



**UNODC**

Escritório das Nações Unidas  
sobre Drogas e Crime



**Manual de princípios  
básicos e práticas  
promissoras sobre**  
**Alternativas à  
Prisão**

SÉRIE DE MANUAIS DE JUSTIÇA CRIMINAL



FAZENDO **JUSTIÇA**



ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME  
Viena

# **Manual de princípios básicos e práticas promissoras sobre Alternativas à Prisão**

SÉRIE DE MANUAIS DE JUSTIÇA CRIMINAL



ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS  
Nova Iorque, 2007

## **Apresentação**

A Constituição brasileira alicerça nossas aspirações enquanto sociedade fundada no estado democrático de direito ao mesmo tempo em que fomenta o avanço social com respeito aos direitos fundamentais e à dignidade humana. Nesse sentido, é dever indelével das instituições, especialmente do Judiciário, zelar para que nossas ações apontem para esse norte civilizatório, não apenas rechaçando desvios a essa finalidade, mas agindo já para transformar o presente que almejamos.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que quase 1 milhão de brasileiros vivem à margem da lei máxima do país dentro de nossas prisões, com efeitos nefastos para o grau de desenvolvimento inclusivo com o qual nos comprometemos por meio da Agenda 2030 das Nações Unidas. É desse cenário que se ocupa o programa Fazendo Justiça, parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura do Departamento Penitenciário Nacional.

O programa vem realizando ações estruturantes a partir da colaboração e do diálogo entre diferentes instituições em todo o espectro federativo. São 28 ações desenvolvidas simultaneamente para fases e necessidades do ciclo penal e do ciclo socioeducativo, que incluem a facilitação de serviços, reforço ao arcabouço normativo e produção e difusão de conhecimento. É no contexto desse último objetivo que se insere a presente publicação, agora parte integrante de um robusto catálogo que reúne avançado conhecimento técnico, com orientação prática para aplicação imediata em todo o país.

Esta publicação integra um conjunto de ações implementadas com apoio técnico do programa Fazendo Justiça para racionalizar a porta de entrada do sistema prisional. O objetivo é induzir uma política de redução do encarceramento ancorada em parâmetros nacionais e internacionais, bem como à luz da Resolução CNJ nº 213/2015 e das recentes mudanças no Código de Processo Penal brasileiro.

De forma alinhada a esta publicação, o Fazendo Justiça tem contado com o apoio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) para executar ações nacionais estruturantes de fomento à legalidade das prisões, à proporcionalidade nas respostas penais e à inclusão social.

A disseminação da versão em português deste Manual, produzido originariamente pelo UNODC em Viena, difunde novas abordagens e ferramentas capazes de fortalecer iniciativas em curso no Judiciário brasileiro para superar o desafio histórico do encarceramento no país.

**Luiz Fux**

**Presidente do Conselho Nacional de Justiça**

## Agradecimentos

O Manual sobre Alternativas à Prisão foi elaborado para o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) por Dirk van Zyl Smit, Professor de Direito Penal Internacional e Comparativo da Universidade de Nottingham, Reino Unido, ex-Professor de Criminologia e Reitor do Corpo Docente de Direito Universidade da Cidade do Cabo, África do Sul.

O manual foi revisado em uma reunião de grupo de especialistas realizada no UNODC em Viena de 31 de outubro a 1º de novembro de 2005. O UNODC deseja agradecer as valiosas contribuições recebidas dos seguintes especialistas que participaram dessa reunião: Alvaro A. Burgos Mata, Yvon Dandurand, Curt T. Griffiths, Nashaat H. Hussein, Kittipong Kittayarak, Tapio Lappi-Sepälä, Benjamin Naimark-Rowse, Adam Stapleton e Vera Tkachenko. Mark Shaw, Ricarda Amberg, Anna Giudice, Claudia Baroni, Bernardo Camara e Miriam Magala do UNODC também contribuíram ao longo da elaboração do Manual. Após a reunião do grupo de especialistas, o manual foi revisado por Suzanne Schneider e Sharman Esarey, consultores do UNODC.

O UNODC agradece também o apoio fornecido pelos governos do Canadá, Suécia e Noruega para a elaboração do manual.

### Versão original

Publicação das Nações Unidas  
Nº de venda E.07.XI.2  
ISBN 978-92-1-148220-1

### Versão em português

Publicação das Nações Unidas  
EM BREVE

Este documento não foi formalmente publicado.

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

N125m

Nações Unidas. Escritório sobre Drogas e Crime.

Manual de princípios básicos e práticas promissoras sobre alternativas à prisão [recurso eletrônico] / Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime ; tradução de Wide Traduções. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Título original: Handbook of basic principles and promising practices on alternatives to imprisonment.

90 p. : fots., tabs. (Série Fazendo Justiça. Coleção alternativas penais).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-65-5972-548-9

ISBN 978-65-88014-03-5 (Coleção)

1. Justiça restaurativa. 2. Alternativas penais. 3. Processo penal. I. Título. II. Wide Traduções (Trad.). III. Série.

CDU 343

CDD 345

Bibliotecário: Phillipe de Freitas Campos | CRB1 3282

Tradução: Wide Traduções

Revisão: Ana Luzia Abraão Facundes

Supervisão Técnica: Igo Gabriel dos Santos Ribeiro

Suporte: Luis Gustavo Cardoso, Mariana Andrade Cretton

Diagramação: Annie Akemi P. Yanaga, Mariane Franco Ferreira

# Índice

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>1. Introdução às alternativas à prisão</b>	<b>3</b>
1.1 Por que considerar alternativas à prisão?	3
1.2 O que deve ser feito?	7
1.3 Quem deve desenvolver a estratégia para alternativas à prisão?	9
1.4 Desafios em potencial	9
1.5 O papel das Nações Unidas	10
<b>2. Limitação do alcance do sistema de justiça criminal</b>	<b>13</b>
2.1 Descriminalização	13
2.2 Estratégias alternativas	14
2.3 Quem deve agir?	16
<b>3. Processos de pré-julgamento, pré condenação, e pré-sentença</b>	<b>17</b>
3.1 Geral	17
3.2 Alternativas à prisão cautelar	19
3.3 Considerações sobre a implementação de alternativas à prisão cautelar	20
3.4 Requisitos de infraestrutura para alternativas à prisão cautelar	22
3.5 Quem deve agir?	23
<b>4. Sentença e penas alternativas</b>	<b>25</b>
4.1 Sentença	25
4.2 Possíveis alternativas às sentenças de prisão	26
4.3 Sentenças não privativas de liberdade específicas	28
4.4 Requisitos de infraestrutura para alternativas à sentença	39
4.5 Escolha de alternativas à prisão na fase de sentença	41
4.6 Quem deve agir?	45
<b>5. Liberdade antecipada</b>	<b>47</b>
5.1 Formas de liberdade antecipada	47
5.2 Liberdade antecipada: preocupações e respostas	50
5.3 Liberdade antecipada por motivos de clemência	53
5.4 Liberdade condicional e sua infraestrutura administrativa	80
5.5 Quem deve agir?	82

<b>6. Categorias especiais</b>	<b>83</b>
6.1 Geral	83
6.2 Crianças	83
6.3 Infratores(as) da legislação antidrogas	89
6.4 Doença mental	93
6.5 Mulheres	95
6.6 Grupos representados em excesso	97
<b>7. Em direção a uma estratégia coerente</b>	<b>99</b>
7.1 Base de conhecimento	101
7.2 Iniciativa política	101
7.3 Reforma legislativa	101
7.4 Infraestrutura e recursos	102
7.5 Ampliação da rede	102
7.6 Monitoramento	102
7.7 Promoção de alternativas	103
7.8 A mídia e as alternativas à prisão	104
7.9 Justiça e igualdade	104
<b>Conclusão</b>	<b>105</b>

# Introdução



Este manual faz parte de uma série de ferramentas práticas desenvolvidas pelo UNODC para apoiar os países na implementação do Estado de Direito e no desenvolvimento da reforma da justiça criminal. Ele pode ser usado em diversos contextos, inclusive como parte de projetos de capacitação e assistência técnica do UNODC. O manual apresenta ao leitor os princípios básicos para a compreensão de alternativas à prisão, bem como descrições de práticas promissoras implementadas em todo o mundo. Um Manual sobre programas de justiça restaurativa complementar também está disponível no UNODC.

Este manual oferece informações facilmente acessíveis sobre alternativas à prisão em todas as fases do processo penal, considerações importantes para a implementação de alternativas, incluindo o que diferentes sujeitos devem fazer para garantir tenham êxito e exemplos de sistemas que reduziram a prisão. O manual destina-se a funcionários da justiça criminal, organizações não governamentais e membros da comunidade que trabalham para reduzir a dependência excessiva da prisão, melhorar a prestação de justiça, incluindo reabilitação e reintegração, e integrar padrões e normas internacionais com base em direitos humanos nas políticas e práticas locais.

O manual considera estratégias gerais para reduzir o alcance do sistema de justiça criminal e, dessa forma, evitar indiretamente o uso de prisão. Além disso, ele examina diversos aspectos das alternativas à prisão que devem ser considerados na avaliação das necessidades e demandas do sistema de justiça criminal de um país. É importante ressaltar que o

manual foca sistematicamente na implementação de alternativas nas seguintes fases do sistema de justiça criminal:

- Pré-julgamento;
- Sentença;
- Liberdade antecipada de presos(as) condenados(as).

O manual destaca também estratégias para reduzir a prisão em quatro grupos principais para os quais a prisão tem efeitos especialmente deletérios e que podem se beneficiar de alternativas em todos os níveis:

- Crianças;
- Usuários de drogas;
- Pessoas com doenças mentais;
- Mulheres.

Por fim, o manual apresenta os componentes críticos que devem ser considerados no desenvolvimento de uma estratégia para o desenvolvimento e implementação de uma ampla variedade de alternativas à prisão, a fim de reduzir a população carcerária, listando não apenas os principais fatores e elementos, mas também armadilhas em potencial e maneiras de evitá-las. O manual não se destina a servir como uma prescrição de política para alternativas de sentença específicas, mas visa fornecer orientação sobre a implementação de diversas alternativas de sentença que integram os padrões e normas das Nações Unidas.

# 1. Introdução às alternativas à prisão



## 1.1 Por que considerar alternativas à prisão?

Há prisões em todos os países do mundo. Os formuladores de políticas e administradores podem, portanto, simplesmente considerá-las um fato dado e não tentar ativamente encontrar alternativas para elas. No entanto, a prisão não deve ser considerada como a forma natural de punição. Em muitos países, o uso da prisão como forma de punição é relativamente recente. Pode ser estranho às tradições culturais locais que por milênios confiaram em formas alternativas de lidar com crimes. Além disso, a prisão tem se mostrado contraproducente na reabilitação e reintegração dos(as) acusados(as) de crimes leves, bem como para certas populações vulneráveis.

Entretanto, na prática, o uso geral de prisão está aumentando em todo o mundo, embora haja poucas evidências de que seu uso crescente esteja melhorando a segurança pública. Existem hoje mais de nove milhões de presos(as) em todo o mundo, e esse número está crescendo.<sup>1</sup> A realidade é que o número crescente de presos(as) está levando a uma superlotação frequentemente grave nas prisões. Isso está resultando em condições de prisão que violam os padrões das Nações Unidas e outros que exigem que todos(as) os(as) presos(as) sejam tratados com respeito devido à sua dignidade e valor inerentes como seres humanos.

Existem diversas razões importantes para que o foco principal seja

<sup>1</sup> R. Walmsley, *World Prison Population List*, International Centre of Prison Studies, King's College, Londres, 2005.

colocado em alternativas que reduzam o número de pessoas na prisão e para que a prisão seja usada apenas como último recurso.<sup>2</sup>

### **Prisão e direitos humanos**

A liberdade individual é um dos direitos humanos mais fundamentais, reconhecida em instrumentos internacionais de direitos humanos e constituições nacionais em todo o mundo. Para retirar esse direito, mesmo que temporariamente, os governos têm o dever de justificar o uso da prisão como necessária para atingir um objetivo social importante para o qual não existem meios menos restritivos com os quais o objetivo pode ser alcançado.

A perda de liberdade que resulta da prisão é inevitável, mas, na prática, a prisão geralmente afeta vários outros direitos humanos. Em muitos países do mundo, os(as) presos(as) são privados(as) de comodidades básicas. Eles(as) são frequentemente mantidos(as) em condições de superlotação, malvestidos(as) e mal alimentados(as). Eles(as) são particularmente vulneráveis a doenças e, ainda assim, recebem tratamento médico precário. Eles(as) têm dificuldade de manter contato com seus filhos e/ou filhas e outros membros da família. Essas condições podem literalmente colocar em risco a vida dos(as) presos(as).

Cada vez mais, as cortes de justiça e tribunais de direitos humanos têm reconhecido que sujeitar os(as) presos(as) a tais condições nega sua dignidade humana. Tais condições foram consideradas desumanas e degradantes. Com muita frequência, a maioria desses(as) presos(as) são infratores(as) de baixa categoria, muitos(as) dos(as) quais podem estar aguardando julgamento e poderiam ser tratados(as) com alternativas apropriadas, em vez de prisão. A implementação de alternativas efetivas à prisão reduzirá a superlotação e facilitará a gestão das prisões de forma a permitir que os Estados cumpram suas obrigações básicas para com os(as) presos(as) sob seus cuidados.

### **A prisão é dispendiosa**

O custo da prisão em todo o mundo é difícil de calcular, mas as melhores estimativas estão em torno de 62,5 bilhões de dólares por ano, usando as estatísticas de 1997.<sup>3</sup> Os custos diretos incluem a construção e administração de prisões, bem como alojamento, alimentação e cuidado dos(as) presos(as). Existem também custos indiretos ou consequentes

<sup>2</sup> Ver também Matti Joutsen and Uglješa Zvekic, “Noncustodial sanctions: Comparative Overview” em Uglješa Zvekic (ed.), *Alternatives to Imprisonment in Comparative Perspective*, UNICRI/Nelson-Hall, Chicago, 1994, pp. 1-44.

<sup>3</sup> G. Farrell and K. Clark, *What does the world spend on criminal justice?* (HEUNI Paper No. 20) The European Institute for Crime Prevention and Control affiliated to the United Nations, (Helsinki, 2004).

significativos, pois a prisão pode afetar a comunidade em geral de várias maneiras negativas. Por exemplo, as prisões são incubadoras de doenças como tuberculose e AIDS, especialmente quando estão superlotadas. Quando os(as) presos(as) são liberados(as), eles(as) podem contribuir para a disseminação dessas doenças.

### Visando a superlotação de prisões

A Penal Reform International estima que nove milhões de pessoas estão na prisão ou detidas, geralmente em condições abaixo dos padrões internacionais de direitos humanos aplicáveis, o que mina seriamente as chances de seu retorno produtivo à sociedade. A superlotação muitas vezes representa riscos à saúde pública, prejudica o controle da violência dentro da prisão, cria um ambiente perigoso para os(as) funcionários(as) prisionais e torna impossível cumprir os padrões mínimos de detenção definidos pelas Nações Unidas, que exigem luz, ar, higiene e privacidade adequadas.

A Declaração de Ouagadougou sobre a Aceleração da Reforma Penal e Penitenciária na África (2002) apela para a tomada de medidas contra a superlotação: “As agências de justiça criminal devem trabalhar juntas para diminuir o uso da prisão. A população carcerária só pode ser reduzida por meio de uma estratégia organizada.”

A Penal Reform International sugere um plano de dez pontos para reduzir a superlotação: debate público informado; usar a prisão como último recurso em todas as fases do sistema de justiça criminal; aumentar a capacidade das prisões; redirecionar casos leves; reduzir a prisão cautelar; desenvolver alternativas; reduzir a extensão das sentenças e garantir sentenças consistentes; desenvolver soluções para manter os jovens fora da prisão; tratar em vez de punir os(as) dependentes químicos(as), os(as) infratores(as) com transtornos mentais e com doenças terminais; e garantir justiça para todos.

*Fonte:* Penal Reform International.

### O custo da prisão

No Brasil:

Custo médio de um prisioneiro(a):

R\$ 800 por mês

Custo médio de construção por prisioneiro(a):

R\$ 12.000 (instalação de segurança média),

R\$ 19.000 (instalação de alta segurança)

Em comparação:

Custo médio de um aluno de escola pública (região Sudeste):

R\$ 75 por mês

Custo médio de construção de uma casa para os pobres:

R\$ 4.000 a R\$ 7.000

*Fonte:* Plano Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Brasil, 2002 (Versão em inglês, Instituto Cidadania)  
<http://www.mj.gov.br/senasp/biblioteca/documentos/PUBLIC%20SECURITY%20NATIONAL%20PLAN%20ingl%C3%AAs.pdf>

### A prisão é usada em excesso

É essencial que os formuladores de políticas observem atentamente quem está detido(a), por que está lá e por quanto tempo está detido(a). Quando esses dados não estão imediatamente disponíveis, devem ser tomadas medidas para garantir que sejam regularmente relatados aos formuladores de políticas e a outras partes interessadas no sistema de justiça criminal. Invariavelmente, os dados revelarão que os(as) presos(as) são desproporcionalmente provenientes dos grupos mais pobres e vulneráveis da comunidade. Esses(as) presos(as) podem estar cumprindo penas por delitos leves ou não violentos ou podem estar aguardando julgamento por períodos inaceitavelmente longos. Para eles(as), a prisão pode não ser adequado. As alternativas à prisão oferecem uma variedade de estratégias para lidar de forma apropriada com essas pessoas sem envolver prisão de forma alguma. As alternativas devem, portanto, ser o principal ponto de partida, a fim de evitar a dependência excessiva da prisão.

### Alternativas podem ser mais eficazes

Vários objetivos sociais são alegados para a prisão. Ela mantém as pessoas suspeitas de terem cometido um crime sob controle seguro até que um tribunal determine sua culpabilidade. De forma igualmente importante, a prisão pune os(as) infratores(as) condenados(as), privando-os(as) de sua liberdade depois de terem sido condenados(as) por um crime, evita que cometam mais crimes enquanto estão na prisão e, em teoria, permite que sejam reabilitados(as) durante o período de prisão. Por fim, a prisão pode ser considerada aceitável para deter pessoas que não são suspeitas ou condenadas por terem cometido um crime, mas cuja detenção é justificada por algum outro motivo.

Considerando que a prisão inevitavelmente viola pelo menos alguns direitos humanos, além de ser dispendiosa, ainda assim é uma forma tão eficaz de alcançar esses objetivos que seu uso possa ser justificado? A realidade é que a maioria dos objetivos da prisão pode ser alcançada com mais eficácia de outras maneiras. As alternativas podem infringir menos os direitos humanos das pessoas que, de outra forma, seriam detidas e representariam custos mais altos. Quando se consideram os padrões de proteção dos direitos humanos e os custos, o argumento contra a prisão, exceto como último recurso, é muito forte.

Quais são as justificativas especiais apresentadas para as diferentes formas de prisão?

No caso de presos(as) não condenados(as), a perda da liberdade requer uma justificativa particular, pois eles(as) devem ser considerados(as) inocentes das acusações até que se prove o contrário. A questão da eficácia deve estar intimamente ligada ao motivo pelo qual a detenção é considerada necessária. Se houver razão para acreditar que o(a)

*A maioria dos objetivos da prisão pode ser alcançada com mais eficácia de outras maneiras.*

suspeito(a) fugirá para evitar ser julgado(a), por exemplo, a pergunta que deve ser feita é se isso poderia ser evitado por outros meios menos custosos que não privariam a pessoa de liberdade, como no caso da prisão. Se a justificativa para a prisão for a preocupação de que o(a) suspeito(a) possa intimidar potenciais testemunhas, a mesma pergunta deve ser feita, embora a alternativa efetiva possa ser diferente daquela empregada para garantir o comparecimento ao tribunal.

