



AGENDA DE MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE PENITENCIÁRIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

O Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCrim, no desempenho de seus objetivos estatutários, tem acompanhado, com extrema preocupação, as ações violentas vivenciadas em todo o Estado do Rio Grande do Norte desde a madrugada do dia 14 de março de 2023, assim como as respostas apresentadas pelas autoridades públicas. Ainda que o sentimento de insegurança não seja algo pontual ou restrito a uma unidade federativa, relembramos que, desde o ano de 2017, a população potiguar tem se deparado com ações semelhantes, também relacionadas a revoltas diante da precariedade do sistema penitenciário do Estado, bem como diante da sistemática violação de direitos humanos e sonegação de direitos sociais.

Note-se que, ainda que graves, não se pode afirmar que a crise atual na segurança pública estadual não fosse previsível, apresentando-se, a rigor, como uma crise cronificada. O Rio Grande do Norte, em janeiro de 2017, já fora palco de um massacre de 74 pessoas em sua maior unidade prisional, a Penitenciária de Alcaçuz. Mais de cinco anos depois, não houve a implantação de qualquer política pública hábil à retomada do controle Estatal do ambiente prisional e à efetivação de um mínimo de dignidade à população presa.

Assim, conforme noticiado pela imprensa acerca dos recentes ataques a prédios públicos, vitimando também o patrimônio e a integridade da população civil, a violação sistemática de direitos e a prática de tortura e maus tratos nos presídios estão na base da revolta que ora se enfrenta. Dentre as demandas da população prisional, está, por exemplo, o retorno de visitas conjugais, suspensas desde o massacre, em 2017.¹

Não é qualquer novidade no âmbito das ciências sociais que a precariedade dos estabelecimentos prisionais e das políticas públicas voltadas à reintegração social, em conjunto com a constante ofensa aos direitos humanos das pessoas em privação de liberdade, fomentou o surgimento e consolidação das facções prisionais,

¹ O Globo. “*Um barril de pólvora*”: como disputa entre facções na prisão, massacre de Alcaçuz e expansão de quadrilha potiguar fora dos presídios explicam ataques no RN”. 16/03/2023. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/03/um-barril-de-polvora-como-disputa-entre-faccoes-na-prisao-massacre-de-alcacuz-e-expansao-de-quadrilha-potiguar-fora-dos-presidios-explicam-ataques-no-rn.ghtml>>.



que passaram a se legitimar a partir da articulação do discurso de união dos apenados como forma de defesa diante do Estado.²

Nessa toada, cumpre pontuar que as prisões não são ambientes isolados da sociedade e devem assegurar a dignidade prevista constitucionalmente, cumprindo-se estritamente as disposições da Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal).

Publicado em 23 de março de 2023, o *Relatório de Inspeções Regulares no Estado do Rio Grande no Norte*, elaborado pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)³, identificou inúmeras situações de violação de direitos e incivilidade no sistema penitenciário, o que se relaciona de forma indissociável com os atuais ataques em todo o Estado, que vêm gerando pânico social e descredibilizando os órgãos de segurança pública.

De acordo com os dados do Sistema Geopresídios, do CNJ, o sistema prisional norte-rio-grandense abriga hoje uma população prisional de 8.521 presos, apresentando um déficit de 2.1 mil vagas.⁴ A par da superpopulação evidente, deve-se notar o inegável racismo nos padrões de seleção dos sujeitos que são encarcerados. No maior presídio do Estado, a Penitenciária de Alcaçuz, o MNCPT identificou que havia 1.846 custodiados, sendo que: **“1.288 são pardos; 248 negros; 294 brancos; e 3 amarelos”** (grifos no original).⁵ Assim, 83,2% dos presos da unidade são pretos e pardos, quando, pelos dados do IBGE, cerca de 58% da população geral no Estado é composta por pretos e pardos.

Note-se que o relatório, baseado em inspeções dos peritos datadas de novembro de 2022, aponta que, passados mais de quatro anos do Massacre de Alcaçuz, a prática de tortura e maus tratos naquela unidade prisional parece ter-se agravado:

É importante registrar que em todas as celas que inspecionamos havia pessoas machucadas (com lesões). A tangibilidade da prática de violência física é extremamente explícita nesta unidade. Os relatos

² Nesse sentido, p. ex: “É nesse contexto, em que a lei e a Constituição carregam uma vasta gama de direitos que não podem ser pleiteados formalmente pela comunidade carcerária, dada a barreira intransponível da falta de acesso à justiça, que o cárcere torna-se um terreno fértil ao surgimento de uma situação de pluralismo jurídico. As organizações sociais de presos, pólos de produção normativa informal, surgem como resposta a uma política de Estado genocida, fruto de uma nova cultura de controle que se baseia sobre uma ideologia meramente”. (SHIMIZU, Bruno. *Solidariedade e gregarismo nas facções criminosas: um estudo criminológico à luz da psicologia das massas*. São Paulo: Ibccrim, p. 96).

³ Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. *Relatório de Inspeções Regulares no Estado do Rio Grande no Norte*. Brasília: Ministério da Cidadania e dos Direitos Humanos – MNPCT, 2023. Disponível em <<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2023/03/relatorio-rio-grande-do-norte.pdf>>.

