CF, art. 127, caput.

¹¹ No entanto, além da urgente necessidade de alteração legislativa, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no apelo feito ao legislador, no bojo do já citado RE nº. 641.320/RS, fica evidente que a solução para o problema da estruturação do regime semiaberto no estado do Tocantins passa, inevitavelmente, pela necessidade de se valer da governança para a elaboração de estratégias voltadas à melhoria da gestão do sistema prisional, mediante ações dotadas de integridade, confiabilidade e do aprimoramento dos processos regulatórios.

mediante ações dotadas de integridade, confiabilidade e do aprimoramento dos processos regulatórios.

Assim, uma vez identificado o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional, também no âmbito do regime semiaberto do Tocantins, exsurge a necessidade de arranjos institucionais para o desenvolvimento da capacidade de enfrentamento do problema de forma sistêmica e coerente, trazendo à tona a ideia da governança democrática e participativa, conforme estudos de Gomes e Silva (2022), como forma de melhor direcionar as políticas a serem adotadas.

A *priori*, mostra-se essencial o desenvolvimento da capacidade de planejamento estratégico alinhado às capacidades executivas, almejando a construção de mecanismos de governança, que possibilitem a aplicação de um controle mais eficiente das políticas públicas voltadas à execução penal, notadamente com base nos instrumentos que possibilitam a experimentação dos mecanismos de *accountability* democrática, os quais permitirão delinear as responsabilidades ante as múltiplas falhas encontradas.

Consoante leciona Luis Cláudio Almeida Santos (2018, p.157), o conceito de governança “vem sendo desenvolvido na ciência política e nas ciências sociais para dar conta das mudanças nos padrões de direcionamento, de condução e de regulação envolvendo o Estado, as organizações, os sistemas funcionais, a sociedade como um todo e os indivíduos, no plano político-administrativo interno e internacional”.

Com efeito, os dados obtidos considerando o presente estudo demonstram não ter havido grandes mudanças desde a publicação do *Relatório de Políticas e Programas de Governo* do ano de 2018 pelo Tribunal de Contas da União – TCU¹², em que “a análise dos componentes de governança demonstrou que o sistema prisional apresenta baixo grau de maturidade de governança, estando a institucionalização e o planejamento em níveis iniciais”.

De fato, a constatação feita pela Corte de Contas da União, em 2018, apresenta-se ainda atual em relação ao sistema penitenciário tocantinense, pois mostra-se evidente que:

Faltam, na área prisional, procedimentos sistematizados e publicizados de revisão, avaliação e monitoramento da política prisional que permitam: i) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando, sob diferentes nuances, as razões do sucesso e insucesso; ii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e qualidade do desempenho gerencial; iii) determinar a eficiência econômica do programa; iv) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e o impacto do programa; e v) identificar as lições apreendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.¹³

Observa-se, portanto, que o arranjo institucional do sistema prisional, sobretudo no que toca o regime semiaberto, necessita ser aprimorado, pois a forma como hoje se

12 Relatório de Políticas e Programas de Governo 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2018/sistema-prisional.htm>. Acesso em: 25 mar. 2023.

13 Idem

encontra não só perpetua o estado de coisas inconstitucional, como fere diversos princípios de governança estabelecidos no Decreto Estadual nº. 6.395, de 10 de fevereiro de 2022¹⁴.

Destaca-se que a manifesta falta de controle sobre o sistema prisional, com dados esparsos e de baixo grau de confiabilidade, prejudica a aplicação desta dimensão da governança, como das demais, uma vez que, sem controle, não é possível elaborar estratégias viáveis e factíveis, que levem a bons resultados de gestão.

De fato, como bem anotado pelo Ministro Relator do RE 641.320/RS, as medidas estipuladas não se propõem a esgotar as alternativas que podem ser adotadas pelos juízos das execuções penais no desiderato de analisar os problemas de falta de vagas nos regimes adequados ao cumprimento de pena. As peculiaridades de cada região e os estabelecimentos devem ser levados em consideração para recomendar o desenvolvimento dessas medidas em outros rumos.