Além disso, a prisão de pessoas que aguardam julgamento pode trazer desvantagens para o sistema de justiça criminal como um todo. A preparação da defesa torna-se mais difícil quando o(a) acusado(a) está detido(a) à espera de julgamento. A dificuldade de obter acesso a um advogado de defesa e outros recursos para se preparar para o julgamento pode causar atrasos e prejudicar a eficiência da administração da justiça.

*A grande maioria dos(as) presos(as) retorna à comunidade, muitos(as) sem as habilidades para se reintegrar à sociedade de maneira obediente à lei.*

No caso de presos(as) condenados(as), a questão da eficácia é complicada pelos diversos objetivos que a sentença de prisão visa atingir. Se o objetivo principal é tentar garantir que os(as) infratores(as) desistam de crimes futuros, não há evidências de que a prisão seja mais eficaz do que as penas alternativas de base comunitária. Pelo contrário, estudos comparativos sobre o impacto de diferentes formas de punição na reincidência sugerem que a prisão torna difícil para os(as) infratores(as) se ajustarem à vida exterior após a soltura e pode contribuir para sua reincidência. Usar a prisão para incapacitar os(as) infratores(as) funciona apenas na medida em que, enquanto estão cumprindo suas penas, eles(as) não estão reincidindo na comunidade. No entanto, a grande maioria dos(as) presos(as) retorna à comunidade, muitos sem as habilidades para se reintegrar à sociedade de maneira obediente à lei. Os(as) infratores(as) são incapacitados(as) enquanto cumprem suas penas, mas ao serem soltos(as) têm maior probabilidade de cometer mais crimes do que as pessoas que não sofreram prisão como resultado de sua pena. Portanto, confiar em sentenças de prisão para prevenir a reincidência criminal não é uma estratégia eficaz a longo prazo.

## 1.2 O que deve ser feito?

Um dos desafios enfrentados pelas autoridades que buscam desenvolver o uso de alternativas à prisão como forma de reduzir a população carcerária é garantir que, conceitualmente, as alternativas não sejam traçadas de forma muito restrita. As alternativas são uma parte essencial de todos os níveis e fases do sistema de justiça criminal.

### Como este manual pode ajudar

Este manual oferece ajuda concreta às autoridades que buscam orientação sobre as melhores práticas no uso de alternativas em todo o sistema de justiça criminal para reduzir a prisão. O manual:

- Considera estratégias gerais para reduzir o alcance do sistema de justiça criminal e, dessa forma, evitar indiretamente o uso de prisão, e examina

diferentes aspectos da questão que devem ser considerados na avaliação das necessidades e demandas do sistema de justiça criminal de um país (capítulo 2);

- Concentra-se sistematicamente na implementação de alternativas em todas as fases do sistema de justiça criminal: a fase de pré-julgamento (capítulo 3); a fase de sentença (capítulo 4); e a fase em que a liberdade antecipada de presos(as) condenados(as) pode ser considerada (capítulo 5);
- Destaca estratégias para reduzir a prisão nos quatro grupos principais: crianças, usuários de drogas, pessoas com doenças mentais e mulheres, para os quais a prisão tem efeitos especialmente deletérios. Eles podem se beneficiar de alternativas em todos os níveis (veja no quadro abaixo um exemplo de país que reduziu a prisão de dependentes químicos(as) por meio do uso de alternativas) (capítulo 6);
- Apresenta os componentes críticos a serem considerados no desenvolvimento de uma estratégia para elaboração e implementação de uma ampla variedade de alternativas à prisão, a fim de reduzir a população carcerária, listando não apenas os principais fatores e elementos, mas também as armadilhas em potencial e maneiras de evitá-las (capítulo 7)

#### **Alternativas para dependentes químicos(as) reduzem o número de prisões**

Até uma iniciativa de reforma abrangente em 2002, a Tailândia dependia fortemente da prisão como meio de sanção criminal. Em maio de 2002, cerca de 260.000 presos(as), mais do que o dobro da capacidade total, estavam detidos(as) em prisões tailandesas. Destes, dois terços foram condenados por acusações relacionadas a drogas, e a maioria dos(as) presos(as) também era composta por dependentes químicos(as). Dos(as) suspeitos(as) ou acusados(as) de crimes relacionados a drogas, 9% estavam detidos(as) à espera de investigação, 14% estavam detidos(as) à espera de julgamento e 12% tinham recurso pendente. As estatísticas mostraram que 13% dos(as) condenados(as) por crimes relacionados a drogas receberam penas de menos de um ano, enquanto 46% foram condenados(as) a penas de um a cinco anos. Com a implementação de programas bem-sucedidos de reabilitação pré-julgamento e liberdade antecipada de dependentes químicos(as) envolvendo ampla participação da comunidade, o uso crescente e inovador de liberdade condicional, programas de tratamento com base comunitária e iniciativas de justiça restaurativa, a população carcerária foi reduzida drasticamente. Em agosto de 2005, havia aproximadamente 160.000 detentos(as), com a população em contínua redução.

*Fonte:* para obter mais informações, consulte, por exemplo, Kittipong Kittayarak, *Diversion Programs for Drug Addicts, Restorative Justice and New Community-based Treatment Measures in Thailand*, artigo enviado à 19ª Conferência Internacional da Sociedade Internacional para a Reforma do Direito Penal realizada em Edimburgo, Escócia, de 26 a 30 de junho de 2005 (<http://www.isrcl.org/Papers/2005/kittayarak.pdf>). Veja também o site do Departamento de Correções em [www.correction.go.th](http://www.correction.go.th).

### 1.3 Quem deve desenvolver a estratégia para alternativas à prisão?

Um desafio específico é garantir que haja uma estratégia coerente para desenvolver alternativas à prisão. Legisladores, oficiais de justiça, advogados e administradores – todos têm um papel a cumprir. Eles devem trabalhar juntos. Não faz sentido, por exemplo, pressionar os tribunais para usarem alternativas às sentenças de prisão, se não houver uma lei que permita tais alternativas e uma estrutura administrativa para implementá-las.

Liderança política é essencial. Alternativas à prisão não podem ser deixadas apenas para os “especialistas”. As organizações não governamentais podem ajudar a garantir que essas questões sejam mantidas na pauta política.

O envolvimento da comunidade é igualmente importante. Existem muitas maneiras pelas quais os membros da comunidade podem ajudar na implementação de alternativas à prisão com base na comunidade, sem colocar os direitos dos(as) infratores(as) em risco. Envolver membros da comunidade tem a vantagem adicional de que eles vivenciam os benefícios de manter as pessoas fora da prisão sempre que possível e se tornam mais favoráveis às alternativas à prisão em geral.

Este manual ajuda a esclarecer o que se pode esperar desses diferentes atores em cada nível.

### 1.4 Desafios em potencial

Alternativas à prisão, embora comparativamente baratas e eficientes, poderiam tratar os(as) infratores(as) de maneira desumana e degradante e, portanto, seriam fundamentalmente inaceitáveis.<sup>4</sup> Outras podem não infringir inerentemente a dignidade humana, mas podem também ser inaceitáveis quando implementadas de forma inapropriada. As alternativas podem ser problemáticas, não apenas para os(as) infratores(as). Elas podem, por exemplo, não se atentar suficientemente às preocupações das vítimas do crime ou aos interesses legítimos de outras pessoas na sociedade. Para ajudar a evitar essas armadilhas em potencial, este manual aponta os pontos problemáticos em todos os níveis.

Outro perigo é que as iniciativas adotadas como alternativas à prisão podem não resultar em menos pessoas detidas na prisão, mas em medidas adicionais contra suspeitos(as) e infratores(as) que, de outra forma, não

<sup>4</sup> Dirk van Zyl Smit, “Legal standards and the limits of community sanctions” (1993), 1 *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, pp. 309-331.

estariam sujeitos(as) ao controle do sistema de justiça criminal. (Isso às vezes é chamado de "ampliação da rede".) O manual enfatiza a importância de se evitar o aumento do controle social dessa forma. Os programas concebidos para reduzir a população carcerária devem ser cuidadosamente direcionados para garantir que tenham o efeito pretendido e evitar a ampliação não intencional da rede de controle social.

## 1.5 O papel das Nações Unidas

Dado que a prisão é uma restrição, se não uma violação dos direitos humanos fundamentais do(a) preso(a), é de se esperar que os principais tratados das Nações Unidas limitem cuidadosamente as circunstâncias sob as quais a prisão é justificada. O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) talvez seja o mais importante desses tratados multilaterais. Outros instrumentos multilaterais, como a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, contêm limitações mais rígidas aplicáveis a categorias específicas de presos(as) em potencial.

Desde meados da década de 1950, as Nações Unidas desenvolvem e promovem padrões e normas para incentivar o desenvolvimento de sistemas de justiça criminal que atendam aos padrões fundamentais de direitos humanos. Esses padrões e normas representam uma visão coletiva de como estruturar um sistema de justiça criminal. Embora não sejam vinculativos, eles ajudaram a promover de forma significativa sistemas e ações de justiça criminal mais eficazes. As nações usam esses padrões e normas para fornecer a estrutura e promover avaliações aprofundadas que podem levar às reformas necessárias. Eles ajudaram os países também a desenvolver estratégias sub-regionais e regionais. Definem, global e internacionalmente, as “melhores práticas” e ajudam os países a adaptá-las às suas necessidades específicas.

A primeira delas, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos,<sup>5</sup> trata apenas da prisão. Embora a prisão tenha permanecido um aspecto importante dos padrões e normas, a variedade de instrumentos aumentou para cobrir todos os aspectos do sistema de justiça criminal e prevenção de crime. Hoje, os padrões e normas cobrem uma ampla variedade de questões, como justiça juvenil, tratamento de infratores(as), cooperação internacional, boa governança, proteção às vítimas e violência contra as mulheres.

De particular importância, no que diz respeito às alternativas à prisão, são as Regras Mínimas das Nações Unidas para Medidas Não Privativas de

<sup>5</sup> E.S.C. Resolução 663C(XXIV) de 31 de julho de 1957, Doc. da ONU E/3048 (1957) e 2076(LXII)(1957).

Liberdade (as Regras de Tóquio), que foram adotadas em 1986.<sup>6</sup> Essas Regras têm a redução do uso da prisão como um de seus objetivos fundamentais.<sup>7</sup>

As propostas específicas que as Regras de Tóquio fazem para medidas alternativas e não privativas de liberdade formam a base para uma política reducionista de justiça criminal. O desenvolvimento de medidas não privativas de liberdade vem acompanhado de um apelo aos Estados para “racionalizar as políticas de justiça criminal, levando em consideração a observância dos direitos humanos, os requisitos de justiça social e as necessidades de reabilitação do(a) infrator(a)”.<sup>8</sup> Ao mesmo tempo, os objetivos fundamentais das Regras reconhecem que os Estados têm flexibilidade considerável para decidir como implementá-las.<sup>9</sup> Elas enfatizam que os Estados devem “se esforçar para garantir um equilíbrio adequado entre os direitos dos(as) infratores(as) individuais, os direitos das vítimas e a preocupação da sociedade com a segurança pública e a prevenção do crime”<sup>10</sup> (Para obter mais informações sobre as Regras de Tóquio, consulte o quadro abaixo.)

#### As Regras de Tóquio

As Regras Mínimas das Nações Unidas para Medidas Não Privativas de Liberdade (as Regras de Tóquio) foram discutidas pela primeira vez no 7º Congresso sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal e posteriormente adotadas pela Assembleia Geral (resolução 45/110 de 14 de dezembro de 1990).

As Regras apresentam um conjunto de recomendações que levam em consideração as opiniões de juristas, especialistas na área e profissionais. Elas enfatizam que a prisão deve ser considerado como último recurso e estimulam a promoção de medidas não privativas de liberdade, respeitando-se o equilíbrio entre os direitos dos(as) infratores(as) individuais, os direitos das vítimas e as preocupações da sociedade. As Regras estabelecem uma ampla variedade de medidas não privativas de liberdade em várias fases do processo penal. Além disso, elas contêm regras sobre a implementação de medidas não privativas de liberdade, recrutamento e treinamento de pessoal, envolvimento do público e de voluntários, pesquisa, planejamento, formulação de políticas e avaliação, proporcionando assim um conjunto abrangente de regras para aprimorar medidas alternativas à prisão.

As Regras de Tóquio não são os únicos instrumentos das Nações Unidas diretamente aplicáveis a alternativas à prisão. Outros instrumentos incluem:

- Declaração de Princípios Básicos de Justiça para Vítimas de

<sup>6</sup> Doc. das Nações Unidas A/RES/45/110.

<sup>7</sup> Regra 1.5.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Regra 1.3

<sup>10</sup> Regra 1.4

### Crimes e Abuso de Poder<sup>11</sup>

- Princípios Básicos do Uso de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal<sup>12</sup>

Em áreas especializadas, considerável atenção tem sido dada às alternativas à prisão para:

- Menores de 18 anos: as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (as Regras de Pequim);<sup>13</sup>
- Usuários de drogas: os Princípios Orientadores para Redução da Demanda por Drogas da Assembleia Geral das Nações Unidas; 14
- Pessoas com doenças mentais: os Princípios para a Proteção de Pessoas Acometidas de Transtorno Mental;<sup>15</sup> e
- Mulheres: a 7ª Conferência das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. Todos esses instrumentos são considerados em mais detalhes no capítulo 6.

Além disso, as Nações Unidas publicaram guias práticos. O Kit de Ferramentas de Avaliação de Justiça Criminal, por exemplo, contém uma ferramenta sobre alternativas chamada *Alternativas à prisão*, assim como a ferramenta de questões transversais, *Justiça juvenil*. Existem também manuais, como o *Manual das vítimas*, que trata em parte da questão das alternativas à prisão.

Este manual foi elaborado com base em todas essas fontes das Nações Unidas, bem como nas melhores práticas regionais e internacionais, a fim de fornecer uma base para assistência técnica quanto à melhor forma de introduzir e sustentar alternativas à prisão.

<sup>11</sup> Doc. das Nações Unidas A/RES/40/34.

<sup>12</sup> Adotado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 24 de julho de 2002, Doc. das Nações Unidas E/2002/99

<sup>13</sup> Documento das Nações Unidas A/RES/40/33.

<sup>14</sup> Documento das Nações Unidas A/RES/S-20/3.

<sup>15</sup> Princípio 7.1 dos Princípios das Nações Unidas para a Proteção de Pessoas Acometidas de Transtorno Mental e a Melhoria da Assistência à Saúde Mental. Resolução da Assembleia Geral de 17 de dezembro de 1991, Doc. das Nações Unidas A/RES/46/119

# 2. Limitação do alcance do sistema de justiça criminal

## 2.1 Descriminalização

*A primeira questão é: determinados tipos de conduta precisam se enquadrar no âmbito do sistema de justiça criminal de alguma forma?*

Uma vez que os sistemas de justiça criminal são os principais consumidores de recursos prisionais em todo o mundo, a primeira pergunta a se fazer ao abordar a questão da prisão é se determinadas formas de conduta devem se enquadrar no âmbito do sistema de justiça criminal. Nem todas as condutas socialmente indesejáveis precisam ser classificadas como crime. A descriminalização é o processo de mudança da lei para que uma conduta que havia sido definida como crime não seja mais um ato criminoso.

Várias sociedades descriminalizaram total ou parcialmente condutas antes tomadas como vadiagem, reduzindo significativamente as taxas de prisão. Até mesmo crimes menos conhecidos, como a fabricação ilícita de bebidas alcoólicas, em alguns países, podem produzir um número desproporcional de presos(as). Nesses casos, descriminalizar o comportamento e lidar com ele fora do código penal não produz um impacto negativo na segurança pública.

As autoridades também devem tomar medidas para garantir que a descriminalização não resulte na continuidade da prisão por uma via indireta. Mesmo quando a conduta é completamente descriminalizada, existe o risco de que policiais ainda prendam aqueles que são “culpados” antes de entregá-los à assistência social ou às autoridades médicas.

O quadro abaixo destaca um exemplo de potencial armadilha da descriminalização:

#### Consequências involuntárias da descriminalização

Vários países descriminalizaram a embriaguez em público nos últimos anos. Isso deveria significar que os(as) bêbados(as) que antes seriam detidos(as) enquanto aguardavam o processo agora são encaminhados(as) para órgãos de assistência social.

A Austrália decidiu que os indígenas estavam representados em excesso na população prisional e que o sistema deveria resolver isso descriminalizando a embriaguez em público, um crime pelo qual os membros desse grupo eram frequentemente detidos. No entanto, o número de detenções relacionadas à embriaguez em público aumentou após a descriminalização. Por quê? Antes de entregar as pessoas encontradas bêbadas em público a um órgão de assistência social, as autoridades agora as prendiam com mais liberdade do que no passado, porque não precisavam se preparar para os processos.\*

\*R. Sarre, *An Overview of the Theory of Diversion: Notes for Correctional Policy Makers*, documento apresentado na Conferência de Melhores Práticas de Intervenções em Correções para Povos Indígenas, convocada pelo Instituto Australiano de Criminologia de Adelaide, de 13 a 15 de outubro de 1999.

## 2.2 Estratégias alternativas

Com estratégias alternativas, as autoridades se concentram em lidar de outras maneiras com pessoas que poderiam ser processadas pelo sistema de justiça criminal. Na prática, o uso de alternativas já acontece naturalmente, sem recurso a estratégias específicas. Os sistemas de justiça criminal normalmente processam apenas uma pequena parte dos crimes cometidos em qualquer país. Se os países investigassem, processassem, julgassem e condenassem todos(as) os(as) infratores(as), as várias partes do sistema, incluindo as prisões, logo seriam incapazes de lidar com o volume. Como resultado, a polícia e os promotores, que introduzem os(as) infratores(as) ao sistema, têm que exercer certo poder discricionário ao decidir contra quem agir e quem ignorar.

A questão principal em todos os sistemas de justiça criminal é como estruturar esse poder discricionário. As autoridades policiais precisam ter instruções claras sobre quando eles próprios podem fazer advertências e não tomar nenhuma ação adicional, quando podem encaminhar os(as) infratores(as) qualificados(as) para programas alternativos sem encaminhar o caso às autoridades de acusação e quando devem encaminhar os alegados crimes às autoridades de acusação. Da mesma forma, os promotores precisam de diretrizes claras. Tanto a polícia quanto os promotores precisam levar em consideração as opiniões das vítimas dos supostos crimes, embora as vítimas não tenham direito de veto sobre a ação do Estado na esfera da justiça criminal.

As estratégias de justiça restaurativa, tema de um manual das Nações Unidas, podem desempenhar um papel fundamental nas decisões sobre estratégias alternativas. Quando os mecanismos existentes permitem a solução de litígios por meios restaurativos, eles também podem encorajar o uso de alternativas à prisão. O uso de mediação e resolução alternativa de litígios em reuniões com infratores, vítimas e membros da comunidade para lidar com assuntos que de outra forma estariam sujeitos a sanções criminais tem o potencial de tratar casos que poderiam ter resultado em prisão antes do julgamento e após a condenação.

### Casos de reabilitação com mediação de base comunitária

O sistema jurídico de Bangladesh é extremamente formal, complexo, de base urbana, demorado e financeiramente pesado. Como resultado, muitos cidadãos de Bangladesh, especialmente os pobres, analfabetos e desfavorecidos que vivem em áreas rurais, têm dificuldades para assegurar seus direitos por meio do sistema de justiça formal. Quando surgem conflitos e não existem meios para resolvê-los dentro da comunidade, até mesmo questões relativamente menores podem se transformar em disputas envolvendo comportamento criminoso.

Para melhorar a situação, a Madaripur Legal Aid Association recorreu a um sistema tradicional de mediação e resolução de disputas na zona rural de Bangladesh. Nesse sistema, as partes, os membros da comunidade e os anciãos da aldeia se reuniam para mediar os conflitos. A Associação concordou em revitalizar e reformar o sistema, que havia caído em descrédito, com base em princípios de justiça, igualdade e não discriminação.