⁴ Disponível em < https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php>.

⁵ Idem, p. 58.



*dos custodiados eram meros acessórios frente à materialidade das lesões observadas pela equipe do Mecanismo Nacional.*⁶(grifo no original)

O mesmo padrão de violação sistemática da integridade física e psicológica, por meio da prática institucionalizada da tortura, foi identificado em todas as unidades prisionais inspecionadas no Estado.

Também a extrema precariedade das unidades, aliada à superlotação, ensejam a sonegação dos mais básicos direitos sociais à população presa, aprofundando o estado de coisas inconstitucional e representando violação à dignidade humana, o que também constitui forma de tortura e maus tratos, nos termos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Apenas para se ter a dimensão das violações, em todas as unidades prisionais inspecionadas, verificou-se extremo racionamento de água, que fica disponível aos presos por períodos diários de cerca de uma hora e meia, fechando-se os registros pelo resto do dia. No mesmo sentido, o relatório aponta que não são entregues aos presos produtos de higiene pessoal ou vestuário. Em relação à alimentação, o Mecanismo identificou a entrega de marmitas abertas “ou mesmo sem as tampas e ainda derramadas no interior do recipiente de isopor onde se encontram”.⁷

O Mecanismo identificou unidades onde os presos sequer têm garantido o direito a “banho de sol” ou qualquer atividade ao ar livre: “segundo a maioria dos entrevistados, acontece de 15 em 15 dias, com duração em média de 40 minutos”⁸.

Em relação à assistência à saúde, verifica-se que, embora o Estado tenha aderido aos termos da Portaria Interministerial n. 01/2014, que instituiu a PNAISP (Política Nacional de Atenção à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional), as equipes de saúde são deficitárias, onde sequer existem, sendo que a maior parte dos Municípios alega a inexistência de profissionais para atendimento das demandas de saúde dos/as presos/as.⁹ A par de não garantirem atendimento à saúde, o relatório aponta para o fato de que as unidades prisionais atuam no sentido de propiciar uma maior disseminação de doenças. Consta do relatório que, na Penitenciária de Alcaçuz, “havia

⁶ Idem, p. 81.

⁷ Idem, p. 46.

⁸ Idem, p. 83.

⁹ Idem, p. 34.



*peças em pleno tratamento para a tuberculose, ainda em fase de contágio, e de que essas foram colocadas nestes locais com o intuito de transmitir a doença aos demais”.*¹⁰

No que diz respeito ao direito à educação e ao trabalho, o relatório igualmente aponta que inexistem vagas para seu exercício no sistema. Em Alcaçuz, maior unidade do Estado, os peritos apontaram: “*Não há, de maneira geral, acesso à assistência religiosa, educação e trabalho na PEA*”.¹¹

Por fim, o MNCPT verificou que a situação de ilegalidade generalizada tem como um de seus motivos a ausência de efetiva fiscalização pelos órgãos do Sistema de Justiça com atribuição para tanto:

*O MNPCT vê com muita preocupação a ausência do Juízo da VEP/TJRN fiscalizando os espaços de privação de liberdade e acompanhando de perto os direitos fundamentais das pessoas presas que estão ou não sendo atendidos e garantidos pelo Estado, bem como denúncias graves de violação de direitos das pessoas presas (tortura, falta de assistência de saúde, entre outros), além das pessoas presas que estão com tempo de progressão de regime vencidos e sem ter notícias do andamento do direito à remição de pena.*¹²

Em tempo, deve-se consignar que o referido Relatório não contemplou as unidades de aprisionamento de mulheres no Estado, questão que não pode permanecer invisível, sendo necessária a complementação do relatório em relação às mulheres presas.

De toda sorte, note-se que o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro já foi declarado pelo Pleno do C. STF, quando do julgamento da Medida Cautelar na ADPF n. 347, mas sem que isso tenha representado qualquer mudança na forma de gestão prisional e nos padrões de encarceramento.

No mais, note-se que o descumprimento sistemático dos tratados de Direitos Humanos pelo Brasil já ensejou a responsabilização do país no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em 2018, foram emitidas pela Corte medidas provisórias ao Brasil, por conta das condições de encarceramento e da prática de tortura em quatro unidades prisionais. O sistema penitenciário do Estado do Rio Grande do Norte, nesse passo, deverá afigurar-se como mais um caso de responsabilização internacional, diante do agravamento das condições de encarceramento, ensejando reincidência frente ao sistema interamericano.

¹⁰ Idem, p. 83.

¹¹ Idem, p. 70.

¹² Idem, p. 19.



Com a esperança de contribuir com o debate público, o IBCCrim sugere a adoção das seguintes diretrizes, que visam ao aprimoramento da atividade estatal. A presente agenda de sugestões volta-se prioritariamente aos órgãos estaduais e federais, com atribuição para a matéria, tendo como premissa o fato de que é impossível o enfrentamento da crise no sistema penitenciário sem uma política efetiva de desencarceramento responsável, considerando-se que a redução da superpopulação prisional é condição imprescindível para que o Estado possa tomar algum controle dos espaços prisionais. Não é possível a implementação de qualquer política de segurança em alas e pavilhões onde não há sequer espaço físico para que os presos possam viver e se movimentar. A ausência do Estado e de políticas públicas de desencarceramento, assim, fomenta que a tortura torne-se prática corriqueira, bem como arregimenta diariamente novas fileiras para as facções prisionais, que passam a administrar e gerir a população prisional dentro das unidades, diante da inércia do Poder Público.