Contudo, não se pode esperar que o controle judicial de políticas públicas venha a substituir a própria política, oferecendo as premissas organizacionais, de pessoal e programáticas da política pública, e, ainda, algo que é próprio da administração, exerça a governança.

Caso contrário, como bem ressalta Santos:

O risco da omissão de uma política pública de (re)inserção das pessoas privadas de liberdade ultrapassa as consequências negativas individuais. Há um risco de ordem sistêmica. Trata-se aqui da formação de redes ou de formas complementares de estrutura social que têm na reciprocidade o mecanismo estabilizador e onde “endereços sociais” são combinados reflexivamente (Bommes e Tackle, 2005) As chamadas “facções criminosas” recrutam a população carcerária, ora em estado de privação de direitos fundamentais, a um baixo custo (Santos, 2010). Com isso, incrementam a prática de comportamentos em conflito com a lei penal, e investem contra os códigos específicos dos sistemas funcionais, como o direito e a política, e contra as lógicas institucionalizadas das organizações, como tribunais de justiça, parlamentos, partidos políticos, executivos e polícias (Santos, 2018, p. 157).

Assim, para que a realidade atual do sistema prisional do Estado do Tocantins deixe de resultar numa verdadeira frustração das determinações veiculadas pelo STF, ao reconhecer o “estado de coisas inconstitucional”, torna-se imperioso que, à luz da gestão por governança, se estabeleça um diálogo efetivo e uma atuação conjunta entre os Poderes e instituições, para o desenvolvimento de uma política de estado voltada ao enfrentamento da questão, mediante a adoção de medidas urgentes e estruturais.

Nesse cenário, ganha relevância a atuação do Ministério Público que, como órgão fiscalizador do funcionamento dos espaços onde se cumpre pena, deve agir para coordenar ações que envolvam o poder público, sociedade civil organizada e estudiosos do tema, a fim de traçar um planejamento realmente eficiente e inovador para o sistema carcerário, que contenha metas factíveis e mensuráveis, que permitam um controle concreto e objetivo das ações desenvolvidas.

¹⁴ Estabelece o Art. 3º, do Decreto Estadual nº. 6.395, de 10 de fevereiro de 2022, que, são princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - prestação de contas (accountability); V - responsabilidade; VI - relações de trabalho humanizadas; VII - transparência e controle social.

Considerações finais

O reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” foi, de fato, um grande passo dado pelo Poder Judiciário, no sentido de solucionar a grave situação em que se encontra o sistema prisional brasileiro.

No estado do Tocantins, no entanto, a edição da Súmula Vinculante nº. 56 pelo STF tem operado alguns efeitos indesejados, pois houve um completo abandono do investimento no regime semiaberto, nos moldes previsto na Lei de Execução Penal, passando-se a adotar, como regra, o semiaberto harmonizado, cujo modelo carece de efetiva regulamentação, e respalda-se unicamente na autorização contida no RE 641.320/RS.

Ganha destaque, nesse cenário, a inocuidade até então constatada em relação ao acórdão proferido no bojo da apelação interposta em face da Ação Civil Pública nº. 0006143-12.2018.827.2729, de autoria do Ministério Público do Estado do Tocantins, que, passados mais de 4 anos de seu trânsito em julgado, nunca foi efetivamente cumprida.

Assim, para que o reconhecimento do ECI não provoque resultado diverso do pretendido, a elaboração de um plano estratégico pelos entes públicos envolvidos na condução do sistema prisional afigura-se urgente.

Em primeiro plano, mostra-se urgente a regulamentação, tanto através de lei, como de instrumentos infralegais, para que se unifiquem as condições do cumprimento da pena, especialmente em relação ao regime semiaberto.