Agências financiadoras e de apoio treinaram, de forma colaborativa, 1.500 membros do comitê de mediação de 1999 a 2000. Para garantir que os comitês de mediação observem os padrões internacionais de direitos humanos e mantenham um alto nível de profissionalismo na mediação de disputas, a Associação oferece várias sessões de treinamento a cada ano.

Entre 2001 e 2002, a Associação processou 7.175 pedidos de mediação. Destes, 4.711, ou 66%, foram resolvidos amigavelmente por mediação, 26% foram cancelados ou ainda estavam pendentes no final do ano e 8% foram encaminhados para litígio. As mediações bem-sucedidas trataram de questões como casamento e divórcio, dote, propriedade de terras e disputas financeiras.

*Fonte: Alternative Dispute Resolution: Community-based mediation as an auxiliary to formal justice in Bangladesh: the Madaripur Model of Mediation (MMM). Penal Reform International, 2003.*

O problema para determinar quais crimes investigar e quem processar é particularmente grave em Estados onde um novo governo democraticamente eleito substituiu um regime repressivo, cujos membros podem ter cometido impunemente uma ampla variedade de crimes graves. Alguns desses crimes podem representar infrações graves à legislação internacional de direitos humanos, que todos os Estados têm o dever de processar. Por outro lado, investigar todos os crimes que seus antecessores cometeram pode estar além dos poderes do novo governo.

Uma solução é fazer com que uma comissão da verdade investigue os abusos do passado em termos gerais. Em alguns casos, tais comissões foram combinadas com possíveis anistias condicionais, que podem ser concedidas até mesmo a infratores(as) que não foram condenados por nenhum crime. Esses(as) infratores(as) são obrigados(as), no entanto, a fazer uma divulgação integral e pública de seus crimes, a fim de se qualificarem para uma anistia. A anistia significa que eles não serão processados. No entanto, a divulgação significa que os crimes que cometeram não ficarão sem reconhecimento, como seria o caso, se a imunidade processual fosse concedida sem exigir resposta dos beneficiados.

Anistias condicionais desse tipo são uma forma radical de resolução de casos. Elas não devem ser confundidas com anistias irrestritas, que não são apoiadas por instrumentos internacionais.<sup>16</sup> Embora não sejam incontroversas, elas oferecem uma solução de compromisso que pode ser usada após uma mudança de regime.

## 2.3 Quem deve agir?

O envolvimento dos seguintes indivíduos e grupos é essencial:

Os **legisladores** devem estar dispostos a introduzir dispositivos na legislação para descriminalizar certas formas de conduta.

**Grupos de defesa pública e organizações não governamentais** podem trazer litígios de interesse público em casos apropriados, ajudando a estimular a reforma legislativa dos códigos criminais existentes. Esses grupos podem ser eficazes na promoção de mudanças porque representam os interesses dos direitos humanos daqueles cuja conduta foi criminalizada, bem como os interesses da comunidade em geral na melhoria do sistema de justiça criminal.

Os **redatores jurídicos** e as **comissões de reforma legislativa** devem assegurar que dispositivos penais desnecessários não sejam adicionados à legislação geral. As comissões de reforma da legislação nacional também devem manter os códigos penais sob revisão e chamar a atenção das autoridades políticas para dispositivos penais contra formas de conduta que podem ser controladas de outras maneiras, com igual ou maior eficácia. Nesses casos, o legislador deve revogar tais dispositivos penais e desenvolver uma legislação que possibilite medidas alternativas.

A **polícia** e as **autoridades de acusação** devem liderar a busca de medidas alternativas à prisão para a pessoa suspeita. Quando as alternativas estão vinculadas a processos de mediação ou mesmo de justiça restaurativa integral, uma estrutura administrativa separada, fornecida pelo Estado ou por organizações não governamentais em parceria com órgãos de justiça criminal, é necessária para facilitar esses processos.

<sup>16</sup> 2005/81.

# 3. Processos de pré-julgamento, pré-condenação, e pré-sentença



## 3.1 Geral

Apesar das estratégias de descriminalização e reabilitação, algumas pessoas acusadas de crimes serão formalmente acusadas e processadas. As autoridades devem decidir se detêm os(as) acusados(as) antes e durante o julgamento. A Regra 6.1 das Regras de Tóquio afirma claramente o princípio relevante:

*“A prisão cautelar deve ser uma medida de último recurso nos procedimentos penais, com a devida consideração ao inquérito referente à infração presumida e à proteção da sociedade e da vítima.”<sup>17</sup>*

A detenção de pessoas presumivelmente inocentes é uma violação particularmente grave do direito à liberdade. A questão da justificativa de tal detenção é muito importante. Embora a Regra 6.1 seja um tanto vaga a esse respeito e suas qualificações sejam incompletas, ela é reforçada pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que fornece orientação para os envolvidos em um processo criminal, mas que ainda não foram condenados ou sentenciados. O Artigo 9.3 do PIDCP prevê que:

<sup>17</sup> Regra 6.1. Ênfase adicionada. Existe uma variação dessa prática nos diferentes Estados. Em alguns Estados, os(as) presos(as) não são considerados(as) presos(as) condenados(as), até que todas as vias de recurso tenham sido esgotadas. Em outros, eles(as) são tratados(as) como presos(as) condenados(as), uma vez que a sentença tenha sido aplicada. Para os objetivos deste capítulo, todos(as) os(as) presos(as) que não são tratados(as) como presos(as) condenados(as) são considerados(as) em uma forma de prisão “cautelar”.

“A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência, a todos os atos do processo e, se necessário for, para a execução da sentença”

Além disso, o Artigo 14.3 do PIDCP estipula que aqueles que são julgados sob acusação criminal têm direito a um julgamento sem demora indevida. A exigência de um julgamento rápido minimiza o período de prisão cautelar. Além disso, as pessoas acusadas só podem ser detidas antes do julgamento, se houver suspeita razoável de que cometeram um crime e as autoridades tiverem razões substanciais para acreditar que, em liberdade, fugiriam ou cometeriam um crime grave ou interfeririam no curso da justiça. O sistema de justiça criminal deve recorrer à prisão cautelar apenas quando as medidas alternativas não forem capazes de abordar as questões que justificam o uso de tal detenção.

*Usar a prisão cautelar como forma preliminar de punição nunca é aceitável*

As decisões sobre alternativas à prisão cautelar devem ser tomadas o mais cedo possível. Quando a decisão for manter uma pessoa em prisão cautelar, o(a) detido(a) deve poder apelar da decisão a um tribunal ou a outra autoridade competente independente.<sup>18</sup>

As autoridades também devem revisar regularmente a decisão inicial de detenção. Isso é importante por dois motivos. Em primeiro lugar, as condições que inicialmente tornaram necessária a detenção, podem mudar e possibilitar o uso de uma medida alternativa que garanta que a pessoa acusada compareça ao tribunal quando necessário.

Em segundo lugar, quanto mais longo for o atraso injustificado para levar uma pessoa detida a julgamento, mais forte será o pedido do(a) detido(a) de soltura da detenção e até mesmo de arquivamento das acusações criminais contra ele ou ela. A decisão de deter uma pessoa acusada que aguarda julgamento é essencialmente uma questão de equilíbrio de interesses. O(a) suspeito(a) tem direito à liberdade, mas a combinação das circunstâncias descritas acima pode significar que a administração da justiça pode exigir seu sacrifício temporário. Quanto mais tempo o(a) suspeito(a) fica detido(a), maior é o sacrifício desse direito fundamental. Ao aplicar as garantias constitucionais ou legais dos direitos fundamentais, incluindo liberdade e julgamento rápido, um órgão de revisão pode muito bem decidir que a continuidade da detenção não é mais justificada e ordenar a soltura de um(a) detido(a) ou que o caso seja arquivado na íntegra.

Em muitos países, um número inaceitavelmente grande de presos(as) continua aguardando julgamento e sentença dentro da prisão. Uma forma muito eficaz de reduzir esse número é garantir que o direito a um julgamento rápido, previsto em vários instrumentos internacionais, seja respeitado na prática. Como isso pode ser alcançado da melhor forma?

Os países podem precisar revisar os procedimentos de julgamento para

<sup>18</sup> Regra 6.2

tornar o sistema mais eficiente. A divulgação antecipada do caso da acusação, por exemplo, pode eliminar muitos atrasos.

A rapidez dos julgamentos depende da cooperação entre os órgãos. A polícia e a promotoria devem comunicar-se na fase mais inicial possível do processo criminal. Em sistemas que possuem juízes investigadores, eles também devem ser envolvidos na fase mais inicial possível. A coordenação administrativa pode dar bons resultados, mas os países também podem precisar alterar as regras do processo criminal para eliminar gargalos.

Por fim, o controle judicial do processo penal permite que o judiciário garanta o direito a um julgamento rápido, aplicando estritamente as regras processuais. O adiamento de casos para mais investigação ou longos atrasos para ir a julgamento devem ser raras exceções quando o(a) suspeito(a) ou acusado(a) está sob custódia.

## 3.2 Alternativas à prisão cautelar

O foco até este ponto foi evitar prisões cautelares desnecessárias, sem necessariamente substituí-la. Em muitos casos, entretanto, evitar a prisão cautelar requer sua substituição por medidas alternativas. Tais medidas garantem que os(as) acusados(as) compareçam aos tribunais e se abstenham de qualquer atividade que possa prejudicar o processo judicial. A medida alternativa escolhida deve atingir o efeito desejado com o mínimo de interferência na liberdade do(a) suspeito(a) ou acusado(a), cuja inocência deve ser presumida nesta etapa.

Aqueles que decidem aplicar ou continuar com a prisão cautelar devem ter uma variedade de alternativas à sua disposição. A Regra de Tóquio 6.2 menciona a necessidade de alternativas à prisão cautelar, mas nem as Regras nem o Comentário oficial explicam quais seriam essas alternativas.

As alternativas possíveis incluem soltar uma pessoa acusada e ordenar à pessoa uma ou várias destas ações:

- comparecer ao tribunal em dia especificado ou conforme ordenado futuramente pelo tribunal;
- abster-se de: interferir no curso da justiça, ter determinada conduta, sair de ou ir para lugares ou distritos específicos, ou abordar ou encontrar determinadas pessoas;
- permanecer em determinado endereço;
- apresentar relatórios diários ou periódicos a um tribunal, à polícia ou a outra autoridade;
- entregar passaportes ou outros documentos de identificação;
- aceitar a supervisão de um órgão designado pelo tribunal;
- submeter-se a monitoramento eletrônico; ou

- oferecer bens financeiros ou outras formas de propriedade como garantia para assegurar sua presença no julgamento ou conduta enquanto aguardam julgamento.

### 3.3 Considerações sobre a implementação de alternativas à prisão cautelar

As alternativas à prisão cautelar restringem a liberdade da pessoa acusada em maior ou menor grau. Esse peso aumenta quando as autoridades aplicam várias alternativas simultaneamente. Aqueles a cargo da decisão devem pesar cuidadosamente as vantagens e desvantagens de cada medida para encontrar a forma mais apropriada e menos restritiva de intervenção que sirva como alternativa eficaz à prisão.

Nos casos em que a pessoa é conhecida na comunidade, tem emprego, tem família para sustentar e é réu ou ré primária, as autoridades devem considerar a fiança incondicional. Em todos os casos em que o crime não é grave, a soltura incondicional deve ser uma opção. Sob soltura incondicional, às vezes conhecida como reconhecimento pessoal, o(a) acusado(a) promete comparecer ao tribunal conforme ordenado (e, em algumas jurisdições, obedecer a todas as leis). Às vezes, um valor monetário pode ser definido pelo tribunal a ser pago, apenas se o tribunal determinar que o(a) acusado(a) perdeu o que é conhecido em algumas jurisdições como "título pessoal não garantido" por não comparecer ao tribunal ou por cometer uma nova infração, enquanto estava na comunidade aguardando julgamento. Em outros casos, a liberdade provisória pode ser baseada em requisitos adicionais. Os tribunais podem exigir que o(a) acusado(a), um parente ou amigo(a) forneça garantia em dinheiro ou bens, como medida para garantir que o(a) acusado(a) tenha um interesse financeiro no cumprimento das condições aplicadas em relação ao comparecimento ao tribunal e ao comportamento de outras formas especificadas. Essa forma de fiança implica sanção imediata, se o(a) acusado(a) não cumprir as condições estabelecidas para livrá-lo(a) da prisão cautelar: o dinheiro ou os bens da fiança são confiscados pelo Estado.

Em vários países, essa garantia assume a forma de fiança monetária — ou dinheiro que o(a) acusado(a) paga a um tribunal como garantia de que cumprirá as condições estabelecidas para a liberdade provisória. É possível que ocorram variações. Por exemplo, o(a) acusado(a) pode não ter necessariamente que pagar o dinheiro diretamente ao tribunal (ou, em alguns casos, à polícia), mas deve fornecer uma fiança ou garantia que assegure que ele(a), ou alguém agindo em nome dele(a), pagará o dinheiro, caso seja solicitado(a) a fazê-lo.

As autoridades devem confirmar se a pessoa acusada é capaz de cumprir os requisitos definidos. Caso contrário, é provável que a pessoa acusada retorne à prisão cautelar. Deve-se considerar o seguinte na avaliação dos diversos requisitos que podem ser aplicados:

- A exigência de comparecer ao tribunal conforme ordenado, pode parecer uma exigência mínima. Mesmo assim, as autoridades devem garantir que os comparecimentos obrigatórios ao tribunal não sejam excessivos em número e que as audiências agendadas sejam significativas, no sentido de contribuírem para a conclusão do caso. Longos atrasos na finalização dos casos são inaceitáveis, mesmo quando o(a) acusado(a) não está em prisão cautelar .
- Embora especialmente os países de direito consuetudinário façam uso generalizado de fiança monetária como condição para liberdade , pode-se argumentar que a medida discrimina injustamente os pobres. Os(as) acusados(as) com melhor condição financeira têm mais possibilidades de pagar a fiança do que os pobres. Os tribunais podem ajudar a minimizar essa injustiça em potencial, definindo valores de fiança realisticamente proporcionais às condições da pessoa acusada, quando a fiança é considerada necessária para garantir o comparecimento do(a) acusado(a) ao julgamento. Na prática, no entanto, os tribunais tendem a definir o valor da fiança conforme a gravidade do crime, de modo que aqueles que enfrentam uma longa pena de prisão podem receber uma exigência de fiança maior do que podem cumprir financeiramente. O resultado é que um tribunal pode decidir que uma pessoa acusada deve ser solta sob pena de pagamento de fiança, mas na prática essa pessoa permanece na prisão, incapaz de pagar a fiança estipulada, mesmo quando o valor parece modesto, mas ultrapassa os recursos da pessoa acusada. Isso prejudica a conclusão do tribunal de que, em princípio, a pessoa acusada não é alguém que precisa ser mantida na prisão até o julgamento.
- Ordens que restringem certas atividades do(a) acusado(a) podem efetivamente prevenir ameaças específicas apresentadas pela pessoa acusada na comunidade. No entanto, podem também dificultar as atividades legítimas da pessoa acusada. Uma ordem para se abster de certas formas de conduta ou manter distância de um local ou distrito específico pode, por exemplo, tornar difícil ou impossível para a pessoa trabalhar enquanto aguarda o julgamento. As autoridades devem evitar tais restrições sempre que possível ou adaptá-las ao mínimo possível. Se necessário, devem procurar uma forma de compensar a perda da capacidade de ganhar seu sustento .
- A exigência de entrega de documentos de identidade, como passaportes é uma ferramenta eficaz para evitar a fuga de uma pessoa acusada. Tal requisito pode causar consequências indesejadas. As autoridades devem considerar se o(a) acusado(a) precisa dos documentos para trabalhar, sacar dinheiro ou interagir com a burocracia estadual. Em alguns países, os tribunais podem ordenar que o(a) advogado(a) de defesa do(a) acusado(a) assuma a guarda de tais documentos, com licença para permitir seu uso apropriado.
- A supervisão direta na comunidade por um órgão nomeado pelo tribunal dá às autoridades controle considerável sobre a pessoa acusada, mas é uma alternativa intrusiva que limita em grande medida a liberdade e a privacidade. A supervisão direta também é dispendiosa, pois o órgão que a realiza deve prestar um serviço com

uso intensivo de recursos.

- O monitoramento eletrônico serve como meio adicional de vigilância para monitorar o cumprimento de outras medidas. Ele pode determinar, por exemplo, se uma pessoa está obedecendo à ordem de permanecer em determinado endereço ou de se manter afastada de determinado distrito. É, no entanto, relativamente intrusivo, requer sofisticação tecnológica considerável para ser implementado e pode estar sujeito a desafios legais quanto a seu funcionamento adequado, no caso de dados associados a violações serem usados como base para revogação da liberdade provisória.
- Por fim, a combinação de longos atrasos para o julgamento com a falta de compreensão pública sobre a liberdade provisória e a presunção de inocência antes do julgamento como direitos fundamentais pode produzir, em países em desenvolvimento e em outros lugares, o mal-entendido de que um(a) acusado(a) ficará impune. Infelizmente, isso levou algumas pessoas na comunidade a fazer justiça com as próprias mãos quando o(a) acusado(a) foi solto(a) antes do julgamento – às vezes com resultados fatais. Além da resolução imediata e significativa de casos criminais pendentes, a educação pública quanto à soltura provisória e a presunção de inocência é essencial para promover a proteção na comunidade.

### Liberdade provisória na América Latina

Alguns países latino-americanos permitem a liberdade provisória sem necessidade de pagamento de fiança. Embora essa medida possa estar disponível em teoria, a liberdade provisória mediante fiança em dinheiro ou outros bens é usada com muito mais frequência. Como resultado, os(as) preso(as) provisórios(as) incapazes de cumprir os termos exigidos para sua soltura constituem uma grande proporção, às vezes até a maioria absoluta, de todos(as) os(as) presos(as) detidos(as). Essa população pode ser reduzida por meio de um exame cuidadoso de casos individuais para determinar quem pode se qualificar para julgamento pendente de termo de compromisso perante o juízo.\* Uma pesquisa empírica realizada na Costa Rica sugere que, para empregar essa medida de forma bem-sucedida, os tribunais precisam ter pronto acesso a informações abrangentes sobre os(as) acusados(as), definir datas regulares para comparecimento aos tribunais e manter contato próximo e regular com os(as) acusados(as) e, possivelmente, com seus parentes.\*\*

\*Elias Carranza, Nicholas J. O. Liverpool and Luis Rodriguez-Manzanera, “Alternatives to Imprisonment in Latin America and the Caribbean” in Zvekic (ed.) op. cit., pp. 384-438.

\*\*Elias Carranza, Mario Houwed e Luis Paulino Mora “Release on Personal Recognizance in Costa Rica: An experimental Research Study” in Zvekic (ed.) op. cit., pp. 439-462.

### 3.4 Requisitos de infraestrutura para alternativas à prisão cautelar

As vantagens e desvantagens de diversas alternativas à prisão cautelar são frequentemente debatidas de forma abstrata, como se a autoridade decisória pudesse escolher livremente entre várias opções. Mas para que as alternativas funcionem adequadamente, o Estado deve primeiro criar a estrutura apropriada. Para algumas alternativas, o Estado precisa apenas de uma autorização legal formal que permita seu uso. Em outros casos, deve dispor de uma infraestrutura mais elaborada.

Para um número limitado de alternativas à prisão cautelar, basta uma estrutura legislativa. Com essa estrutura em vigor, uma autoridade pode soltar uma pessoa acusada que aguarda julgamento com base na promessa de que comparecerá ao tribunal. Da mesma forma, nenhum mecanismo de supervisão é necessário para aplicar requisitos de que a pessoa acusada não interfira no curso da justiça, não se envolva em uma conduta específica, não saia de ou vá a lugares ou distritos específicos, não se encontre com pessoas específicas ou permaneça em um endereço específico.