No mais, também se parte da premissa de que a ausência de assistência material e à saúde, bem como a ausência de trabalho e escolarização, estão entre as principais causas do crescimento das facções, na medida em que itens básicos não entregues pelo Estado são invariavelmente providenciados pelas lideranças informais entre os presos, criando laços de confiança entre eles e uma relação inevitável de adversariedade com as políticas públicas formais.

A questão prisional é evidentemente complexa e seu enfrentamento demanda o envolvimento de todos os atores sociais. Não se desconhece que, a rigor, a solução da questão passaria inevitavelmente por reformas legislativas racionais e pela democratização da atividade jurisdicional. Conforme frisa Pastana, o encarceramento em massa que marca o Brasil pós-redemocratização formal adveio do recrudescimento legislativo no tratamento da criminalidade de massa aliado à própria função típica da Justiça Criminal, imbuída de um ideário antidemocrático tributável à inexistência de uma real Justiça de Transição, de modo que, para os grupos marginalizados, o “*Estado de Direito não passa de uma referência excessivamente abstrata*”.¹³

¹³ PASTANA, Debora Regina. *Justiça penal no Brasil contemporâneo: discurso democrático, prática autoritária*. São Paulo: UNESP, 2009, p. 247.



No entanto, as medidas a seguir propostas são reputadas emergenciais, de modo que, ainda que não solucionem as distorções estruturais do sistema penal e a origem do hiperencarceramento, pretendem, de forma mais célere possível, oferecer uma resposta do Poder Público que arrefeça as tensões do sistema prisional, o que, para além do desencarceramento racional como medida prioritária, demanda a garantia dos direitos sociais da população privada de liberdade, bem como sua segurança, o que, sem dúvida, tem como impacto imediato o resguardo da segurança de toda a população norte-riograndense.

1) Edição emergencial de decreto de indulto

A Constituição Brasileira de 1988, no artigo 84, XII, como expressão maior da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos, resguardou ao Presidente da República conceder indulto e comutação. Em um país que atravessa o mais evidente desmoronamento de sua política penitenciária, já reconhecido inclusive pelo Pleno do STF, não há alguma racionalidade na manutenção de prisões por furtos ou crimes sem violência, quando a busca de formas de reparação do dano seria medida muito mais satisfatória para a vítima e menos estigmatizante.

Ocorre que, nos últimos anos, por opção político-criminal do Governo Federal, houve o desprestígio deste instrumento constitucional, na medida em que os decretos tradicionalmente publicados de forma anual passaram a privilegiar exclusiva ou prioritariamente grupos e corporações policiais, a culminar na tentativa de concessão de indulto, suspensa por decisão do C. STF, aos acusados pelo Massacre do Carandiru.

Recusar-se a tratar o indulto como política pública consistente e necessária à gestão da população prisional e correção das distorções estruturais do sistema criminal, constitui irresponsabilidade político-criminal. Ademais, houve outras medidas de caráter punitivista recentes que apontam para um agravamento da superpopulação. Nesse passo, por exemplo, os aumentos de lapsos de progressão de regime trazidos pela Lei 13.964/2019, bem como o aumento de hipóteses de prisão cautelar, foram aprovados sem qualquer estudo prévio de impacto no sistema prisional ou sequer orçamentário.



O mais recente relatório do INFOPEN, com dados de junho de 2022, apontava a existência de 89.427 pessoas presas no país apenas pelos crimes de furto e receptação¹⁴, aos quais a lei permite uma gama vasta de alternativas penais, a evitar o encarceramento. Vê-se, assim, que a ideologia punitivista que permeia o Poder Judiciário produz impactos drásticos sobre o hiperencarceramento.

Nesse passo, sugere-se a edição de decreto emergencial de indulto, sem prejuízo da elaboração do tradicional decreto natalino, concedendo-se o perdão a todas as pessoas acusadas por crimes sem violência ou grave ameaça. Nesse caso, verifica-se que, por tratar-se de medida emergencial, não há razoabilidade na imposição de lapso para a incidência do decreto. No mais, sugere-se a previsão, no decreto de indulto, de comutação a todos os presos que estejam cumprindo pena em unidades que estejam acima de sua capacidade nominal.

A edição de decreto de comutação em função de superlotação, a par de ser medida eficiente para a redução da população prisional, atende, ainda, ao corolário da igualdade. O maior problema do encarceramento no Brasil é a superlotação dos presídios, do qual decorrem outros inúmeros problemas que fazem com que a pena incorpore uma gravidade além da que lhe é inerente. A pena não é materialmente a mesma a depender da forma de seu cumprimento, ou seja, a pena cumprida de acordo com os ditames normativos não é a mesma que aquela cumprida em condições indignas. Assim, a consideração da “sobrepena” para fins de cômputo do tempo de pena comutado é medida de garantia de um mínimo de justiça e reparação pelas violações praticadas pelo Estado.