No caso do Tocantins, afigura-se indispensável que o aludido plano aborde soluções para se estabelecer, com urgência, um controle rígido e confiável acerca dos dados estatísticos relativos ao sistema prisional, bem como contemple o investimento em pessoal capacitado e melhoria das instalações, equipamentos e sistemas de informação empregados.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9203&ano=2017&ato=f10ATVU1UeZpWT9c4>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 56**. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/

RS. Sessão plenária de 12 mar. 2015. DJe nº 168; Divulgação 31/07/2017; Publicação 01/08/2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 641.320/RS**. Tema 423. Relator Min. Gilmar Mendes. Julgado em 27 mar. 2012. DJe-065 29 mar. 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4076171>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº. 491**. É inadmissível a chamada progressão per saltum de regime prisional. Terceira Sessão. Julgado em 08/08/2012. DJe 13/08/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=S%DAMULA+491&b=SUMU&p=true&tp=T>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório SISDepen**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Políticas e Programas de Governo 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário)**, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2018/sistema-prisional.htm>. Acesso em: 25 mar. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao "Estado de Coisas Inconstitucional"**. 2015. 134f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9297>. Acesso em: 15 mar. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o Litígio Estrutural**. Conjur, São Paulo, 1º setembro de 2015. Artigo de Opinião, on line. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: JusPodivm. 2016.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais, Direitos Fundamentais e o Estado de Coisas Inconstitucional**. Revista Constituição e Garantia de Direitos, Rio Grande do Norte, v. 9, n. 2, p. 155–176, 2017. DOI 10.21680/1982-310X.2016v9n2ID12258. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258>. Acesso em: 15 mar. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136>. Acesso em: 4 mar. 2022.

GOMES, Deborah Ferreira Cordeiro; SILVA, Soraia Pereira. **Governança democrática na administração prisional: os desafios da formação dos policiais penais no sistema prisional goiano.** Revista Fórum (edição especial), Rio de Janeiro, v. 16, p. 192-215, 2022. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1497/500>. Acesso em: 25 mar. 2023.

LIMA, Guilherme Graciliano Araújo. **Processos Estruturais, Sistema Prisional Brasileiro e Execução Negociada de Sentença Judicial.** Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, Recife, v. 91, n. 2, p. 170-186, 2019. Disponível em : <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/248169>. Acesso em: 14 mar. 2022.

RODRIGUÉZ, Cesar Garavito. Más alla del desplazamiento o como superar un estado de cosas inconstitucional. *In*: RODRIGUÉZ, Cesar Garavito (coord.). **Más alla del desplazamiento políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia.** Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009. 435p. Disponível em: https://www.academia.edu/8360393/Cesar_Rodriguez_Garavito_-M%C3%A1s_All%C3%A1_del_Desplazamiento. Acesso em: 15 mar. 2023.

TOCANTINS. **Decreto Estadual nº. 6.395, de 10 de fevereiro de 2022.** Tocantins: Governo do estado do Tocantins, 2022. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6395>. Acesso em: 17 abr. 2023.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0004531-44.2019.827.0000.** Relator. Des. Adolfo Amaro Mendes. Julgado em 18/09/2019. DJe 27/09/2019. Disponível em: https://eproc2.tjto.jus.br/eprocV2_prod_2grau/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=00045314420198270000&strUfOrigem=TO&hash=73c98582e2b4c34d88635427797a0a9a. Acesso em: 12 abr. 2023.

TOCANTINS. Juízo da 2a Vara dos Feitos da Fazenda e Registros Públicos da Comarca de Palmas. **Ação Civil Pública nº 0006143-12.2018.827.2729.** Disponível em: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=00061431220188272729&hash=50883bd4475ad68e183556356c91ba4c. Acesso em: 12 abr. 2023.

SANTOS, Luis Cláudio Almeida. **O problema da governança de uma política pública de (re)inserção das pessoas privadas de liberdade: em busca da forma legislativa.** *In*: A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro. Brasília: CNMP, 2018.157p. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK_SISTEMA_PRISIONAL.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CAVALAZZI, Vanessa Wendhausen; COSTA, Thays Rabelo da. **Números da questão Prisional: Problema Estrutural e Estruturante.** *In*: A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro. Brasília: CNMP, 2020. 138-152p. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/212>. Acesso em: 17 abr. 2023.