Na maioria dos casos, entretanto, a autoridade que toma a decisão de soltar uma pessoa na comunidade desejará garantir que existem mecanismos para assegurar o cumprimento das condições estabelecidas. Esses mecanismos também ajudam a tranquilizar e proteger as vítimas do crime. Cada uma das seguintes condições de soltura exige algum grau de desenvolvimento de infraestrutura:

- A denúncia a uma autoridade pública exige que a autoridade — a polícia ou o tribunal, por exemplo — esteja acessível em horários razoáveis para a pessoa acusada e que tenha uma estrutura administrativa capaz de registrar essa denúncia de maneira confiável.
- A entrega de documentos de identidade também requer uma burocracia cuidadosa que possa garantir que tais documentos sejam mantidos em segurança e devolvidos ao(à) acusado(a) quando a razão para sua retenção não seja mais sustentada pelas circunstâncias.
- A supervisão direta requer que haja uma entidade que possa realizar tal supervisão.
- O monitoramento eletrônico requer um investimento considerável em tecnologia e infraestrutura para implementá-lo.
- O fornecimento de caução monetária requer tomada de decisão sofisticada para determinar o nível apropriado de caução, bem como uma burocracia capaz de receber e proteger os pagamentos monetários.

### 3.5 Quem deve agir?

O envolvimento dos seguintes indivíduos e grupos é essencial:

As **autoridades policiais** geralmente têm o primeiro contato com os(as) suspeitos(as). Eles têm o dever particular de garantir que qualquer detenção seja o mais breve possível. Ao conduzir as investigações com rapidez, eles podem garantir que o tempo de prisão de suspeitos(as) e pessoas que aguardam julgamento seja mínimo.

As **autoridades de acusação** também têm um papel importante na garantia de julgamentos rápidos, minimizando, assim, a prisão cautelar.

Eles agem como a ligação entre a polícia e os tribunais, o que os coloca em uma posição fundamental para acelerar o processo criminal e sugerir ou solicitar, quando apropriado, o uso de alternativas à prisão cautelar.

Os **advogados de defesa** têm a obrigação de advogar ativamente em nome de seus clientes e fazer valer os direitos de seus clientes, incluindo a liberdade provisória e a resolução imediata da investigação e quaisquer acusações resultantes contra eles. Quando advogados de defesa totalmente qualificados não estão prontamente disponíveis para representar suspeitos(a) e acusados(as) de crimes, paralegais podem desempenhar essa função.

O **judiciário** deve promover o reconhecimento do direito dos(as) acusados(as) à presunção de inocência, que a prisão cautelar seja a exceção e não a norma, que a situação dos(as) réus/rés e suspeitos(as) detidos(as), quando a detenção é ordenada, seja revista e, por fim, que a condução dos julgamentos e procedimentos criminais relacionados seja rápida, conforme exigido por lei.

Os **administradores** têm um papel fundamental a desempenhar na criação de uma infraestrutura que possibilite a implementação de alternativas adequadas à prisão cautelar e um sistema de gestão de casos que forneça recursos suficientes para a resolução oportuna e significativa de casos criminais.

# 4. Sentença e penas alternativas

## 4.1 Sentença

*Principais questões na sentença: A prisão é absolutamente necessária? Qual período mínimo de prisão será suficiente?*

A determinação da sentença de criminosos(as) condenados(as) constitui o uso mais deliberado e frequente de prisão. O princípio orientador mais importante a ser utilizado para que a prisão seja reduzida é o da parcimônia, ou seja, a imposição da prisão com a maior moderação possível, tanto com menor frequência quanto por períodos mais curtos. Um exame cuidadoso de cada caso é necessário para determinar se uma pena de prisão é necessária e, quando a prisão for considerada necessária, para aplicar o período mínimo de prisão que atenda aos objetivos da sentença.

No entanto, o foco não deve ser apenas a mudança das práticas do judiciário na determinação da sentença. Muitos sistemas criminais operam dentro de uma estrutura legal que aplica penas mínimas obrigatórias de prisão para certos crimes, sem consideração adicional dos fatos do caso. Como primeiro passo para reduzir o uso da prisão, os reformadores devem revisar a estrutura legal para determinação da sentença. Além de juízes serem encorajados a considerar alternativas à prisão, eles também devem ter autoridade legal para exercer o arbítrio na sentença e a capacidade de considerar alternativas previstas na lei. Reformas legislativas específicas também podem reduzir o número de presos(as). Por exemplo, uma exigência legislativa de levar em consideração na sentença o tempo que um(a) infrator(a) passou em prisão cautelar pode promover uma pena de prisão mais breve. O quadro abaixo detalha um exemplo prático de revisão da legislação.

### Legislando o uso de alternativas

Um grupo de trabalho sobre alternativas à prisão no Cazaquistão, com o auxílio da Penal Reform International, reuniu representantes de todos os órgãos governamentais e organizações não governamentais relevantes para formular sugestões para reforma da legislação criminal. As recomendações do grupo exerceram influência significativa em uma nova lei que entrou em vigor em 21 de dezembro de 2002, que aumentou o uso de alternativas à prisão, racionalizou a política de determinação de sentença e flexibilizou os requisitos para obter liberdade condicional antecipada, entre outras medidas.

O serviço penitenciário, reconhecendo a necessidade de apoio público para que a reforma penal fosse bem-sucedida, realizou uma grande campanha de conscientização pública sobre os efeitos nocivos da prisão e os benefícios de alternativas.

A reforma reduziu a população carcerária e aumentou o uso de penas não privativas de liberdade. De maneira igualmente notável, durante o período de diminuição do uso da prisão (desde 2002), a taxa de criminalidade também diminuiu de forma constante, sendo a taxa em 2005 mais baixa do que a taxa de criminalidade em 2000.

A base legislativa para alternativas e outras medidas que buscam reduzir a população carcerária devem levar pelo menos a uma estabilização da população carcerária nos próximos anos – uma conquista significativa, visto que os números da população carcerária estão em crescimento em muitos países do mundo.

Pode-se fazer uso parcimonioso da prisão quando os tribunais aplicam sentenças não privativas de liberdade. Essas alternativas serão primeiramente discutidas em mais detalhes abaixo, seguidas por uma discussão com foco no papel potencial dessas alternativas no processo de condenação. É importante considerar que as sentenças não privativas de liberdade devem servir como alternativas à prisão, em vez de penas adicionais aplicadas a pessoas que não teriam sido condenadas à prisão. Esse princípio é claramente expresso nas Regras de Tóquio: “As medidas não privativas de liberdade devem ser aplicadas de acordo com o princípio da intervenção mínima.”<sup>19</sup>

*“As medidas não privativas de liberdade devem ser aplicadas de acordo com o princípio da intervenção mínima.”*

*—Regras de Tóquio*

## 4.2 Possíveis alternativas às sentenças de prisão

As alternativas à prisão não podem ser cruéis, desumanas ou degradantes. As alternativas podem violar os padrões e normas de direitos humanos, se usadas de forma inadequada ou inapropriada. Além disso, não importa qual for a motivação para a imposição de determinada alternativa, deve-se reconhecer que ela será vivida pelo(a) infrator(a) como uma experiência punitiva.

<sup>19</sup> Regra 2.6

O que é um elemento punitivo aceitável para uma alternativa à sentença de prisão? Um filósofo penal sugeriu que as penas comunitárias, que constituem parte importante de tais alternativas, deveriam “ser de um tipo que pode ser suportado com autocontrole por uma pessoa de força razoável”.<sup>20</sup> Como um teste geral, este é um bom ponto de partida. Isso exclui o castigo corporal, por exemplo, porque este ataca diretamente a saúde e/ou o bem-estar do(a) infrator(a). Excluiria também sanções que, embora não representem uma ameaça à integridade física dos(as) infratores(as), causariam humilhação. As Regras de Tóquio exigem que “a dignidade do infrator submetido a medidas não privativas de liberdade deve ser sempre protegida.”<sup>21</sup> Essa Regra é complementada por uma outra disposição que protege o direito à privacidade tanto do(a) infrator(a) quanto de sua família na aplicação de medidas não privativas de liberdade.<sup>22</sup>

A prisão tem um elemento punitivo óbvio: a perda da liberdade. O elemento punitivo das penas alternativas pode não ser tão facilmente identificável, ainda mais se a própria pena alternativa não for claramente definida pela estrutura jurídica. Quando um tribunal aplica uma sentença geral de serviço comunitário, mas delega a outra entidade a extensão e as condições desse serviço, a sentença torna-se indefinida e imprevisível, minando os princípios básicos do Estado de Direito. As Regras de Tóquio reconhecem o perigo de tal sentença arbitrária e exigem, em termos peremptórios: “A adoção, definição e aplicação de medidas não privativas de liberdade devem ser prescritas por lei.”<sup>23</sup> A regra limita o poder dos tribunais de criar e aplicar o que é conhecido como “sentença sob medida”, ou seja, penas não privativas de liberdade únicas que não derivam de uma estrutura penal estabelecida.

A definição legal de alternativas de sentença também ajuda a evitar excessos em sentenças de outra forma aceitáveis. Quando a lei prevê alguma forma de trabalho comunitário como punição não privativa de liberdade, também deve exigir que o tribunal determine o total de horas a serem trabalhadas, e quando um protocolo apropriado (que cumpra os padrões e normas de direitos humanos) não for aprovado pelo judiciário, deve limitar o número máximo de horas por dia e semana que uma pessoa sob tal sentença pode ser obrigada a trabalhar. O tribunal também deve estipular com precisão e comunicar claramente as condições que os(as) infratores(as) individuais devem cumprir.<sup>24</sup> Como outras sanções alternativas, o serviço comunitário também requer o consentimento formal do(a) infrator(a) a quem está sendo aplicado.

<sup>20</sup> A. von Hirsch, “The Ethics of Community-Based Sanctions” (1990) 36, *Crime and Delinquency*, pp. 163-173.

<sup>21</sup> Regra 3.9.

<sup>22</sup> Regra 3.11.

<sup>23</sup> Regra 3.1.

<sup>24</sup> Regras 12.1 e 12.2.

As Regras de Tóquio listam uma ampla variedade de disposições além da prisão para a etapa de sentença que, quando claramente definidas e devidamente implementadas, possuem um elemento punitivo aceitável:

- (a) Sanções verbais, como a censura, a repreensão e a advertência;
- (b) Acompanhamento em liberdade antes da decisão do tribunal;
- (c) Penas privativas de direitos;
- (d) Sanções econômicas e pecuniárias, como multas e multas diárias;
- (e) Ordem de confisco ou apreensão;
- (f) Ordem de restituição à vítima ou indenização desta;
- (g) Condenação suspensa ou suspensão da pena;
- (h) Regime de experiência e vigilância judiciária;
- (i) Imposição de prestação de serviços à comunidade;
- (j) Envio a um estabelecimento aberto;
- (k) Prisão domiciliar;
- (l) Qualquer outra forma de tratamento não institucional;
- (m) Uma combinação destas medidas.<sup>25</sup>

As Regras de Tóquio listam disposições de sentenças alternativas, mas não descrevem a substância dessas disposições, nem descrevem as estruturas administrativas necessárias para implementá-las como alternativas realistas à prisão, entre as quais o processo de tomada de decisão apoiado pelos principais interessados no sistema de justiça criminal, bem como pelo público em geral. Disposições de sentenças alternativas serão discutidas em mais detalhes na seção 4.3 abaixo, com uma discussão na seção 4.4 sobre a cobertura de suporte administrativo e infraestrutura necessários para implementar sentenças alternativas, de modo que estejam prontamente disponíveis e acessíveis.

### 4.3 Sentenças não privativas de liberdade específicas

Como a terminologia usada para descrever sentenças não privativas de liberdade varia muito em todo o mundo, a terminologia usada neste manual é consistente com a das Regras de Tóquio para descrição do conteúdo das disposições de sentenças alternativas e seus requisitos administrativos. No entanto, outros termos e, de fato, outras sentenças não privativas de liberdade também podem ser aceitáveis, se seus elementos punitivos atenderem aos padrões de dignidade humana e do Estado de Direito discutidos acima.

<sup>25</sup> Regra 8.2.

Eles incluem:

- (a) **Sanções verbais**, como censura, repreensão e advertência ou liberdade incondicional acompanhada de sanção verbal formal ou informal são algumas das respostas mais brandas que um tribunal pode dar ao declarar culpa ou culpabilidade legal. Quando as estruturas legais apropriadas estão em vigor, tal disposição de sentença pode ser aplicada sem mais delongas. Embora sejam sanções formais, na prática elas têm o efeito de garantir que o sistema de justiça criminal não seja envolvido de forma mais aprofundada na questão. Elas não requerem infraestrutura administrativa.
- (b) **Acompanhamento em liberdade** antes da decisão do tribunal também é fácil de aplicar. No entanto, as autoridades podem precisar criar algum mecanismo na comunidade para garantir que sejam atendidas as condições que um tribunal estabelece ao soltar o(a) infrator(a) sem impor outra pena. Se as autoridades atribuírem essa responsabilidade à força policial existente, elas devem reconhecer a carga administrativa adicional que isso representa.
- (c) As **penas privativas de direitos** negam ao(à) infrator(a) direitos específicos na comunidade. Essa pena pode, por exemplo, impedir que alguém condenado por fraude ocupe um cargo de confiança como advogado ou diretor de uma empresa. Isso pode impedir que um médico condenado por negligência médica continue praticando a medicina. As penas privativas de direito devem relacionar a perda de direito à infração, e não aplicar restrições aos(às) infratores(as) sem relação com a infração cometida.

A princípio, penas privativas de direito também são alternativas menos dispendiosas do que a prisão. O tribunal pode aplicá-las facilmente, se tiver as informações relevantes sobre a situação do(a) infrator(a). As penas privativas de direito, no entanto, podem ter custos ocultos. Elas podem impedir o(a) infrator(a) de ganhar seu sustento e, se as habilidades do(a) infrator(a) forem escassas, toda a comunidade pode sofrer com seu impedimento profissional.

- (d) As **sanções econômicas** estão entre as alternativas mais eficazes para manter muitos(as) infratores(as) fora da prisão. As multas também parecem relativamente simples de usar, mas a imposição de multas e sua implementação requerem certo suporte administrativo.

Alguns acreditam que o estabelecimento de multas fixas para infrações específicas evita questões difíceis, como a definição do valor da multa em um caso particular. No entanto, uma multa fixa atinge os pobres com muito mais severidade do que os ricos. Os tribunais devem, portanto, reservar penalidades fixas para crimes relativamente leves, para os quais a prisão não seria normalmente considerada ou quando se possa presumir que todos(as) os(as) infratores(as) dispõem de alguma renda para pagar as multas. As multas de trânsito por excesso de velocidade — em que o valor da multa está diretamente vinculado à extensão em que o limite de velocidade foi excedido — são exemplos deste último caso.

Em outros casos, os requisitos de igualdade exigem uma tentativa de assegurar que a multa também tenha relação com a renda do(a) infrator(a), de maneira que tenha peso penal semelhante. Frequentemente, o tribunal pode resolver isso, investigando a renda do(a) infrator(a) e ajustando a multa, conforme apropriado. Esse método, entretanto, pode fornecer apenas uma equivalência aproximada entre infratores(as) com diferentes níveis financeiros. O quadro abaixo dá um exemplo de como lidar com essa questão.

#### Em busca de igualdade nas multas: as multas diárias

Uma forma mais sofisticada de relacionar as multas à capacidade dos(as) infratores(as) para pagá-las é o uso de um sistema de multas diárias (às vezes também chamadas de “multas unitárias”). Nessa modalidade de multa, a gravidade da infração é inicialmente expressa em termos de um número de “dias” ou “unidades”. A renda média diária ou o excedente médio diário do(a) infrator(a) são, então, determinados. A multa propriamente dita é calculada multiplicando-se o número de dias (unidades) pela renda média diária ou excedente médio diário do(a) infrator(a).\*

\*Hans Thornstedt, “The Day-Fine System in Sweden”, 1975 *Criminal Law Review*, pp. 307-312; Gary M. Friedman “The West German Day-Fine System: A Possibility for the United States” (1983), 50 *University of Chicago Law Review*, pp. 281-304; Tapio Lappi-Seppälä “Public Perceptions of the Dayfine System; An evaluation of the 1999 dayfine reform” *JFT* 3-4/2004.

A administração de um sistema de multas requer uma burocracia relativamente complexa ligada ao sistema judicial. A burocracia deve providenciar o recebimento das multas e também repassar o pagamento ao Estado. O monitoramento inadequado é terreno fértil para a corrupção. Além disso, para que um sistema de multa diária funcione de maneira justa, a burocracia deve ter uma maneira precisa de determinar a renda dos(as) infratores(as). Quando o Estado tem um sistema tributário que gera dados confiáveis sobre a renda individual e quando a lei permite que esses dados sejam usados pelos tribunais, isso pode não ser um problema. No entanto, em muitos países, é difícil obter informações precisas sobre a renda pessoal sem esforços e despesas consideráveis.

Os inadimplentes não devem automaticamente enfrentar prisão, se deixarem de pagar suas multas. As autoridades devem considerar outras soluções possíveis para lidar com inadimplentes. Por exemplo, eles podem trabalhar na comunidade, ou o Estado pode fornecer trabalho para que possam pagar suas multas com o produto de seu serviço.

- (e) **A ordem de confisco ou apreensão** é mencionada pelas Regras de Tóquio como uma disposição de tipo de sentença. No entanto, muitas jurisdições não consideram isso como uma sentença a ser aplicada por um tribunal, mas apenas como a consequência de um crime. Em algumas jurisdições, os mecanismos de confisco podem residir além da jurisdição dos tribunais criminais. A estrutura legal, onde quer que resida, pode determinar que as autoridades confiscuem os produtos do crime e, após a liquidação dos ativos não monetários, confiscuem o dinheiro para o Estado. Para implementar as ordens de confisco de forma justa, no entanto, os tribunais precisam de evidências detalhadas que mostrem que o dinheiro específico encontrado na posse de um(a) infrator(a) é produto do crime, e não renda legítima de outras fontes.

As ordens de apreensão devem estar intimamente ligadas ao crime ou podem se tornar problemáticas. Na verdade, a apreensão é mais comparável a uma multa paga em espécie, e não em dinheiro. Para que uma ordem de apreensão seja proporcional ao crime, uma investigação cuidadosa deve ser feita da mesma forma que para uma multa diária (acima). O esforço concomitante para avaliar a condição material do(a) infrator(a) é semelhante, mas o Estado tem o ônus adicional de lidar com os bens ou propriedades do(a) infrator(a) que possam ser apreendidos.

- (f) **A restituição à vítima ou a ordem de indenização** coincidem, em certa medida, com a multa, na medida em que, do ponto de vista do(a) infrator(a), são sanções econômicas. Elas também estão sujeitas a desafios semelhantes na determinação de um valor proporcional à capacidade de pagamento do(a) infrator(a). O quadro abaixo fornece um exemplo prático de indenização.

#### A tradição favorece a indenização

Pesquisas na Nigéria e em outros países africanos mostram que existe uma longa tradição de pagar indenização às vítimas, em vez de outras punições, mesmo para os crimes mais graves. Frequentemente, essa indenização é simplesmente paga fora do processo legal formal, e a lei criminal não é invocada de forma alguma. Em parte, isso ocorre porque o direito penal não é flexível o suficiente para reconhecer a necessidade de indenização. Disposições adicionais para tais ordens são necessárias, o que também ajudaria a evitar situações em que os(as) infratores(as) paguem em privado para evitar se responsabilizar publicamente por seus crimes.\*

\*Adedokun A. Adeyemi, "Personal Reparation in Africa: Nigeria and Gambia" in Zvekic (ed.) op. cit. pp. 53-66.