Este raciocínio, aliás, não é estranho ao Direito Brasileiro, na medida em que as condições materiais de encarceramento, assim como a “sobrepena”, devem ser levadas em consideração para a sua própria individualização. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao emitir medidas provisórias ao Brasil, determinou o cômputo em dobro da pena cumprida em unidades prisionais em que haja violação dos direitos fundamentais convencionais pela superlotação ou falta de vagas. O cumprimento imediato da determinação da Corte Interamericana, acerca do cômputo em dobro da

¹⁴ Disponível em <<https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/relatorios/relatorios-analiticos/br/brasil-junho-2022.pdf>>.



pena nas unidades apontadas, foi determinado na medida liminar do HC 208.337, deferida pelo Exmo. Ministro Edson Fachin.

Nessa esteira, a utilização da comutação em função de superlotação afigura-se como instrumento que, ao propiciar a consideração das condições materiais de aprisionamento na individualização da pena, pode ter o condão de evitar nova responsabilização internacional pelo Brasil.

Órgãos com atribuição para análise da sugestão: Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP).

2) Regulamentação da saída antecipada

O C. Supremo Tribunal Federal, confrontado com a violação sistemática de direitos acarretada pela superpopulação, editou o Tema n. 423 da Repercussão Geral, assentando o seguinte entendimento, vinculante a todos os órgãos do Poder Judiciário nacional:

III - Havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (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 (g.n.)

Os institutos desencarceradores adotados pelo C. STF passaram a integrar a redação da Súmula Vinculante n. 56, reforçando ainda mais a obrigatoriedade de sua aplicação.

Contudo, verifica-se que os/as juízes/as de execução vêm afrontando sistematicamente a orientação do Supremo, normalmente sob a escusa de ausência de regulamentação dos institutos.

A saída antecipada, eleita como medida prioritária pela redação do Tema n. 423, consiste na progressão antecipada ao regime menos rigoroso (ou ao

cumprimento de regime aberto em modalidade domiciliar) daqueles/as presos/as que estejam mais próximos/as do lapso de progressão, ainda que não adimplido. Assim, cabe ao juízo das execuções, em caso de superlotação, apreciar o requisito subjetivo para a progressão antecipada dos/as presos/as que excedam o número nominal de vagas, privilegiando-se os/as presos/as que estejam mais próximos/as do lapso de progressão ao regime posterior, independentemente do cumprimento do requisito objetivo.

Ao responsabilizar o Brasil pela sua desídia e pelos atos comissivos na violação de direitos da população prisional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que, embora haja arcabouço normativo para a gestão de vagas nas unidades prisionais, tais instrumentos simplesmente não são aplicados pelos/as juízes/as locais:

113. Esta Corte constata que a decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil é meridianamente clara e não deixa margem a dúvidas de que, em casos de falta de vagas, ou seja, de superlotação e superpopulação, o Juiz da Execução Penal deve determinar a saída antecipada do preso, sua liberdade eletronicamente monitorada ou prisão domiciliar. A lógica jurídica dessa decisão é garantir que a pena do condenado não seja ilícita ou viole os direitos fundamentais da individualização da pena e a integridade pessoal do preso.

(...)

124. (...) Obviamente, nesse processo decisório, os juízes internos devem dar cumprimento ao determinado pelo STF na Súmula Vinculante No. 56 (Considerandos 110 a 114 supra). Não obstante isso, a Corte recorda que, conforme os princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Estado não poderá alegar descumprimento em virtude de obstáculos de direito interno.¹⁵

Assim, uma vez que os instrumentos de gestão da superpopulação foram definidos pelo Supremo há mais de uma década, mas continuam a não ser manejados pelos/as juízes/as da execução, é necessária a intervenção do Conselho Nacional de Justiça, órgão com atribuição para a regulamentação, mediante Resolução, da forma procedimental de efetivação da saída antecipada e de outras medidas desencarceradoras.

Frise-se, aliás, que diante do recente aumento no influxo de prisões no Estado, em decorrência dos ataques, faz-se necessária a aplicação de medidas desencarceradoras diante do déficit de vagas. Até o dia 26 de março de 2023, 206 pessoas

¹⁵ Corte Interamericana de Direitos Humanos – Resolução CIDH de 22 de novembro de 2018 – Medidas Provisórias a respeito do Brasil – Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho



já haviam sido presas como suspeitas de participarem dos ataques.¹⁶ Havendo um aumento anormal no número de inclusões, a solução já encontrada pelo STF em casos similares¹⁷ foi justamente a aplicação das medidas desencarceradoras do Tema n. 423 da Repercussão Geral.

Assim, entendemos caber ao Conselho Nacional de Justiça a instauração de procedimento com vistas à regulamentação geral do instituto da saída antecipada e das medidas previstas na SV 56 e no Tema n. 423 da Repercussão Geral, nos termos do já definido pelo C. STF, prevendo a forma de elaboração das listas e o procedimento de análise dos casos de progressão ou aplicação de outras medidas desencarceradoras.

Órgãos com atribuição para análise da sugestão: Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF-CNJ).