De uma perspectiva mais ampla, a restituição e a indenização cumprem outros objetivos importantes da justiça criminal. Os especialistas reconhecem as disposições para as vítimas como um objetivo importante da justiça criminal. A esse respeito é de particular importância a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, que estabelece que, quando apropriado, os(as) infratores(as) devem fazer restituições às vítimas, suas famílias ou dependentes.<sup>26</sup> Tal restituição, a Declaração explica, “deve incluir a devolução de propriedade ou pagamento pelos danos ou perdas sofridas, reembolso de despesas incorridas como resultado da vitimização, prestação de serviços e restauração de direitos”.<sup>27</sup>

As Regras de Tóquio não definem ordens de indenização. Entretanto, as ordens de indenização podem ser consideradas como referentes também à restituição da vítima, em particular em uma ordem de condenação que exige um pagamento a ser feito a um fundo de indenização de vítimas administrado pelo Estado. Dessa forma, garante-se a reparação à vítima sem ter de esperar que o(a) infrator(a) efetue o pagamento da ordem.

O *Manual de Justiça para Vítimas* discorre sobre o valor geral da restituição e indenização, indicando que essa é uma sentença socialmente construtiva que também oferece “o maior escopo possível para estratégias alternativas”.<sup>28</sup>

Do ponto de vista específico das alternativas à prisão, o tribunal deve se atentar à avaliação da perda da vítima ao impor a restituição, seja diretamente ou por meio de medida de indenização formal para a qual o Estado deve contribuir. É possível fazer isso de várias maneiras. O *Manual de Justiça para Vítimas* sugere o seguinte:

Em algumas jurisdições, o promotor negocia diretamente com o advogado de defesa, após comprovar todas as perdas com a vítima. Em outros casos, a avaliação das perdas pode ser feita exclusivamente pelo oficial de condicional como parte da investigação da sentença pré-[julgamento] (sic). Não importa como o processo ocorra, a vítima geralmente é obrigada a apresentar recibos ou outras evidências para comprovar as perdas reais sofridas. No Canadá, o Código Penal prevê que a restituição pode ser ordenada como sentença adicional para cobrir perdas “prontamente determináveis”.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Artigo 8 da Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder.

<sup>27</sup> Artigo 8

<sup>28</sup> *Manual de Justiça para Vítimas*, p. 47

<sup>29</sup> \*Ibid

Em jurisdições que seguem um modelo francês ou alemão, a vítima, representada como *parti civile* ou *Nebenkläger* por um advogado, auxilia o tribunal no julgamento. Esse representante deve ajudar a fornecer as informações nas quais essa restituição ou indenização pode ser baseada, mas cabe ao tribunal a responsabilidade final a esse respeito. Se os pedidos de indenização forem considerados no momento do julgamento criminal, isso trará alívio às vítimas e significará que elas não terão que mover uma ação civil subsequente. Em algumas jurisdições, entretanto, existem obstáculos legais para a adoção dessa prática.

A implementação da restituição à vítima pode exigir um certo grau de supervisão por parte do Estado. Na prática, pode ser difícil para o tribunal que ordena tal restituição supervisionar seu pagamento, e pode ser necessário o envolvimento do serviço de liberdade condicional (ver abaixo) ou de uma burocracia semelhante envolvida na administração de sentenças para colocá-lo em prática. Como alternativa, um tribunal pode contar com a comunidade para garantir que a indenização seja realmente feita conforme ordenado. No entanto, deve-se ter cuidado para garantir que a autoridade dada a uma comunidade para fazer cumprir a indenização seja estritamente limitada.

Um esquema de indenização de vítimas, especialmente se for pago pelo Estado em primeira instância, requer um grande investimento em infraestrutura administrativa. A forma que isso assume varia de acordo com os sistemas de assistência social ou de justiça criminal em vigor quando tal esquema é introduzido. Pode ser possível, por exemplo, fazer pagamentos de indenização por meio de um sistema existente. Outros países acharam mais eficaz estabelecer um fundo de indenização de vítimas separado, com administração própria. Esse fundo pode, então, consolidar os pagamentos de multas, indenizações pagas pelos(as) infratores(as) e outras fontes, usando-os para garantir a indenização às vítimas. Uma desvantagem é que os(as) infratores(as) muitas vezes são tão pobres que a quantia com que podem contribuir é insignificante. A dificuldade para encontrar os recursos adicionais para fornecer uma indenização adequada e custear a administração do fundo pode torná-lo uma proposta irrealista nas sociedades em desenvolvimento.

- (g) **Condenação suspensa ou suspensão da pena** são disposições que um tribunal pode aplicar sem muita dificuldade. A pena suspensa, em que é pronunciada uma sentença de prisão, mas sua execução é suspensa por um período sob condição ou condições estabelecidas pelo tribunal, é aparentemente uma interessante alternativa à prisão. A ameaça de prisão é feita (e ouvida pelo público) e se espera que tenha um efeito dissuasor, mas idealmente a pena não terá de ser aplicada porque as condições foram cumpridas pela pessoa condenada.

Mesmo sentenças suspensas e diferidas criam algumas obrigações administrativas extras na fase de implementação. Se as condições de suspensão ou diferimento não forem cumpridas, uma estrutura administrativa deve assegurar que a pena suspensa ou diferida seja aplicada, incluindo o agendamento de uma audiência para determinar se os termos foram violados. Embora possa parecer relativamente simples, é necessário um certo grau de sofisticação nos procedimentos quando a sentença é aplicada para uma infração subsequente, se essa também for a base para a revogação do adiamento ou suspensão da pena. A estrutura administrativa deve tomar medidas para garantir que, se necessário, sentenças suspensas anteriores sejam levadas ao conhecimento do tribunal ou o processo de condenação anterior que pode ter sido adiado seja reiniciado. Penas suspensas, entretanto, não devem ser acionadas automaticamente. As autoridades devem decidir em cada caso se a aplicação da pena é apropriada.

Se as condições de suspensão ou diferimento forem mais complexas, toda uma burocracia pode ser necessária para garantir que a violação de tais condições seja levada ao conhecimento do tribunal para que este possa decidir se deve aplicar a pena suspensa ou aplicar uma pena anteriormente diferida.

- (h) **O regime de experiência e vigilância judiciária** não são definidos nas Regras de Tóquio, nem discutidos no comentário oficial sobre as Regras. Talvez isso não surpreenda, pois há diferentes compreensões sobre a liberdade condicional. Em muitas jurisdições, a função de liberdade condicional, historicamente, era quase exclusivamente de assistência social. Colocar um(a) infrator(a) "em liberdade condicional" significava apenas que um serviço de assistência social prestaria atenção especial ao bem-estar e outras necessidades do(a) infrator(a). Embora este ainda seja o caso em muitos países, em outros o serviço de liberdade condicional foi transferido para um órgão que é principalmente responsável por garantir que os(as) infratores(as) cumpram as ordens do tribunal sobre o que devem ou não fazer para permanecer na comunidade e não serem presos(as). Essa "liberdade condicional intensiva", como às vezes é chamada,<sup>30</sup> pode fazer parte da ordem de liberdade condicional e ajudar a proteger as vítimas de crimes contra os(as) infratores(as). Alternativamente, a ordem de liberdade condicional pode estar relacionada a outras disposições de sentença que são implementadas na comunidade. Para os fins deste manual, definiremos o serviço de liberdade condicional como a entidade do governo que fornece informações ao sistema de justiça criminal, especialmente sobre a sentença, e/ou monitora se os(as) infratores(as) cumprem os requisitos das sentenças comunitárias aplicadas, além de ajudá-los com os problemas que possam enfrentar.

<sup>30</sup> Ver N. Morris and M. Tonry, *Between Prison and Probation: Intermediate Punishments in a Rational Sentencing System*, Oxford University Press, New York, 1990.

Qualquer que seja a ênfase na liberdade condicional, um tribunal não pode ordenar a liberdade condicional sem a existência de uma infraestrutura de serviço adequada. O serviço de liberdade condicional deve fornecer ao tribunal as informações necessárias. Estas podem ser os relatórios de inquéritos sociais aos quais as Regras de Tóquio se referem.<sup>31</sup> Tais relatórios descrevem o histórico dos(as) infratores(as), detalham as circunstâncias de suas vidas relevantes para entender por que cometeram os crimes e recomendam alternativas de sentença, como tratamento para o abuso de substâncias, que pode ajudar o(a) infrator(a) a mudar o comportamento que desencadeia a infração. Eles devem incluir também informações sobre como o(a) infrator(a) provavelmente lidará com a comunidade, bem como quaisquer condições ou restrições que o tribunal possa considerar impor.

Mais importante ainda, o serviço de liberdade condicional deve ser capaz de implementar a ordem de liberdade condicional do tribunal, fornecendo o serviço de apoio e supervisão de outras condições de liberdade condicional que o tribunal aplica. Isso pode incluir a implementação de outras disposições da comunidade, como a restituição a uma vítima, penas condicionalmente suspensas e diferidas, e até mesmo ordens de prestação de serviço comunitário e prisão domiciliar. As Regras de Tóquio referem-se à vigilância judiciária no mesmo contexto da liberdade condicional. Embora os tribunais não possam realizar a supervisão diretamente, eles podem envolver organizações comunitárias nessa função.

- (i) **Uma imposição de prestação de serviços à comunidade** exige que o(a) infrator(a) realize trabalho não remunerado por determinado número de horas ou execute uma tarefa específica. Como o próprio nome sugere, o trabalho deve prestar um serviço à comunidade. Antes de impor tal ordem, o tribunal precisa de informações confiáveis de que tal trabalho está disponível sob supervisão apropriada. O quadro intitulado “Usando ordens de prestação de serviço comunitário para lidar com direção sob influência de álcool” fornece um exemplo prático do uso de ordens de prestação de serviço comunitário.

O serviço comunitário requer supervisão cuidadosa para verificar se o(a) infrator(a) faz o trabalho requerido e se ele ou ela não é explorado(a) nem forçado(a) a trabalhar além do que é requerido ou em condições inaceitáveis. Em muitas jurisdições, os serviços de liberdade condicional ou funcionários que desempenham uma função equivalente são os principais responsáveis por garantir que esses requisitos sejam atendidos.

A importância da participação pública na implementação de medidas não privativas de liberdade é enfatizada nas Regras de Tóquio,<sup>32</sup> e as ordens de prestação de serviço comunitário podem ser uma boa

<sup>31</sup> Regra 7.1 e seção 4.4 abaixo

<sup>32</sup> Regra 17.

oportunidade para contemplar tal participação. Os membros da comunidade podem oferecer oportunidades de trabalho para os(as) infratores(as); eles não devem, no entanto, desempenhar funções de fiscalização ou disciplinares. Por exemplo, eles não devem tomar a decisão final sobre se um(a) infrator(a) falhou em prestar serviço comunitário conforme ordenado pelo tribunal, pois isso pode determinar que medidas adicionais sejam tomadas contra ele(a). O quadro intitulado “Ajudando instituições locais por meio do serviço comunitário” ilustra um estudo de caso de um membro da comunidade ajudando a desenvolver uma oportunidade de trabalho que atende à comunidade.

#### **Usando ordens de prestação de serviço comunitária para lidar com direção sob influência de álcool**

O Departamento de Liberdade Condicional da Tailândia, em estreita cooperação com os tribunais, conduziu uma campanha bem-sucedida contra direção sob influência de álcool, uma das principais causas de acidentes de trânsito. Nessa iniciativa, os motoristas embriagados, que normalmente teriam recebido penas de três meses de prisão, foram condenados a penas suspensas e colocados em liberdade condicional com a obrigação de cumprir 24 horas de serviço comunitário. As autoridades selecionaram atividades de serviço comunitário destinadas a sensibilizar os motoristas embriagados para os tipos de lesões que eles podem causar a si próprios ou a outras pessoas. Esses serviços incluíram assistência às vítimas de acidentes de trânsito, trabalho em hospitais e trabalho voluntário em unidades de resgate de emergência de acidentes de trânsito.

O Departamento trabalhou muito para levar a mensagem da campanha ao público. Além de anúncios na TV e concursos de curtas-metragens, algumas celebridades presas por dirigir embriagadas e colocadas em liberdade condicional participaram da campanha para reduzir o número de mortos e feridos durante feriados. Esses esforços produziram resultados adicionais. Recentemente, a pesquisa da ABAC baseada em Bangkok descobriu que 91% do público entrevistado concordava com a ideia de que motoristas embriagados deveriam receber ordens de prestação de serviço comunitário. Quando perguntados se já tinham ouvido falar do Departamento de Liberdade Condicional, antes a organização menos conhecida no sistema de justiça criminal, 83% dos entrevistados responderam afirmativamente – um aumento significativo com relação aos 48% registrados em uma pesquisa de outubro de 2000.

*Observação:* Para obter mais informações, consulte, por exemplo, “Hospital duty for drink drivers” em *The Nation*, 11 de março de 2005; “Drunk driving: Bars ought to lay on cars” em *The Nation*, 10 de abril de 2005 (<http://www.nationmultimedia.com>); “Tough campaign launched against drink driving” no *The Bangkok Post*, 17 de dezembro de 2004 (<http://www.bangkokpost.com>).

### Ajudando instituições locais por meio de serviços comunitários

No início da década de 1990, as autoridades do Zimbábue, trabalhando para reduzir a superlotação das prisões e também para conter os custos crescentes associados à manutenção da crescente população de presos(as), realizaram uma pesquisa para obter um perfil da população carcerária. A pesquisa mostrou que cerca de 60% dos(as) presos(as) cumpriam penas de seis meses ou menos e 80% cumpriam penas de 12 meses ou menos, e muitos(as) cumpriam penas apesar de terem a opção de pagar multas. Ficou evidente para as autoridades que a maioria desses(as) presos(as) não eram infratores(as) graves, que a maioria não deveria ter sido enviada para a prisão e que o Zimbábue precisava de opções alternativas de sentença, especialmente para réus e réis primários(as) e juvenis. O Ministério da Justiça elaborou uma legislação aprovada em 1992, alterando o código penal para permitir, entre outras alternativas, que os tribunais ordenem a prestação de serviço comunitário como opção de sentença.

Embora o Zimbábue não tivesse serviço de liberdade condicional, o esquema de prestação de serviço comunitário foi implementado por meio de uma hierarquia de comitês nacionais, provinciais e distritais, em uma base inteiramente voluntária, em 1994, com financiamento fornecido para um número limitado de funcionários. O envolvimento da comunidade local no nível do comitê distrital, onde representantes de instituições locais fornecem oportunidades de serviço comunitário para os(as) infratores(as), foi essencial para o sucesso do programa. Na ausência de oficiais de liberdade condicional, essas instituições de alocação, como clínicas, escolas ou hospitais, solicitam que o tribunal envie infratores(as) sob ordens de prestação de serviço comunitário para realizar trabalhos na instituição. Os(as) infratores(as) são condenados por magistrados a cumprir determinada quantidade de horas de serviços comunitários, com base em um protocolo que varia de 35 a um máximo de 420 horas, fornecendo um equivalente aproximado do que poderia ter sido uma pena de prisão de um a 12 meses. Os oficiais do serviço comunitário monitoram a implementação da ordem e comunicam as violações ao tribunal. Aproximadamente 91% dos 18.000 réus em liberdade condicional condenados a serviço comunitário nos primeiros quatro anos do programa concluíram com sucesso seu serviço, com os resultados iniciais mostrando uma taxa muito menor de reincidência. O esquema custa 20 dólares por pessoa por mês, um quinto a um sexto do custo estimado para a prisão de um(a) criminoso(a) por um mês.

Devido a seu sucesso e, em parte, também porque o esquema de prestação de serviço comunitário reflete uma abordagem mais tradicional à justiça que prevê serviço comunitário e reparação, vários outros países na África e em outros continentes adotaram o modelo de serviço comunitário do Zimbábue.\*

\*Ver "The Zimbabwe Community Service Scheme", Justice Paddington Garwe, Text of Speech, Beyond Prisons Symposium - Kingston, Ontário, Canadá, março de 1998 no site do Serviço Correcional do Canadá: [http://www.csc-scc.gc.ca/text/forum/bprisons/speeches/10\\_e.shtml](http://www.csc-scc.gc.ca/text/forum/bprisons/speeches/10_e.shtml); "Community Service in Practice", Penal Reform International, 1997, em Governance and Social Development Resource Centre, website: <http://www.gsdr.org/docs/open/SSAJ27.pdf>

- (j) **Envio a um estabelecimento aberto**, um estabelecimento onde o(a) infrator(a) passa o dia, voltando para casa à noite. Os centros de atendimento, também conhecidos como centros de notificação diurna, podem fornecer um local centralizado para uma série de intervenções terapêuticas. Muitos(as) infratores(as) têm uma necessidade considerável de terapia ou tratamento, sendo a dependência química a necessidade predominante em muitas jurisdições. (Veja a seção sobre tribunais da legislação antidrogas, capítulo 6, seção 6.3, “Categorias especiais, infratores(as) da legislação antidrogas”.) Outros programas em um centro podem oferecer uma variedade de abordagens, de gerenciamento da raiva a treinamento de habilidades. Os(as) infratores(as) têm maior probabilidade de responder positivamente a tais programas quando são conduzidos sob a relativa liberdade dos estabelecimentos abertos nas comunidades, em comparação com um ambiente prisional.

A utilização de estabelecimentos abertos pelos tribunais pressupõe, antes de mais nada, que uma jurisdição tenha investido em uma infraestrutura de estabelecimentos abertos que ofereçam a variedade de programas considerados necessários. Os juízes devem ser regularmente informados e atualizados sobre o que esses centros oferecem, se os programas têm vagas, estão lotados ou têm listas de espera, bem como o que pode estar disponível em determinada comunidade. Por fim, para exigir que determinado(a) infrator(a) compareça a um centro, os juízes precisam de informações específicas sobre o(a) infrator(a) e suas necessidades, o que pode exigir uma avaliação médica e/ou psicológica, além de uma investigação do histórico social do(a) infrator(a). (Veja o relatório de inquérito social abaixo.)

- (k) A **prisão domiciliar** é uma sentença relativamente dura, mas ainda menos intrusiva do que a prisão. O lugar onde os criminosos vivem varia muito. Em alguns países, muitos vivem nas ruas, outros em condições de superlotação. Se a prisão domiciliar fosse aplicada durante as 24 horas do dia, isso representaria um fardo insuportável para aqueles(as) que moram com o(a) infrator(a). Isso também significaria que a casa do(a) criminoso(a) se tornaria sua prisão, exceto que, ao contrário da prisão, ele(a) seria responsável por atender às suas próprias necessidades básicas. Vários meios de monitoramento eletrônico discutidos abaixo podem aumentar ainda mais a opressão da prisão domiciliar.

Para evitar excessos, o tribunal pode restringir o horário da prisão domiciliar. Isso pode, por exemplo, permitir que um(a) infrator(a) mantenha um emprego remunerado durante o dia, mas fique confinado(a) em sua casa à noite. Dispondo de informações consistentes, o tribunal deve ser capaz de distinguir entre os casos em que a prisão domiciliar pode ser aplicada sem uma perturbação muito grave na vida de outros(as) habitantes da mesma casa. É possível também adaptar as medidas de execução, conforme necessário.

- (l) **Qualquer outra forma de tratamento não institucional** é permitida pelas Regras de Tóquio. Isso dá aos Estados a flexibilidade para desenvolver novas formas de tratamento não institucional ou para retomar alternativas tradicionais que podem ter caído em desuso. Essas alternativas não devem infringir as normas fundamentais dos direitos humanos. Elas também devem ser claramente articuladas na lei.
- (m) **A combinação das medidas listadas acima** é uma indicação de senso comum de que um tribunal não está limitado a uma única disposição. Na prática, os tribunais frequentemente estabelecem uma lista de condições que podem se referir a mais de uma categoria. O princípio importante é que o efeito punitivo geral não deve ser excessivo.

#### 4.4 Requisitos de infraestrutura para alternativas à sentença

Para que os tribunais possam escolher entre uma variedade de alternativas, eles precisam de uma quantidade considerável de informações. Para isso, as Regras de Tóquio indicam, especificamente, “relatórios de inquérito social”<sup>33</sup> a serem disponibilizados aos tribunais.<sup>34</sup> As Regras contemplam relatórios oficiais formais de um “funcionário ou órgão competente e autorizado”. A Regra 7 estipula que tais relatórios devem conter informações sobre o(a) infrator(a) e “recomendações relevantes para o procedimento de sentença”. Em muitos países, entretanto, esses relatórios formais podem não estar disponíveis. Isso não significa que outras fontes de informação não possam ser utilizadas para esse fim, desde que atendam aos padrões das regras de evidências no que diz respeito à exatidão e confiabilidade. As recomendações também podem ser recebidas de outras fontes, mas o tribunal precisará avaliar essas recomendações com muito mais cuidado para garantir que sejam sólidas e objetivas.

Da mesma forma, a implementação de algumas alternativas, embora não de todas, requer uma infraestrutura na comunidade. Esta pode ser fornecida por órgãos especializados, como um serviço de liberdade condicional, que pode desempenhar um papel em várias disposições de sentenças alternativas já discutidas. Podem ser utilizadas também outras estruturas oficiais, como a polícia, para a qual um certo grau de responsabilidade pela implementação de sentenças será apenas uma responsabilidade entre muitas.

<sup>33</sup> Os relatórios de inquérito social, também conhecidos como relatórios de pré-sentença ou pré-disposição, são descrições dos antecedentes dos(as) infratores(as) e das circunstâncias de suas vidas relevantes para a compreensão do motivo pelo qual cometeram seus delitos e são disponibilizados aos tribunais antes que eles apliquem a sentença. Esses relatórios podem incluir também recomendações sobre alternativas de condenação.

<sup>34</sup> Regra 7.1.

Um desenvolvimento moderno é o uso crescente de tecnologia para monitorar a implementação de sentenças na comunidade. Por exemplo, infratores(as) podem ser solicitados a telefonar regularmente de casa para garantir que estão obedecendo a uma ordem de prisão domiciliar. Eles podem até ter um dispositivo conectado aos telefones, que mede se eles estiveram sob influência de álcool durante a ligação.

### Monitoramento de infratores(as) para reduzir a prisão

A Suécia adotou um sistema de supervisão intensiva por monitoramento eletrônico durante a década de 1990 (ISEM). A pedido do(a) infrator(a), as autoridades correcionais podem reduzir uma pena de prisão de até três meses para monitoramento eletrônico. Os dias com tornozeleira eletrônica eram equivalentes aos dias em que o(a) infrator(a) teria servido na prisão. A Suécia expandiu o uso da tornozeleira eletrônica como meio de liberdade provisória em 2001. Quatro anos depois, tornou essa opção permanente. Todos(as) os(as) infratores(as) que cumprem pena de pelo menos 1 ano e meio podem solicitar que os últimos quatro meses da pena sejam cumpridos sob monitoramento eletrônico. Em 2005, as autoridades suecas também aumentaram a duração da aplicação do monitoramento eletrônico de três para seis meses.

De acordo com esse programa de monitoramento eletrônico, o(a) infrator(a) está em prisão domiciliar, exceto pelo tempo permitido pelo serviço de liberdade condicional para trabalho, treinamento, atendimento médico ou participação em programas terapêuticos. O serviço de liberdade condicional elabora um cronograma detalhado. O monitoramento é realizado principalmente por meio de um dispositivo de tornozeleira eletrônica. Além disso, as autoridades fazem visitas inesperadas à residência da pessoa, e a pessoa condenada deve comparecer ao serviço de liberdade condicional pelo menos uma vez por semana e participar dos programas oferecidos.

O número de sentenças de prisão comutadas para monitoramento eletrônico aumentou rapidamente para 4.000 por ano em 1998. Desde então, o número caiu para cerca de 2.500. Isso se deve principalmente a uma nova combinação de sentença condicional e serviço comunitário que substituiu algumas das sentenças de prisão de curta duração.

No geral, a Suécia considerou a experiência positiva. Embora os condenados ao monitoramento eletrônico e seus familiares tenham considerado algumas das restrições aplicadas pelo ISEM como estressantes e ameaçadoras à sua integridade pessoal, eles consideraram as restrições da prisão como muito menos atraentes. Como medida corretiva, o monitoramento eletrônico é consideravelmente mais barato do que a prisão. Além disso, gera ganhos econômicos substanciais para todas as partes, uma vez que a pessoa condenada geralmente pode continuar trabalhando em seu local de trabalho normal.

Fonte: Para obter mais informações: Intensiv-övervakning med elektronisk kontroll Brå-rapporter 1999:4. Electronic tagging in Sweden – Report from a trial project conducted between 2001 and 2004. Brå-rapporter 2005:8.

O monitoramento eletrônico está sendo cada vez mais usado, não apenas para rastrear pessoas que aguardam julgamento, mas também como meio de fazer cumprir uma série de sentenças que são implementadas na comunidade.<sup>35</sup> Em algumas jurisdições, seu uso nesta última função tem sido controverso. Pelo lado positivo, é uma forma eficaz de monitorar os(as) infratores(as) que estão cumprindo suas penas na comunidade. Isso também economiza custos de pessoal e evita interações potencialmente conflituosas com os(as) infratores(as).

No entanto, existem várias outras considerações. A tecnologia pode ser cara. Em sociedades menos desenvolvidas, pode não ser possível usar o monitoramento eletrônico, pois não há infraestrutura técnica para implementá-lo. Em outras sociedades, as dificuldades técnicas residirão no fato de que é uma solução para alguns/algumas infratores(as), mas não para outros(as). Isso pode resultar em discriminação injusta. (O mesmo se aplica a outras soluções tecnológicas, como as que exigem o uso de um telefone fixo, o que pode discriminar os(as) infratores(as) que não têm acesso a esse tipo de telefone.)

Em qualquer caso, pode ser mais desejável que a supervisão seja conduzida por pessoas do que por máquinas. Em muitas sociedades em desenvolvimento, onde os custos de mão-de-obra são baixos, pode até ser mais econômico empregar esses supervisores, em vez de instalar e manter a complexa tecnologia necessária para o monitoramento eletrônico. Mais fundamentalmente, pode ser feita a objeção de que o uso de uma tornozeleira eletrônica em um(a) infrator(a) é uma violação da privacidade, se não da dignidade humana, que é em si uma punição e não meramente uma técnica para garantir o cumprimento de outras restrições. Avanços da tecnologia, como o aumento do uso de telefones celulares como meio de monitoramento, podem permitir que algumas dessas considerações tenham menos peso no futuro.

## 4.5 Escolha de alternativas à prisão na fase de sentença

As Regras de Tóquio tratam do objetivo de sentenciar apenas em termos gerais. A Regra 3.2 estabelece: “A escolha de medida não privativa de liberdade deve ser fundada em critérios estabelecidos que levem em consideração tanto a natureza e a gravidade da infração quanto a personalidade e os antecedentes do(a) infrator(a), o objetivo da condenação e os direitos das vítimas”.

Os tribunais podem implementar o uso de alternativas de maneira que atenda a esses objetivos de múltiplas sentenças, pelo menos até certo ponto. Isso é particularmente verdadeiro quando uma sentença não privativa de liberdade tem um efeito punitivo indiscutivelmente equivalente ao que o

<sup>35</sup> Ver Mike Nellis, “Electronic monitoring and the community supervision of offenders” em Anthony Bottoms, Sue Rex and Gwen Robinson (eds.), *Alternatives to Prison: Options for an insecure society* Willan, Cullumpton 2004 pp. 224-247; Annesley K. Schmidt “Electronic Monitoring in the United States” in Zvekic op. cit. pp. 363-383.

juiz, de outra forma, buscaria obter com uma pena de prisão. Aqueles que enfatizam que o objetivo principal da sentença é dar aos(as) infratores(as) o que lhes é justo lidam com este problema, escalando as punições para seu impacto penal. Foi descoberto que o impacto punitivo de algumas penas privativas de liberdade se sobrepõe ao de uma série de penas não privativas de liberdade. (Diferentes sentenças não privativas de liberdade, como uma multa diária substancial e um período de liberdade condicional intensiva, por exemplo, também podem se sobrepor.) Isso geralmente é mais verdadeiro para crimes de média gravidade. Crimes muito graves são geralmente punidos com prisão, enquanto crimes leves não atraem prisão. Para infrações de média gravidade, as penas não privativas de liberdade podem ser melhor utilizadas. Dados os imperativos para encontrar alternativas à prisão, elas devem ser aplicadas no lugar da prisão, sempre que apropriado.

### **Prestação de serviço comunitário substitui sentenças curtas de prisão**

A prestação de serviço comunitário foi introduzida no sistema penal finlandês durante a década de 1990 e é imposta quando sentenças incondicionais (reais, em vez de suspensas ou adiadas) de até oito meses teriam sido impostas. A fim de garantir que a prestação de serviço comunitário seja realmente usada no lugar das sentenças de prisão incondicional, adotou-se um procedimento em duas etapas.

Em primeiro lugar, o tribunal deve tomar sua decisão de condenação de acordo com os princípios e critérios normais de condenação, sem nem mesmo considerar a possibilidade de prestação de serviço comunitário. Se o resultado for prisão incondicional, o tribunal deve declarar o tipo de sentença e a duração da pena de prisão em sua decisão. Em seguida, o tribunal pode comutar a pena de prisão em prestação de serviço comunitário sob certas condições definidas de forma mais específica na lei.

A quantidade de prestação de serviço comunitário varia entre 20 e 200 horas. Ao transformar a prisão em prestação de serviço comunitário, um dia na prisão equivale a uma hora de serviço comunitário. Assim, dois meses de pena privativa de liberdade devem ser comutados em cerca de 60 horas de prestação de serviço comunitário. Se as condições da ordem de prestação de serviço comunitário são violadas, o tribunal geralmente aplica uma nova sentença de prisão incondicional.

A intenção da lei finlandesa era que a prestação de serviço comunitário fosse usada apenas nos casos em que o(a) infrator(a) tivesse recebido uma pena de prisão incondicional, em vez de expandir a rede para incluir infratores(as) que, de outra forma, não teriam recebido esse nível de pena. Esse objetivo foi alcançado. Nos primeiros anos após a adoção legislativa da nova sanção, cerca de 3.500 ordens de prestação de serviço comunitário foram aplicadas anualmente, substituindo aproximadamente 35% das sentenças de prisão de até oito meses. Isso corresponde a uma redução de cerca de 400 a 500 presos (10 a 15% da população carcerária) na população carcerária diária. No seu auge, o número de sentenças de serviço comunitário aplicadas subiu para 4.000 anualmente. Ao mesmo tempo, o número de sentenças de prisão caiu de cerca de 10.000 para 6.000 anualmente.

*Fonte:* para obter mais informações, ver Tapio Lappi-Seppälä, "Sentencing and Punishment in Finland: The Decline of the Repressive Ideal." em *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, editado por Michael Tonry e Richard Frase, Nova York: Oxford University Press, 2001.

Na prática, a dificuldade é garantir que isso aconteça na medida do possível. Uma possibilidade é exigir, por meio da legislação, que os juízes apliquem uma pena não privativa de liberdade em todos os casos em que teriam aplicado penas de prisão curtas, ou seja, uma pena de até seis meses ou menos. Vários países usaram essa estratégia com bons resultados. Veja no tópico “Prestação de serviço comunitário substitui sentenças curtas de prisão” um exemplo de tal uso.

Se os juízes não considerarem as alternativas não privativas de liberdade disponíveis como opções realistas, no entanto, há o risco de que eles respondam aplicando sentenças de prisão que estão um pouco além do alcance da regra legal (uma sentença de oito meses e um dia sob a legislação no estudo de caso acima, por exemplo, tornaria tal iniciativa contraproducente). A ênfase permanente no uso moderado da prisão e na substitutibilidade de sentenças alternativas significativas para crimes de gravidade média é o melhor antídoto para isso. O quadro abaixo fornece um exemplo prático de sanção alternativa para alcançar credibilidade.

#### Multas como alternativas às penas de prisão de curta duração

Em 1969, a Alemanha Ocidental reformou seu código penal para reduzir o uso de medidas privativas de liberdade. Para isso, restringiu o uso de penas de prisão de curta duração. Até hoje, o atual Código Penal Alemão desencoraja ativamente a imposição de sentenças de prisão de menos de seis meses, obrigando os juízes a especificarem as razões para aplicar tais sentenças.

Como resultado, os tribunais recorreram a sanções alternativas para substituir sentenças de prisão de curto prazo e, tão importante quanto, aumentaram a duração das sentenças de prisão. As multas se tornaram a alternativa mais influente após a adoção do sistema de multas em 1969. O sistema de multa diária aumentou tanto o valor quanto a credibilidade das multas como alternativa, assim como aconteceu nos países escandinavos que originalmente desenvolveram esse sistema.

O uso de multas está entre os principais fatores que explicam a queda radical das penas de prisão de curta duração impostas anualmente. Em 1968, os tribunais aplicaram um total de 119.000 sentenças de prisão de menos de nove meses. Em 1976, esse número caiu para 19.000. Durante o mesmo período, o uso de multas aumentou de 490.000 para 360.000. A expansão do uso de penas suspensas permitiu que os tribunais nos anos seguintes mantivessem o número de sentenças de prisão estável, apesar do forte aumento da criminalidade entre o final dos anos 1960 e o início dos anos 1990.

*Fonte:* para obter mais informações, ver Thomas Weigend, “Sentencing and Punishment in Germany” em *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, editado por Michael Tonry e Richard Frase, Nova York: Oxford University Press, 2001.

Práticas tradicionais também podem servir como modelo para sentenças alternativas.

#### Considerando alternativas tradicionais: sentença em círculo

A sentença em círculo usa práticas de cura aborígenes tradicionais e um processo de reconciliação, restituição e reparação para atender às necessidades das vítimas e infratores, suas famílias e a comunidade. A sentença em círculo teve origem em várias comunidades Yukon.

Na sentença em círculo, os participantes – juiz, defesa, acusação, polícia, vítima/infrator e família e residentes da comunidade – sentam-se frente a frente em círculo. A discussão visa alcançar um consenso sobre a melhor forma de resolver o caso, com foco tanto na necessidade de proteger a comunidade quanto na reabilitação e punição do infrator.

A sentença em círculo concentra-se principalmente nos(as) infratores(as) que se declaram culpados(as). Embora esses(as) infratores(as) ainda possam cumprir pena na prisão, há muitas outras sanções disponíveis, como serviço comunitário.

A sentença em círculo difere muito dos tribunais. Ela se concentra, por exemplo, no processo de obtenção de sentença, em vez da punição em si, e ajuda a moldar as relações entre as partes. Ela olha para o presente e o futuro, em vez da infração passada, e tem uma visão mais ampla e holística do comportamento.

*Fonte: C. T. Griffiths, Canadian Criminal Justice: A Primer, 3a. edição publicada por Thomson Nelson (2006).*

Dado que a razão para considerar as sentenças não privativas de liberdade neste manual é criar alternativas reais à prisão, também deve ser dada atenção à disposição que trata os casos em que o(a) infrator(a) não cumpre as condições da pena não privativa de liberdade. Se, por exemplo, for aplicada uma multa que está além das possibilidades do(a) infrator(a) e a pena por falta de pagamento for uma pena de prisão automática, a multa não é realmente uma pena alternativa.

As sentenças não privativas de liberdade devem ser adaptadas para evitar esse resultado. As multas, por exemplo, podem ser parceladas, ou as ordens de prestação de serviço comunitário podem prever alguma flexibilidade quanto ao total de horas o(a) infrator(a) deve trabalhar por semana.

Mais importante ainda, a prisão não deve ser a sentença padrão automática por não cumprimento dos requisitos de sentença não privativa de liberdade.<sup>36</sup> Quando, por exemplo, um(a) infrator(a) não cumpre totalmente as condições de uma ordem de prestação de serviço comunitário ou não cumpre toda a

<sup>36</sup> Regra 14.1 das Regras de Tóquio.

restituição requisitada à vítima, uma audiência deve ser realizada para determinar as causas do não cumprimento. Ao decidir quais ações adicionais devem ser tomadas contra o(a) infrator(a), o cumprimento parcial deve ser visto como um fator proporcionalmente positivo — uma pena privativa de liberdade não deve ser necessariamente a consequência. Deve-se considerar cuidadosamente a substituição da sentença não privativa de liberdade original por outra sentença que atenda aos objetivos buscados na formulação da sentença original<sup>37</sup>

Por fim, ao considerar a implementação de penas não privativas de liberdade, deve-se notar que existe um risco permanente de que as sentenças elaboradas como alternativas à prisão não sejam utilizadas para esse fim. Elas podem ser aplicadas como penalidades adicionais nos casos em que a prisão não teria sido seriamente considerada em primeira instância, ampliando assim a rede de controle social sob a jurisdição do sistema de justiça criminal. Considerando-se o princípio da parcimônia na sentença, esse é geralmente um desenvolvimento indesejável e devem ser tomadas medidas para evitá-lo.

## 4.6 Quem deve agir?

O envolvimento dos seguintes indivíduos e grupos é essencial:

**Juízes e tribunais**, termos que usamos indistintamente nesta seção, são os principais sujeitos no uso de sentenças alternativas à prisão. Eles devem ser criteriosos para aplicar alternativas sempre que possível e, quando a prisão for inevitável, aplicá-lo pelo período mais curto possível.

Os **legisladores** devem criar uma estrutura de legislação de sentença que forneça alternativas e incentive o uso moderado da pena de prisão.

Os **administradores** ajudam a criar alternativas adequadas. Algumas alternativas requerem que haja uma infraestrutura administrativa abrangente para que os juízes possam usá-las.

Os **oficiais de liberdade condicional** devem prestar um serviço consistente para garantir aos juízes — e ao público — que as sentenças alternativas impostas sejam adequadamente implementadas.

Os **líderes da comunidade** ajudam a persuadir o público a aceitar infratores(as) que cumprem sentenças em seu meio e incentivam o público a auxiliar na implementação de tais sentenças.

<sup>37</sup> Regra 14.3

Os **voluntários** também podem ajudar a implementar sentenças de base comunitária. As Regras de Tóquio enfatizam isso com disposições para o treinamento de voluntários e seu reembolso. Eles também clamam por seu reconhecimento público. No entanto, conforme o comentário oficial sobre as Regras de Tóquio: “Deve ficar claro que os voluntários não estão sendo contratados para assumir trabalhos que deveriam ser realizados por uma equipe profissional totalmente responsável perante a autoridade de implementação.”<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Comentário à Regra 9 das Regras de Tóquio

# 5. Liberdade antecipada



## 5.1 Formas de liberdade antecipada

*Potencialmente, a liberdade antecipada tem uma importância prática considerável na redução do número de prisões e na garantia de que a prisão seja usada tão moderadamente quanto possível.*

A maioria dos países do mundo possui mecanismos que permitem que os(as) presos(as) sejam soltos(as) antes de concluir sua pena de prisão, mas que nem sempre são concebidos como alternativas à prisão. Algumas formas de liberdade antecipada, como liberdade condicional, muitas vezes não são usadas nos países em desenvolvimento devido à falta de recursos.

Uma estratégia para desenvolver tais alternativas deve buscar incorporar tais mecanismos, pois, potencialmente, a liberdade antecipada tem considerável importância prática na redução do número de prisões e na garantia de que a prisão seja usada tão moderadamente quanto possível. Deve-se ter cuidado, entretanto, para evitar o abuso do poder de conceder liberdade antecipada.