3) Implantação efetiva das equipes mínimas de atenção à saúde referenciadas pela PNAISP

Conforme documentado pelo Relatório do MNCPT, o atendimento à saúde no sistema prisional do Rio Grande do Norte é extremamente deficitário. Conforme informaram os peritos:

Apesar de existir um fluxo estabelecido entre as unidades para referência e contra referência, conforme site oficial, durante nossas inspeções no estado, constatamos que há um déficit de atendimento muito grande para a população privada de liberdade, que fica sujeita a um atendimento precário e demorado, tendo em vista que muitos municípios não fornecem pessoal em número suficiente de acordo com

¹⁶ G1. *Polícia prende suspeitos de integrar facções e realizar ataques criminosos no RN*. 27/03/2023. Disponível em <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2023/03/27/policia-prende-suspeitos-de-integrar-faccoes-e-realizar-ataques-criminosos-no-rn.ghtml>>.

¹⁷ Recentemente, após os ataques à Democracia ocorridos em 08/01/2023, que levaram à decretação da prisão de centenas de pessoas, o C. STF atendeu ao pleito da Defensoria Pública do Distrito Federal, tendo o Exmo. Min. Gilmar Mendes concedido medida cautelar para determinar a soltura, mediante monitoramento, de 85 mulheres presas na Penitenciária Feminina do DF (Colméia), a fim de evitar a superlotação que seria provocada pelo influxo anormal de novas detentas. (STF – Min. Gilmar Mendes – MC na RCL 53005/DF – j. 16/01/2023)



a PNAISP, conforme descreveremos no presente relatório. Convém ressaltar, ainda, a falta de dados epidemiológicos no site do governo para uma análise mais completa.¹⁸

Verifica-se que os profissionais e a quantidade das equipes de saúde não correspondem ao previsto na normativa em vigor: a Portaria Interministerial n. 01/2014, do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça c.c. a Portaria n. 482/2014, do Ministério da Saúde.

A Lei n. 8090/1990 implementou o Sistema Único de Saúde, assegurando o direito universal ao seu acesso, como direito imposto a todos/as, independente da complexidade, custo e natureza dos serviços envolvidos. Tais diretrizes devem também ser observadas no cárcere.

Assim, a política nacional, à qual aderiu o Estado do Rio Grande do Norte, incorporada nos atos normativos citados, prevê que a atenção à saúde no cárcere será integrada ao SUS, com a constituição de equipes mínimas vinculadas à Secretaria de Saúde (e não à Administração Prisional ou à Segurança Pública), para atendimento interno, sem prejuízo de atendimento externo em casos de média ou alta complexidade.

A referida política prevê, ainda, a composição mínima das equipes de saúde prisionais, bem como a existência de repasse de recursos para a composição, funcionamento e remuneração dessas equipes.

Ocorre que, como aponta o relatório do MNCPT, diversos municípios alegam que não possuem meios de contratação de profissionais de saúde, deixando de prestar assistência à saúde aos/às cidadãos/às presos/as em seu território, muito embora, como é cediço, computem a população presa na base de cálculo dos repasses do Piso de Assistência Básica e da Assistência Farmacêutica.

A situação de sonegação de assistência à saúde, além de reforçar a revolta no ambiente carcerário, sendo uma das demandas mais comuns dentre os presos, pode levar à responsabilização dos gestores nos três níveis federativos.

Nesse passo, considera-se urgente a efetiva implantação das equipes da PNAISP no Estado. Deve haver diálogo e integração entre os gestores de saúde municipais, Estaduais e Federais, preferencialmente por meio de comissão própria ou da

¹⁸ Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, *op. cit.*, p. 34.



Comissão Intergestores Tripartite, com o fito de apresentação e cumprimento de plano de instalação de equipes para o pleno atendimento à saúde da população presa.

Note-se, aliás, que o C. STF, ao julgar a Medida Cautelar da ADPF 347 e declarar o estado de coisas inconstitucional nos presídios brasileiros, determinou o descontingenciamento das verbas do FUNPEN. Contudo, até o momento, tais verbas não vêm sendo alocadas para a efetiva implementação da PNAISP.

Assim, sugere-se a constituição de comissão envolvendo o Ministério da Saúde, a Comissão Intergestores Tripartite e a Secretaria Nacional de Políticas Penais, vinculada ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a fim de, em prazo exíguo, propiciar a instalação das equipes de saúde da PNAISP em todas as unidades prisionais do Rio Grande do Norte, com utilização, se necessário, de verbas do FUNPEN.

Órgãos com atribuição para análise da sugestão: Ministério da Saúde, Comissão Intergestores Tripartite, Secretaria Nacional de Políticas Penais, Ministério da Justiça e da Segurança Pública

4) Criação de gabinete transitório ou observatório da crise penitenciária no Rio Grande do Norte no âmbito do Ministério da Cidadania e dos Direitos Humanos

No caso, reputa-se essencial o acompanhamento próximo por órgão de promoção de Direitos Humanos das medidas adotadas pelos gestores responsáveis (sejam as sugestões da presente agenda, sejam outras medidas).

Vemos com preocupação que se estejam priorizando medidas voltadas apenas à atuação de forças de segurança, como o acionamento da Força Nacional, sem a elaboração de um plano integrado de políticas públicas, visando ao enfrentamento da crise e à não repetição do massacre prisional de 2019 e dos ataques e que atualmente vêm assolando o Estado.

De outra banda, o relatório do MNCPC aponta a deficiência de fiscalização dos presídios locais pelos órgãos legalmente responsáveis para tanto.