A liberdade antecipada pode assumir várias formas. Elas variam de medidas que vão desde flexibilizações do regime prisional que permitem ao(à) preso(a) um acesso limitado à sociedade livre por meio da liberdade condicional na comunidade até a liberdade incondicional antecipada. Somente a liberdade condicional na comunidade é genuinamente uma questão de substituição da prisão, mas todas essas estratégias são relevantes para o objetivo mais amplo de reduzir o uso da prisão.

As Regras de Tóquio também adotam uma abordagem abrangente para essa questão. O Comentário oficial sobre as Regras de Tóquio observa que as Regras relativas à fase pós-sentença tratam de "medidas para reduzir a duração de sentenças de prisão ou para oferecer alternativas para o cumprimento de

sentenças de prisão.”<sup>39</sup> A Regra 9.2 lista as seguintes “disposições pós-sentença” que devem estar disponíveis para atingir esses objetivos:

- Autorização de saída e processo de reinserção;
- Libertação para trabalho ou educação;
- Libertação condicional, de diversas formas;
- Remissão da pena;
- Indulto.

A rigor, as duas primeiras medidas não são totalmente alternativas à prisão. Os(as) presos(as) com autorização de saída, ou seja, curtos períodos de saída da prisão no decurso da pena de reclusão, ou que vivem em casas de transição antes de serem soltos(as) para a comunidade, continuam sendo considerados como presos(as) nos termos da lei e sujeitos às normas da disciplina da prisão. Da mesma forma, os(as) presos(as) que têm permissão temporária para sair da prisão para trabalhar ou para estudar não perdem seu status de “presos(as)”. Essas disposições são valiosas também para permitir que os(as) presos(as) se aperfeiçoem e para facilitar sua transição de volta para a comunidade. Veja no quadro abaixo um exemplo de presos(as) que vivem em prisões abertas.

#### Para além das paredes: prisões abertas

Presos(as) com idades entre 30 e 46 anos que cumprem penas de prisão no estado do Rajastão, na Índia, podem ser transferidos(as) para um campo de presos(as) aberto em Sanganer, Jaipur, após completar um terço de sua pena (incluindo a remissão), que, para prisão perpétua, é calculado em sete anos. Além disso, as autoridades prisionais devem garantir que os(as) presos(as) cumpram os critérios estabelecidos, incluindo que estejam livres de enfermidades mentais ou físicas, demonstrem boa conduta na prisão e sejam residentes do Rajastão. Muitos cometeram assassinato, embora assassinos profissionais não sejam elegíveis.

Uma vez no campo de presos(as) aberto, esses(as) presos(as) constroem suas próprias moradias, onde vivem com suas famílias, que são incentivadas a se juntar a eles. Seus filhos e filhas frequentam escolas locais. Os(as) presos(as) cultivam as terras do campo, prestam serviços públicos, conduzem negócios independentes ou trabalham para empregadores externos. A comunidade do campo se autogoverna por meio de um conselho eleito de anciãos da vila, com diversos oficiais de campo se concentrando em facilitar o emprego e outros assuntos, em vez da segurança. Os(as) presos(as) recebem remissão creditada para suas sentenças e, depois de cumpridas, são soltos(as). Esse modelo está sendo replicado por outros estados da Índia, além de atrair interesse regional.

*Fonte:* ver Khushal I. Vibhute, “Open Peno-correctional Institutions in India: A Review of Fifty- five Years”, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, março de 2006; “Jailhouse Rocks” no The Telegraph, 5 de setembro de 2004, Calcutta; “A Village in a Village” no Deccan Herald, 28 de março de 2004, Bangalore.

<sup>39</sup> Comentário à Regra 9 das Regras de Tóquio.

Como no caso de sentenças alternativas, as Regras de Tóquio não definem as diferentes disposições que listam na fase pós-sentença. A seguir, é feita uma tentativa de detalhar cada uma dessas categorias.

Diferentes formas de liberdade condicional (*parole*). O termo em inglês “*parole*” não é encontrado em todos os sistemas de justiça criminal; o termo “liberdade condicional” pode ser preferível. Liberdade condicional, porém, conota vários significados para diferentes jurisdições. Para alguns, a liberdade condicional implica apenas que o(a) preso(a) seja solto(a) com a condição rotineira de obedecer a todas as leis e talvez permanecer em contato regular com as autoridades. Para outros, a liberdade condicional pode ser limitada à liberdade de presos(as) com condições individualizadas de pós-soltura, excluindo assim os casos em que a única condição definida rotineiramente é que o(a) infrator(a) cumpra todas as leis e, talvez, também onde as condições são definidas automaticamente.

Em muitos lugares do mundo, no entanto, as únicas condições aplicadas são que o(a) infrator(a) não cometa outra infração durante o restante da sentença e/ou que notifique rotineiramente às autoridades. Essas também são as únicas condições que alguns países podem aplicar de forma realista. A desvantagem dessas condições é que elas não estão relacionadas especificamente às necessidades do(a) infrator(a) individual e são menos propensas a ajudá-lo(a) na transição da prisão para uma vida obediente à lei na comunidade.

Dadas essas diferenças, definiremos “*parole*” (ou liberdade condicional) como a soltura de um(a) infrator(a) nas condições que são definidas antes da soltura e que permanecem em vigor, a menos que sejam alteradas, até que o prazo total da sentença tenha expirado.

A liberdade condicional pode ser obrigatória quando ocorre automaticamente após um período mínimo ou uma proporção fixa da pena ter sido cumprida, ou pode ser discricionária quando é necessário tomar a decisão de soltar um(a) preso(a) condicionalmente. Em jurisdições em que os(as) presos(as) têm que solicitar liberdade condicional antes de ser considerada, eles(as) devem ser incentivados(as) a fazê-lo.

A remissão, na qual um(a) preso(a) é liberado(a) incondicionalmente antes do final da pena, é uma forma de liberdade incondicional. A remissão é geralmente concedida automaticamente após o(a) infrator(a) ter cumprido uma proporção fixa de uma sentença, mas também pode ser um período fixo que é deduzido da sentença. Às vezes, a remissão depende do bom comportamento na prisão. Ela pode ser limitada ou perdida em parte ou no todo, se o(a) preso(a) não se comportar de maneira adequada ou cometer uma infração disciplinar.

O indulto, que normalmente significa liberdade após a anulação da condenação ou sentença, também é uma forma de liberdade incondicional. Geralmente é um indulto do Chefe de Estado. O indulto assume duas formas. Em uma delas, o indulto liberta o(a) infrator(a) e

anula inteiramente sua condenação e sentença. A outra forma, também conhecida como anistia, adianta a data de soltura de um(a) infrator(a) ou classe de infratores(as).

Um Chefe de Estado também pode ordenar uma anistia. No entanto, essa terminologia não é fixa — indulto e anistia são usados alternadamente.

Alguns países consideraram programas de liberdade antecipada em larga escala. O quadro abaixo apresenta um exemplo prático disso.

#### **A Nigéria vai soltar metade de seus(suas) presos(as)**

Até 25.000 pessoas, incluindo doentes, idosos e pessoas com HIV serão soltas, segundo o Ministro da Justiça, Bayo Ojo.

Também serão beneficiadas aquelas que aguardam julgamento há mais tempo do que as sentenças que enfrentam e aquelas cujos processos foram perdidos pelas autoridades.

Correspondentes dizem que muitas pessoas esperam até 10 anos, geralmente em condições terríveis, para que seu caso chegue a julgamento.

Grupos de direitos humanos dizem que as taxas de mortalidade são inaceitavelmente altas para presos(as) que enfrentam condições de superlotação e insalubridade.

“A questão dos(as) presos(as) que aguardam julgamento se tornou um problema endêmico na Nigéria. As condições das prisões são terríveis. As condições negam a essência da prisão, que é reformar”, afirmou Ojo.

Existem atualmente cerca de 40.444 presos(as) em 227 prisões em toda Nigéria. Cerca de 65% deles(as) aguardam julgamento.

O governo construirá seis “casas de transição” para fornecer educação e treinamento às pessoas que forem soltas, segundo Ojo.

“Quando o processo for concluído, esperamos ter reduzido os(as) detentos(as) para 15.000 a 20.000”, afirmou Ojo em entrevista coletiva.

Fonte: BBC NEWS: <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/4583282.stm>, 05/01/2006 09:59:40 GMT/.

## **5.2 Liberdade antecipada: preocupações e respostas**

Embora a liberdade antecipada, seja qual for sua forma, reduza a população carcerária, ela é objeto de uma série de preocupações. Nem todas se aplicam com a mesma força a todas as formas de liberdade antecipada.

*Preocupação: a liberdade antecipada mina a autoridade do tribunal de condenação e, portanto, a confiança pública, pois, como resultado, o(a) infrator(a) cumpre uma pena diferente daquela que foi publicamente imposta.*

As autoridades precisam deixar claro a todos(as) os(as) envolvidos(as) que uma sentença inclui a possibilidade de liberdade antecipada. Eles devem explicar abertamente a base para tal liberdade e quais condições se aplicariam. Além disso, devem explicar essas questões no momento da sentença, quando a atenção do público está mais voltada para a justiça da punição.

Os(as) infratores(as) também devem saber em um estágio inicial o que devem fazer para se qualificar para a liberdade antecipada e como precisam se comportar para garantir que não percam a elegibilidade para tal soltura.

*Preocupação: a liberdade antecipada reduz a proteção que uma pena de prisão oferece ao público contra infratores(as) que estão presos(as), pelo menos por um período.*

A grande maioria dos(as) infratores(as) é solta em algum momento. Uma liberdade condicional planejada que facilita sua integração na comunidade oferece melhor proteção ao público porque torna menos provável que ex-infratores(as) continuem com seu comportamento criminoso.

Restrições impostas a infratores(as) potencialmente perigosos(as) após sua soltura na comunidade também podem ajudar a tranquilizar o público. Mas isso requer um delicado equilíbrio de interesses. As restrições que o público pode considerar necessárias podem não ser as que melhor permitirão ao(à) infrator(a) se reintegrar à sociedade. Isso é particularmente verdadeiro, quando as restrições continuam além da duração da sentença originalmente aplicada. Essas restrições não são mais alternativas à prisão, mas, em vez disso, fardos adicionais para o(a) infrator(a) que já cumpriu toda sua pena. Se a lei permitir essas restrições adicionais, os tribunais devem aplicá-las apenas a infratores(as) altamente perigosos(as) e apenas pelo menor período possível.

*Preocupação: a liberdade antecipada é injusta para os(as) infratores(as). Às vezes, é concedida ou recusada arbitrariamente.*

As autoridades devem estabelecer procedimentos para garantir a justiça em tais decisões. A abordagem mais simples é conceder a liberdade antecipada automaticamente quando uma proporção fixa da pena tiver sido cumprida. Isso, no entanto, remove a discricionariedade das autoridades em avaliar se um(a) infrator(a) está pronto(a) para ser solto(a) com base em seu comportamento na prisão e no risco que ainda pode representar para a sociedade em geral. Na prática, especialmente quando o(a) preso(a) está cumprindo uma pena curta, pode não ser realista tentar uma avaliação, caso em que o(a) preso(a) deve ser liberado(a) quando um período mínimo estabelecido tiver sido cumprido.

Quando a liberdade antecipada depende do bom comportamento na prisão, é importante que a existência ou inexistência de tal comportamento seja determinada de forma justa. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos reconheceu que uma penalidade de perda da remissão por uma infração disciplinar pode ser considerada como equivalente a uma pena adicional de prisão.<sup>40</sup> O procedimento disciplinar que conduza a tal resultado deve,

portanto, cumprir os padrões processuais do devido processo exigido para um julgamento criminal, mesmo que não seja formalmente classificado como tal.

Indulto e anistia são particularmente vulneráveis às críticas de que podem ser arbitrários e levar ao abuso de poder e à corrupção. A visão tradicional é que esses poderes exercidos pelo Chefe de Estado não estão sujeitos a revisão judicial. Isso também está expresso nas Regras de Tóquio, que estabelecem que “decisões sobre medidas relativas à aplicação das penas estão subordinadas, exceto no caso do indulto, ao exame da autoridade judiciária ou de qualquer outra autoridade competente, a pedido do(a) infrator(a)”.<sup>41</sup> O direito administrativo mais moderno em várias jurisdições reconhece, entretanto, que, embora os Chefes de Estado tenham uma ampla discricionariedade ao exercer esses poderes (prerrogativas), eles ainda estão vinculados a princípios constitucionais que proíbem a arbitrariedade e a discriminação injusta. Se eles infringirem esses princípios, também poderão ser contestados em tribunal.

### Quais poderes os líderes devem ter para conceder anistias?

Um presidente pode decidir conceder uma anistia geral a todas as presidiárias que têm filhos(as) pequenos(as), mas não aos homens que estão na mesma situação?

Na África do Sul, o presidente Nelson Mandela concedeu essa anistia logo após chegar ao poder em 1994. Ele foi acusado de discriminar injustamente os homens. Essa acusação foi confirmada pelo Tribunal Superior. Em recurso, o Tribunal Constitucional confirmou que a Constituição não permitia ao Presidente discriminar injustamente, mesmo no exercício de seu poder de indulto. No entanto, considerou que não era injusto soltar as mulheres, uma vez que, na prática, eram elas que assumiam a maior carga do cuidado das crianças.\*

Quando as anistias gerais são usadas como solução para a superlotação das prisões, um planejamento cuidadoso pode evitar alguns dos efeitos potencialmente negativos sobre a administração da justiça. Por exemplo, anistias não precisam implicar liberdade incondicional, pois quem recebe anistia poderia legitimamente estar sujeito a algum controle na comunidade da mesma forma que presos(as) que são liberados(as) condicionalmente. No entanto, uma anistia pode acarretar um grande aumento no número de presos(as) sujeitos(as) a esses controles.

\*Presidente da República da África do Sul e outro v Hugo 1997 (1) SACR 567 (CC).

*Preocupação: as condições determinadas para a soltura podem impor ao(à) detento(a) condenado(a) um fardo adicional que não estava previsto no momento de sua sentença, expondo-o(a) assim ao risco de ser punido(a) duas vezes*

<sup>41</sup> Regra 9.3. Ênfase adicionada.

As autoridades devem ter cuidado ao determinar as condições. Nem todas as alternativas à prisão adequadas para a etapa de sentença são adequadas como condições de soltura. Um tribunal não pode soltar um(a) preso(a) sob a condição de que ele(a) pague uma multa, por exemplo, se não tiver imposto uma multa na sentença original. As condições impostas devem estar relacionadas com a assistência à reintegração dos(as) presos(as) na sociedade ou com o exercício de uma medida de controle sobre eles(as), enquanto estiverem sujeitos a tais condições.

O(a) infrator(a) pode, ainda, considerar as condições de soltura como uma punição adicional, mesmo que tenham sido aplicadas para promover os objetivos mencionados acima. Para ajudar a aliviar essas preocupações, as autoridades devem dar aos(as) presos(as) a opção de aceitar a liberdade antecipada nas condições propostas pelas autoridades. As autoridades devem também revisar as condições regularmente para determinar se as restrições impostas à liberdade do(a) infrator(a) continuam sendo necessárias.

### 5.3 Liberdade antecipada por motivos de clemência

Um sistema estabelecido de liberdade antecipada fornece ao sistema prisional alternativas para lidar com criminosos(as) que podem ser particularmente vulneráveis aos rigores da prisão, uma vulnerabilidade que pode surgir após a sentença inicial.

#### Prisioneiros(as) com doenças terminais considerados(as) para liberdade antecipada

Na África do Sul, para auxiliar o Conselho de Liberdade Condicional, os médicos enviam relatórios médicos mensais de todos(as) os(as) infratores(as) sob consideração para liberdade antecipada:

- Um exame médico completo deve ser realizado para auxiliar as decisões dos Conselhos de Liberdade Condicional.
- Dois médicos independentes devem examinar o(a) preso(a) que será considerado(a) para liberdade antecipada.
- Os relatórios do serviço social também devem ser apresentados para indicar a disponibilidade de prestadores de cuidados e pós-tratamento.
- Em todos os casos de encaminhamento para outros prestadores de cuidados, o(a) infrator(a) deve fornecer um consentimento informado.
- A identificação precoce dos parentes e outros prestadores de serviços para prisioneiros(as) infectados(as) com HIV/AIDS é importante para facilitar a alocação após a soltura. Isso pode ser feito por meio de parceria com outros prestadores de serviços, incluindo as famílias.
- Cada prisão deve identificar estruturas comunitárias para ajudar na alocação após a soltura. Esses serviços devem incluir cuidados paliativos, assistentes sociais e outros profissionais para auxiliar no treinamento de parentes.

Os doentes terminais são uma categoria de presos(as) para os(as) quais a liberdade antecipada seria considerada adequada, senão automática. Alguns sistemas de justiça criminal têm procedimentos especiais para considerar liberdade condicional acelerada para os doentes terminais, outros podem fazer uso de indultos especiais. Uma vez estabelecido que esses(as) presos(as) não têm esperança de recuperação, o sistema de justiça criminal deve libertá-los(as) o mais rápido possível e tomar providências para que continuem o tratamento médico na comunidade. Como é altamente improvável que reincidam, os tribunais geralmente não precisam estabelecer condições estritas para sua soltura. O quadro intitulado “Presos(as) com doenças terminais considerados(as) para liberdade antecipada” destaca um exemplo prático de diretrizes para a liberdade antecipada de doentes terminais.

Os sistemas de justiça criminal também devem considerar a soltura dos muitos idosos por motivo de clemência, mesmo que eles não estejam em estado terminal. As prisões não são instituições adequadas para idosos. Uma dificuldade prática é que os idosos podem não ter uma rede de apoio preparada quando retornam à sociedade. O sistema de justiça criminal deve, portanto, dedicar atenção especial para encontrar as acomodações adequadas no momento da soltura.

## 5.4 Liberdade condicional e sua infraestrutura administrativa

As Regras de Tóquio não especificam as condições que podem ser estabelecidas para a soltura de presos(as) condenados(as) e, portanto, não fornecem orientação sobre os preparativos institucionais necessários para facilitar essa alternativa à prisão. A recomendação do Conselho da Europa de 2003 sobre a liberdade condicional fornece alguma ajuda. Sugere a inclusão, além do requisito padrão de que o(a) infrator(a) não reincida durante o restante da sentença, de condições individualizadas, como:

- pagamento de indenização ou reparação às vítimas;
- iniciar tratamento para abuso de drogas ou álcool ou qualquer outra condição tratável associada ao crime;
- trabalhar ou seguir alguma outra atividade ocupacional aprovada como, por exemplo, estudo ou capacitação profissional;
- participação em programas de desenvolvimento pessoal;
- proibição de residir ou visitar certos lugares.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Recomendação Rec (2003)22 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa sobre liberdade condicional, adotada em 24 de setembro de 2003, p. 8.

A infraestrutura necessária para implementar essas condições é semelhante à necessária para a implementação das sentenças não privativas de liberdade abordadas nas seções 4.3 e 4.4 do capítulo 4. Um serviço de liberdade condicional pode ajudar infratores(as) em liberdade condicional a cumprirem as condições estabelecidas, ao mesmo tempo que garantem que o façam. Os tribunais também podem usar tecnologia eletrônica, incluindo tornozeleira, para monitorar aspectos da liberdade condicional, como a exigência de que a pessoa resida em endereço fixo ou não visite determinado local. As vantagens e desvantagens do uso de oficiais de liberdade condicional e monitoramento eletrônico aplicam-se no apoio à liberdade condicional, assim como no uso de penas não privativas de liberdade.

A comunidade deve cooperar para viabilizar algumas condições de liberdade antecipada. Uma das principais preocupações é encontrar trabalho para os(as) infratores(as) que são elegíveis para liberdade condicional. Idealmente, os empregadores privados ofereceriam aos(as) infratores(as) um trabalho do tipo que eles provavelmente manteriam após cumprir suas sentenças. Os programas de capacitação educacional ou vocacional e de desenvolvimento pessoal oferecidos a infratores(as) em liberdade condicional também devem estar disponíveis na comunidade. Mesmo que o Estado não forneça trabalho diretamente para infratores(as) em liberdade condicional, nem o treinamento e programas de que eles(as) possam precisar, ele desempenha um papel de coordenação fundamental para garantir que informações sobre o que está disponível sejam transmitidas às autoridades que decidem sobre a liberdade condicional.