Assim, sendo necessária a elaboração de diagnóstico e de um plano urgente de atuação, bem como a fim de dar-se transparência à situação prisional local e às políticas públicas a serem implementadas, reputamos necessária a constituição de um gabinete transitório ou observatório da crise penitenciária no Rio Grande do Norte no âmbito do Ministério da Cidadania e dos Direitos Humanos.

Nesse passo, seria função desse órgão a solicitação de todos os relatórios de inspeção produzidos por outros órgãos responsáveis (MNPCP, juízo correedor local das unidades prisionais, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Conselho Penitenciário Estadual e Conselho da Comunidade), compilando os dados e identificando quais órgãos têm falhado em sua atribuição legal de monitoramento e regularização do funcionamento das unidades penais.

Ainda, sugere-se que o gabinete/observatório monitore e divulgue a atuação local da Força Nacional, da Polícia Penal local, bem como das forças de segurança locais, apontando eventuais irregularidades e violações de Direitos Humanos e promovendo a responsabilização mediante provocação dos órgãos responsáveis.

No mais, parece relevante a realização de audiência pública, ouvindo presos/as, egressos/as, familiares e órgãos da sociedade civil, a fim de colherem-se denúncias e dados relevantes, não captados pelos órgãos oficiais de monitoramento. Acerca da proposta de audiência pública, reputa-se que deva ser realizada presencialmente em local acessível, no Estado do Rio Grande do Norte, com transmissão e possibilidade de participação *on-line*, sendo desejável a participação do Excelentíssimo Ministro de Estado da Cidadania e dos Direitos Humanos.

Ao cabo, sugere-se a elaboração de relatório circunstanciado, com recomendações específicas aos órgãos responsáveis, dando-se ampla publicidade ao documento, até para que possa ser utilizado para instruir a atividade legislativa ou mesmo a tutela jurisdicional coletiva para garantia dos direitos sociais, da vida e da integridade física no âmbito prisional.

Órgãos com atribuição para análise da sugestão: Ministério da Cidadania e dos Direitos Humanos, Conselho Nacional de Direitos Humanos



5) Constituição de Força Tarefa pelas Defensorias Públicas do Brasil para análise e postulação nos processos dos presos do Rio Grande do Norte

As denúncias de falta de atendimento jurídico e de ausência de informações processuais é uma constante no Relatório do MNCPC. Acerca da Penitenciária de Alcaçuz, consta do documento:

Sobre o direito à assistência jurídica, o diretor informou que não há defensores lotados na unidade e tampouco advogados. Nas entrevistas com as pessoas presas, às solicitações por atendimento jurídico foram uníssonas. O desconhecimento sobre a situação de seus processos foi alarmante. (grifo no original).

Nos termos do art. 134 da CRFB, é obrigação das Defensorias Públicas “a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados”.

Sabe-se, por outro lado, do investimento insuficiente na expansão das Defensorias Públicas, inexistindo, na realidade nacional, Defensores/as Públicos/as suficientes para o atendimento e patrocínio de toda a população prisional.

Nesse passo, conforme já foi realizado em outras oportunidades¹⁹ e, inclusive, institucionalizado por meio do programa “Defensoria sem Fronteiras”, sugere-se ao Colégio Nacional de Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE) a criação de Força Tarefa, com o deslocamento temporário de Defensores Públicos de outros Estados da Federação, mediante concordância, a fim de promover-se o atendimento de todos os presos do Estado, bem como análise processual e postulação em todos os processos de conhecimento ou de execução que contem com réu/ré preso/a.

Ainda, sugere-se que a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte estude e delibere, por meio de seu Conselho Superior, a constituição de órgão ou núcleo especializado no monitoramento e na tutela coletiva (jurisdicional e administrativa) relacionada ao sistema prisional local.

¹⁹ Nesse sentido, por exemplo, a força-tarefa realizada ente 27 de janeiro e 10 de fevereiro de 2014 no Estado do Maranhão, após massacre ocorrido no Complexo de Pedrinhas.



Órgão com atribuição para análise da sugestão: Colégio Nacional de Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE), Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte.

6) Regulamentação, pelo CNPCP, acerca da assistência material e da proibição do racionamento de água

A assistência material é direito previsto no art. 12 da LEP, incluindo alimentação, vestuário adequado, instalações higiênicas, o que, por óbvio, inclui fornecimento de água e energia, além de fornecimento de itens de higiene pessoal e produtos para a limpeza das áreas comum e das celas. Ademais, tais direitos estão estampados de forma clara no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Nesse sentido, por exemplo, as Regras de Mandela:

Regra 18: Deve ser exigido que o preso mantenha sua limpeza pessoal e, para esse fim, deve ter acesso a água e artigos de higiene, conforme necessário para sua saúde e limpeza.

Regra 19: Todo preso que não tiver permissão de usar roupas próprias deve receber roupas apropriadas para o clima e adequadas para mantê-lo em boa saúde. Tais roupas não devem, de maneira alguma, ser degradantes ou humilhantes.

Regra 23: Todo preso deve receber da administração prisional, em horários regulares, alimento com valor nutricional adequado à sua saúde e resistência, de qualidade, bem preparada e bem servida.

Em absoluto desrespeito ao ordenamento interno e internacional, contudo, o sistema prisional do Rio Grande do Norte vem violando sistematicamente o direito à dignidade dos/as presos/as, sendo que o não fornecimento de água, energia e itens básicos de higiene e vestuário foi documentado no relatório do MNCPT.

Chega a causar indignação que o relatório aponte que os presos de Alcaçuz não têm acesso a papel higiênico:

Além do não fornecimento de itens de higiene pessoal e limpeza pelo estado do Rio Grande do Norte, há uma expressa proibição da utilização de papel higiênico pelos custodiados com a inaceitável justificativa de que podem utilizá-lo como massa para ocultar algum buraco, assim como os livros.



Insta lembrar que as pessoas presas não têm acesso a água de forma ilimitada, só quem tem família com condições financeiras recebe itens para higiene e ainda assim o papel higiênico é proibido.²⁰

Também causa espécie a descrição da forma de racionamento de água nas unidades prisionais. Na Penitenciária de Alcaçuz, constatou-se:

O acesso à água é franqueado apenas três vezes ao dia, pela manhã, tarde e à noite. A duração varia entre 20 a 30 minutos e esta água é destinada a: ingestão, higienização das roupas, das celas e higiene pessoal.²¹

Ocorre que, embora sejam incontestáveis os direitos ora mencionados, a ausência de critérios objetivos faz com que seja mais difícil a exigibilidade de cumprimento do dever do Estado, quer pela via administrativa, quer pela via jurisdicional.

Assim, reputa-se necessária a elaboração de ato normativo padronizando regras acerca do fornecimento de água e energia (com proibição de racionamento) e promovendo a especificação e a quantificação dos itens mínimos a serem entregues aos presos (vestuário e higiene), bem como os padrões quantitativos e qualitativos de alimentação (incluídas hipóteses de alimentação especial por questões de saúde ou religiosas/filosóficas).

Nesse passo, o órgão técnico com atribuição para a padronização e especificação dos parâmetros mínimos a serem atendidos pelo Poder Público no cumprimento do dever de prover assistência material nas unidades prisionais é o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, conforme atribuições do art. 64 da LEP e de seu Regimento Interno (Portaria MJ n. 1.107/2008), que prevê a possibilidade de regulamentação, por Resolução, da definição de prioridades e regras gerais acerca do desenvolvimento da execução penal, em âmbito administrativo. No mais, o referido Regimento prevê ao CNPCP a prerrogativa de “estabelecer os critérios e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN” (art. 1º, XIII).

No que diz respeito à alimentação, ainda que o CNPCP conte com a Resolução n. 3 de 2017, verifica-se seu caráter excessivamente amplo: “As refeições oferecidas deverão ser planejadas para cobrir 100% das necessidades nutricionais

²⁰ Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, *op. cit.*, p. 68.

²¹ *Idem*, p. 63.



diárias dos indivíduos e grupos atendidos” (art. 3º), havendo apenas menção ao quantitativo de alguns nutrientes recomendados pela OMS e a quantificação apenas das porções de vegetais *in natura*.

No que concerne à assistência material em geral, por seu turno, a Resolução n. 4 de 2017 é ainda mais lacônica, eis que não traz a listagem de itens mínimos obrigatórios e a reposição mínima demandada, consideradas as diferenças climáticas.

Desse modo, sugere-se, a partir de estudos técnicos, a elaboração de Resolução, por meio do CNPCP, acerca dos padrões quantitativos e qualitativos de assistência material, contemplando-se: i) a proibição do racionamento de água/energia e previsão de necessidade de sistema de aquecimento da água para banho; ii) os parâmetros técnicos quantitativos e qualitativos acerca da alimentação fornecida, prevendo-se o atendimento às necessidades nutricionais, com a especificação de itens e a pesagem exigida, inclusive com a elaboração de cardápio mínimo, que leve em conta a variação de alimentos e as especificidades regionais; iii) as hipóteses de alimentação especial, por conta de quadro de saúde que a demande, ou de crença religiosa ou opção filosófica; iv) os parâmetros técnicos quantitativos e qualitativos acerca do fornecimento de vestuário (incluindo-se roupa de cama e de banho), itens de higiene pessoal e produtos de limpeza das celas e áreas comuns, considerando-se as variações regionais de temperatura e clima; v) regras para a garantia do direito à dignidade menstrual de mulheres, homens transexuais e demais pessoas que menstruem (Lei n. 11.432/2023).

17

Órgão com atribuição para análise da sugestão: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

7) Constituição e efetiva implementação do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio Grande do Norte

A criação dos Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura está prevista no Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura das Nações Unidas, que foi promulgado pelo Brasil por meio do Decreto n° 6.085/2007.



A par do Mecanismo Nacional, cabe aos Estados da Federação a criação de Mecanismos Estaduais, para acompanhamento e inspeção sistemática dos espaços de privação de liberdade de seu território. Tais Mecanismos Estaduais, atualmente, funcionam em diversos Estados (Rondônia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Rio de Janeiro).

No Estado do Rio Grande do Norte, apenas foi criado o Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, pelo Decreto n. 29.269/2019, com atribuições colaborativas e opinativas a outros órgãos públicos. Não houve, ainda, a criação de um Mecanismo Estadual, com efetiva atribuição fiscalizatória, nos moldes do Mecanismo Nacional.

O Comitê, aliás, conforme noticiado pela imprensa, informou que alertava o Governo do Estado sobre o advento de uma possível crise na segurança pública desde 2021.²² A inexistência de um Mecanismo com a responsabilidade de realização de inspeções e elaboração e divulgação de relatórios, contudo, enfraquece o sistema de prevenção e combate à tortura, bem como impede que o Estado e a sociedade tenham informações claras e independentes sobre o sistema prisional local.

Na constituição do Mecanismo Estadual, seja por lei estadual, seja pela via de decreto, deve-se prever, obrigatoriamente, a independência dos peritos, que devem ser escolhidos a partir de análise técnica e curricular pelo Comitê Estadual, enquanto órgão colegiado com representação ao menos paritária da sociedade civil organizada, garantindo-se mandato aos peritos do Mecanismo. No mais, deve-se garantir a participação do Ministério da Cidadania e dos Direitos Humanos na criação do Mecanismo Estadual, a fim de que sejam avençadas as atribuições e as formas de articulação e intercâmbio com o Mecanismo Nacional e demais órgãos federais.

Órgãos com atribuição para análise da sugestão: Governo do Estado do Rio Grande do Norte, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, Comitê de Prevenção e Combate à Tortura do Rio Grande do Norte, Ministério da Cidadania e dos Direitos Humanos.

²² UOL. *Comitê do RN alertou autoridades sobre possível crise de segurança em 2021*. 24/03/2023. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/03/24/comite-prevencao-combate-tortura-alerta-crise-rio-grande-do-norte-2021.htm>>



8) Fiscalização, pelo MNCPT, das unidades prisionais de mulheres no Estado do Rio Grande do Norte

Conforme já mencionado neste documento, causa surpresa que o relatório publicado pelo MNCPT não contenha dados de inspeção nas unidades prisionais femininas e demais estabelecimentos de custódias de mulheres.

Como é cediço, há diversas especificidades quando se trata do encarceramento de mulheres, tendo-se em vista o patriarcado estrutural que as relega a principais provedoras do lar e encarregadas normalmente exclusivas ou prioritárias das funções de maternagem. No mais, ainda há especificidades no atendimento à saúde e à prevenção de doenças, bem como a atenção específica a gestantes e lactantes e presas em alas materno-infantis. Para além disso, há questões vinculadas à garantia de dignidade menstrual, como o fornecimento de absorventes íntimos ou coletores. Por fim, quando do encarceramento de mulheres, é mais comum o abandono pelo companheiro ou pela família, com a ruptura dos laços familiares, a demandar políticas públicas de assistência social efetivas.

O crescimento do encarceramento de mulheres no Brasil, aliás, dá-se em ritmo superior ao encarceramento de homens, tendo quadruplicado entre os anos de 2000 e 2022.²³

Nesse passo, sugere-se ao MNPCT a complementação do *Relatório de Inspeções Regulares no Estado do Rio Grande do Norte*, com a realização de inspeções e a inclusão de dados relativamente às unidades de prisão de mulheres do Estado, dando-se ampla publicidade ao documento.

Órgão com atribuição para análise da sugestão: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNCPT.

²³ Folha de São Paulo. *Brasil passa a Rússia e vira 3º país com mais mulheres presas no mundo*. 25/10/2022. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/10/brasil-passa-a-russia-e-vira-3o-pais-com-mais-mulheres-presas-no-mundo.shtml>>.



Conclusões

Desde a sua fundação, este Instituto tem denunciado as consequências negativas que a pena de prisão gera quando empregada como meio de solução dos problemas mais complexos da nossa sociedade. O que acontece no Rio Grande do Norte também é retrato da ineficiência de políticas criminais que propagam discursos e medidas voltadas ao hiperencarceramento. Ressalte-se que a adoção de práticas populistas ostensivas, pautadas em discursos bélicos, há anos tem se demonstrado incapaz de promover a segurança pública, resultando apenas em mais restrições de direitos e garantias fundamentais, no fomento à criminalidade, na difusão do temor social e na exposição dos agentes estatais da segurança.

Assim, o IBCCRIM vem a público apresentar a presente agenda emergencial com medidas reputadas efetivas para o enfrentamento da crise penitenciária no Estado, colocando-se desde já à disposição das autoridades e da sociedade civil para colaborar com os trabalhos e discussões visando à intervenção, não apenas emergencial, mas também estrutural sobre a crise de segurança pública e a crônica crise penitenciária no Rio Grande do Norte.

Renato Stanziola Vieira
Presidente
IBCCRIM

Bruno Shimizu
2º Secretário
IBCCRIM

Roberto Moura
Coordenador
Departamento de Sistema Prisional
IBCCRIM

Francisco Alessandro de O. Araújo
Coordenador Estadual
Rio Grande do Norte
IBCCRIM

Demais Diretores(as) do IBCCRIM Gestão 2023/24:

Maria Carolina Amorim

Carina Quito

Juliana Sanches Ramos

Vinicius Assumpção

Camila Torres

Luanna Tomaz de Souza

Raquel Lima Scalcon

Antonio Pedro Melchior

Fernanda P. de Castilho