Deve haver uma infraestrutura que ofereça suporte à tomada de decisão adequada sobre a liberdade antecipada. Em muitos países, um Conselho de Liberdade Condicional, órgão livremente afiliado à autoridade responsável pela execução de sentenças, toma essas decisões. Esse Conselho de Liberdade Condicional deve ser capaz de tomar suas decisões de forma independente. Em outros países, a autoridade judicial toma essas decisões, ajudando a garantir que sejam independentes.

As autoridades reconhecem cada vez mais a necessidade de garantir que as decisões sobre liberdade antecipada, independentemente de quem as tome, sejam tratadas de uma forma que seja processualmente justa para o(a) infrator(a). Isso significa que a infraestrutura deve fornecer ao tomador de decisão as informações necessárias sobre o(a) preso(a), suas perspectivas após a liberdade antecipada e quais condições podem ser adequadas para a liberdade antecipada. O(a) infrator(a) deve ter a oportunidade de ser ouvido(a) durante o processo de tomada de decisão.

A mesma infraestrutura deve ter a capacidade de modificar as condições de liberdade. Deve haver um procedimento estabelecido, justo e imparcial para julgar alegadas violações das condições de liberdade, particularmente quando tais violações possam resultar na retirada da liberdade antecipada e prisão. As autoridades não devem ordenar a retirada por violações triviais das condições. Sempre que possível, eles devem modificar as condições. Se considerarem a retirada inevitável, deverão considerar o período cumprido em liberdade condicional ao decidir por quanto tempo um(a) infrator(a) deve retornar à prisão.

Por fim, conforme observado acima, deve haver uma estrutura de apelação para revisar as decisões relacionadas à liberdade antecipada. Tribunais especializados ou o sistema de tribunal nacional pode conduzir as revisões.

Independentemente da forma dessas revisões, a estrutura deve permitir ação imediata para revisar qualquer decisão que resulte em liberdade antecipada que afete substancialmente os direitos e deveres dos(as) infratores(as). Na prática, isso significa que as revisões podem não ser necessárias para pequenas modificações nas condições de liberdade, mas revisões imediatas e eficazes são essenciais para as decisões sobre os seguintes assuntos: liberdade, condições de liberdade, alteração significativa das condições de liberdade e decisões para retirar a liberdade.

## 5.5 Quem deve agir?

O envolvimento dos seguintes indivíduos e grupos é essencial:

Os **legisladores** devem criar uma estrutura processual que permita a liberdade antecipada e a tomada de decisão e processos de revisão que permitam seu uso.

As **autoridades prisionais** são atores essenciais no processo de liberdade antecipada, a menos que a liberdade seja acionada automaticamente. Elas encaminham os candidatos a liberdade antecipada aos órgãos que decidem quanto à sua liberdade e preparam os(as) presos(as) para a liberdade antecipada, se concedida.

Os **administradores** devem fornecer uma infraestrutura institucional que permita a aplicação de condições adequadas de liberdade.

**Agentes de liberdade condicional** ou agentes que desempenham um papel semelhante auxiliam os(as) infratores(as). Eles garantem conformidade com as condições estabelecidas para sua liberdade. Para fazer isso de forma eficaz, eles precisam cooperar com as autoridades prisionais para coordenar o processo de soltura e garantir que os(as) presos(as) sejam devidamente preparados(as) para a vida na comunidade.

A **polícia** também deve ser incentivada a desempenhar um papel de apoio no contato com os(as) infratores(as) que foram soltos em liberdade condicional.

**Organizações não governamentais** e **membros do público em geral** podem ajudar, oferecendo trabalho a presos(as) que são soltos(as) em liberdade condicional e auxiliando em sua integração na comunidade.

Os **Chefes de Estado** tomam decisões estratégicas ao decidirem usar seus poderes de indulto e anistia. Isso é particularmente importante quando a anistia em massa pode ser a única maneira de reduzir ou evitar a superlotação drástica que produz condições carcerárias que violam os direitos humanos fundamentais.

# 6. Categorias especiais



## 6.1 Geral

*As prisões são particularmente mal preparadas para fornecer o cuidado que essas categorias especiais de presos(as) precisam*

As prisões detêm principalmente adultos que aguardam julgamento por acusações criminais ou que cumprem penas de prisão, mas também podem deter adultos com doenças mentais, dependentes químicos ou crianças envolvidas em crime ou delinquência. Essas pessoas podem estar na prisão como resultado de processos formais. No entanto, quando este não é o caso, sua prisão representa graves preocupações quanto aos direitos humanos. Qualquer que seja seu status legal, as prisões são particularmente precárias para fornecer os cuidados de que esses(as) presos(as) precisam. Conseqüentemente, este manual enfoca a necessidade urgente de desenvolver alternativas à prisão para essas categorias especiais de presos(as).

## 6.2 Crianças

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança enfatiza a urgência de encontrar alternativas para a prisão de crianças, considerando-se que: “A detenção, reclusão ou prisão de uma criança será efetuada em conformidade com a lei e apenas *como último recurso e durante o período mais breve possível.*”<sup>43</sup> A Convenção, juntamente com outros instrumentos, como as Regras Mínimas das Nações Unidas para a

<sup>43</sup> Art 37 (b). Ênfase adicionada.

Administração da Justiça da Infância e da Juventude (as Regras de Pequim) também indicam como isso pode ser feito em todas as principais áreas cobertas por este manual.

A Convenção define “criança” como pessoa menor de 18 anos. Outros instrumentos das Nações Unidas usam o termo “juvenil”. Este manual usa esse termo de forma intercambiável com “criança”. Muitos dos princípios que abordamos nesta seção também podem se aplicar a jovens adultos com mais de 18 anos. E devem ser aplicados a eles sempre que possível.

### **Mantendo as crianças afastadas do sistema de justiça criminal**

As crianças que correm maior risco de prisão são aquelas que são consideradas criminalmente responsáveis, que são suspeitas de cometer crimes ou que foram condenadas por crimes cometidos por adultos. A descriminalização de tais crimes deve, por si só, reduzir o número de crianças na prisão. No entanto, as autoridades podem abordar a *descriminalização* das crianças de duas outras maneiras. Elas podem considerar se as crianças são, de fato, criminalmente responsáveis. Uma abordagem radical pode ajustar a idade mínima de responsabilidade criminal. Os sistemas jurídicos estabelecem uma idade mínima abaixo da qual as crianças não são responsabilizadas pelo que fazem. Essas idades mínimas variam enormemente, da idade de 7 anos em países como Irlanda ou África do Sul, a 14 na Alemanha, Japão e Vietnã, e 18 no Brasil e Peru.<sup>44</sup> Não existem padrões internacionais que estabeleçam a idade mínima de responsabilidade criminal, mas as Regras de Pequim estipulam que a idade não deve "ser fixada em uma idade muito baixa, levando em consideração as questões de maturidade emocional, mental e intelectual".<sup>45</sup> Se as autoridades aumentam a idade mínima de 7 para 13 anos, elas automaticamente excluem uma parcela de crianças do sistema de justiça criminal que, assim, não podem ser legalmente mantidas em uma prisão. As autoridades devem garantir também que as crianças que não estão sujeitas à lei penal não sejam mantidas em outras instituições que, embora tecnicamente não sejam prisões, são igualmente severas.

Em uma abordagem mais avançada, a legislação sobre responsabilidade criminal pode exigir que, para crianças de determinada faixa etária, seja avaliada a capacidade individual da criança de compreender a diferença entre o certo e o errado. Para essa faixa etária, caberia ao Estado a responsabilidade de provar que a criança tinha a capacidade de diferenciar entre o certo e o errado no momento da infração e era capaz de ajustar seu comportamento a esse entendimento. Essa solução é interessante porque permite a consideração da capacidade da criança e não depende de um ponto de corte arbitrário. O perigo prático é, no entanto, que as autoridades podem facilmente presumir a responsabilidade criminal da criança, e as crianças continuam a ingressar no sistema de justiça criminal.

<sup>44</sup> Nações Unidas, Implementation of United Nations Mandates on Juvenile Justice, Nova York, 1994.

<sup>45</sup> Regra 4.1.

Quando as autoridades adotam essa abordagem, o padrão de prova deve ser aplicado.

O quadro abaixo fornece um exemplo de reforma do código penal juvenil.

#### Reformas do código penal juvenil se concentram em alternativas

Com a reforma legal de 6 de julho de 2002, os legisladores libaneses buscaram assegurar aos menores de 18 anos a primazia de medidas de proteção, educação e reabilitação sobre a prisão. Embora a legislação anterior previsse medidas de reabilitação e reintegração, elas raramente eram aplicadas. Algumas eram impossíveis de implementar devido à imprecisão de seu conteúdo.

As autoridades analisaram dados dos tribunais e descobriram que o fenômeno de aumento das taxas de delinquência juvenil após a guerra civil de 1975-1990 era essencialmente um fenômeno de delinquência leve e não de crimes graves. Três quartos dos casos revisados envolviam delitos menos graves ou pequenos.

Entre outras mudanças, a reforma, que teve o apoio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, ampliou o leque de medidas à disposição dos tribunais para sentença impostas a menores de 18 anos e as definiu com precisão. A ampliação das disposições de condenação concentra-se na reabilitação do menor em seu ambiente doméstico.

A experiência libanesa de reforma foi um pequeno passo na evolução da justiça para adolescentes infratores e contribuiu para a melhoria das condições de crianças e adolescentes no país.

#### Quando as definições de crimes juvenis levam à prisão

Na República Democrática do Congo, um decreto de 1950 sobre a delinquência juvenil lista as seguintes situações em que os jovens entram em conflito com a lei:

1. Crianças pedintes ou moradoras de rua.
2. Crianças que, por má conduta ou falta de disciplina, criam sérios motivos de insatisfação para seus pais, responsáveis ou outras pessoas encarregadas de seus cuidados.
3. Crianças que se envolvem em atos imorais ou buscam recursos em jogos de azar, tráfico de mercadorias, atividades que as expõem à prostituição, mendicância, situação de rua ou criminalidade.
4. Crianças que cometeram ato considerado crime no sistema de justiça criminal adulto.

Como resultado desse decreto antigo, em 2003, apenas uma das crianças que foram julgadas pelos tribunais e enviadas para o Etablissements de Garde et d'Education de l'Etat (EGEE) cometeu um ato que teria sido considerado uma infração criminal, se tivesse sido cometido por um adulto. O restante se enquadrou nas disposições acima estabelecidas para desobediência aos pais, desvio comportamental ou não comparecimento à escola.

As autoridades podem descriminalizar algumas condutas de crianças que são consideradas criminosas quando cometidas por adultos. Por outro

lado, em muitas sociedades, as autoridades criminalizam as condutas de crianças que não são consideradas criminosas quando cometidas por adultos. Evasão escolar, fuga e, mais amplamente, comportamento antissocial são as chamadas infrações de status pelas quais as crianças podem ser processadas sob a lei criminal. Existe também o perigo de que essas crianças sejam detidas, mas nunca processadas. No caso de infrações de status, a detenção é usada indevidamente como substituta para um sistema de assistência social geralmente inadequado ou inexistente.

Às vezes, a criminalização é indireta. As crianças que cometem infrações de status podem ser objeto de ordem judicial que as proíba de repetir a conduta relacionada à infração. Em caso de reincidência, são processadas por violar a ordem do tribunal (desacato ao tribunal). Elas, então, ingressam na rede de justiça criminal e podem, eventualmente, ir para a prisão. As autoridades devem tomar medidas para evitar essa criminalização indireta e manter as crianças fora da prisão.

Manter infratores(as) fora do sistema de justiça criminal é uma estratégia particularmente aplicável a crianças. As Regras de Pequim estabelecem especificamente que "deve-se considerar, sempre que apropriado, lidar com infratores(as) menores de 18 anos sem recorrer a um julgamento formal".<sup>46</sup> A polícia e a promotoria ou outros órgãos são orientados a garantir que isso ocorra.<sup>47</sup>

As Regras de Pequim estabelecem também que as pessoas que lidam com crianças que podem estar em conflito com a lei devem ter o máximo de discernimento possível na tomada de decisões sobre como lidar com elas.<sup>48</sup> As autoridades podem, assim, livrar as crianças do processo penal quando for do interesse das crianças. No entanto, as autoridades devem exercer tal arbítrio de maneira justa e responsável.<sup>49</sup>

Além disso, as Regras enfatizam a importância de obter o consentimento da criança e de seus pais ou responsáveis para tal alternativa, a fim de protegê-las de serem pressionadas a admitir infrações que possam não ter cometido.<sup>50</sup> Por fim, programas comunitários devem ser desenvolvidos para oferecer às crianças o tratamento e os serviços adequados de que possam necessitar.<sup>51</sup>

### **Alternativas para crianças no sistema de justiça criminal**

As Regras de Pequim são explícitas sobre a abordagem a ser adotada em relação à prisão cautelar de crianças: "A detenção cautelar deve ser usada apenas como medida de último recurso e pelo menor período

<sup>46</sup> Regra 11.1

<sup>47</sup> Regra 12.2.

<sup>48</sup> Regra 6.1

<sup>49</sup> Regra 6.2.

<sup>50</sup> Regra 11.3

<sup>51</sup> Regra 11.4.

possível”.<sup>52</sup> Essa Regra é idêntica à que deve ser adotada para adultos e é sustentada pelo mesmo pensamento: a presunção de inocência e outras garantias processuais, com a ênfase adicional de que a detenção de crianças é inerentemente prejudicial para elas.

Como no caso dos adultos, as autoridades devem buscar alternativas à prisão cautelar, mas, para as crianças, eles têm alternativas adicionais à disposição. As Regras de Pequim estabelecem que "Sempre que possível, a prisão cautelar deve ser substituída por medidas alternativas, como supervisão minuciosa, cuidado intensivo ou alocação em uma família, estabelecimento educacional ou lar."<sup>53</sup>

Essas alternativas adicionais têm uma característica em comum: uma figura de autoridade adulta, que pode, possivelmente, mas não necessariamente, ser pai/mãe ou pai/mãe adotivo(a) que assume a responsabilidade pela criança. As autoridades devem garantir que, ao colocarem as crianças em alguma forma de acomodação assistida,<sup>54</sup> isso não seja uma prisão com outro nome. Uma instituição educacional, por exemplo, pode parecer uma alternativa inofensiva à prisão, mas, se a instituição restringir fundamentalmente a liberdade da criança, pode compartilhar muitos dos problemas da prisão. Por outro lado, uma prisão para adultos, mesmo que as crianças sejam mantidas em um setor separado, nunca é um lugar desejável para as crianças enquanto aguardam julgamento. Outra acomodação segura pode ser o menor dos males, se a detenção de uma criança é essencial.

Parcimônia ou o uso moderado da prisão é um princípio particularmente importante para as crianças. As autoridades devem buscar alternativas, sempre que possível. As Regras de Pequim limitam claramente os crimes pelos quais as crianças podem ser encarceradas após a conclusão de que cometeram o crime:

A privação de liberdade pessoal não deve ser aplicada, a menos que o(a) jovem seja julgado(a) por um ato grave envolvendo violência contra outra pessoa ou persistência em cometer outros crimes graves e a menos que não haja outra resposta apropriada.<sup>55</sup>

Quando as autoridades prendem crianças, elas devem fazê-lo pelo menor período possível, mesmo para os crimes graves. Mais uma vez, as crianças

nunca devem ser alojadas com presos(as) adultos(as).<sup>56</sup> A Convenção sobre os Direitos da Criança proíbe a condenação de crianças à prisão perpétua sem a perspectiva de soltura.<sup>57</sup> Os tribunais não devem sujeitar as crianças a penas indeterminadas, mas, se o fizerem, devem também

<sup>52</sup> Regra 13.1.

<sup>53</sup> Regra 13.2.

<sup>54</sup> Ver o Artigo 17 da Recomendação (2003)20 do Conselho da Europa sobre novas formas de lidar com a delinquência juvenil e o papel da justiça juvenil, que reconhece essa alternativa à manutenção em custódia.

<sup>55</sup> Regra 17.1.(c).

<sup>56</sup> Regra 26.3

<sup>57</sup> Art 37(a)

definir uma data próxima da sentença para considerar a soltura da criança. Os tribunais devem revisar a sentença regularmente, pois o senso moral da criança está em desenvolvimento.

As Regras de Pequim deixam bem claro que a institucionalização de crianças deve ser evitada,<sup>58</sup> pois além das preocupações com os direitos humanos, muitas vezes é contraproducente como medida para reeducar as crianças. As Regras listam várias disposições que podem ser aplicadas a crianças.<sup>59</sup> Elas são essencialmente semelhantes às sentenças não privativas de liberdade para adultos abordadas no capítulo 4.3. No entanto, elas também enfatizam "ordens de cuidado, orientação e supervisão",<sup>60</sup> assim como "ordens relativas a assistência social, comunidades ou outros ambientes educacionais".<sup>61</sup> Essas disposições enfatizam a importância particular da orientação ao bem-estar em alternativas às sentenças de prisão no caso de crianças.

As autoridades podem justificar com relativa facilidade a liberdade antecipada de crianças e jovens infratores(as) em geral, com base no fato de que eles(as) merecem outra oportunidade para viver uma vida livre do crime na comunidade. Elas podem aplicar anistias gerais sem muita comoção pública, por exemplo, no caso de crianças. As Regras de Pequim estabelecem especificamente que "liberdade condicional de uma instituição deve ser usada pela autoridade apropriada na maior extensão possível e deve ser concedida o mais cedo possível".<sup>62</sup> Crianças libertadas devem ser adequadamente preparadas para a vida fora da prisão. Tanto as autoridades nacionais quanto a comunidade em geral devem fornecer apoio às crianças.<sup>63</sup>

### Quem deve agir?

O envolvimento dos seguintes indivíduos e grupos é essencial:

Os **principais atores** mencionados em relação aos adultos também podem agir para reduzir a prisão de crianças, visto que as alternativas abrangem toda a variedade de estratégias usadas para adultos. A prisão de crianças é uma questão emotiva, e as campanhas voltadas para alternativas geralmente têm mais efeito quando as crianças são o foco.

O trabalho de **organizações da sociedade civil** pode dar apoio a iniciativas nacionais lideradas por instituições de caridade e grupos de defesa das crianças para mobilizar a opinião nacional a favor da libertação de crianças da prisão.

<sup>58</sup> Regra 19.1

<sup>59</sup> Regra 18.1.

<sup>60</sup> Regra 18.1.(a).

<sup>61</sup> Regra 18.1.(c).

<sup>62</sup> Regra 28.1.

<sup>63</sup> Regra 28.2.

### 6.3 Infratores(as) da legislação antidrogas

Os(as) infratores(as) presos(as) por crimes relacionados a drogas constituem grande proporção da população prisional na maioria dos países. Em parte, isso decorre de esforços nacionais e internacionais para combater o tráfico de drogas ilícitas. Muitos, senão a maioria desses(as) infratores(as), não são atores importantes no comércio de drogas e, muitas vezes, são também viciados(as) em drogas ilícitas. As alternativas à prisão voltadas para esses(as) infratores(as) da legislação antidrogas de nível inferior poderiam lidar de forma mais eficaz com as questões desses(as) infratores(as). Os principais instrumentos internacionais, incluindo a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988<sup>64</sup> e os Princípios Orientadores da Redução da Demanda por Drogas da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>65</sup> reconhecem isso. Seu foco é o combate ao tráfico de drogas, mas também apelam aos governos para que tomem iniciativas multidisciplinares,<sup>66</sup> entre as quais as alternativas à prisão são parte fundamental.

#### **Mantendo dependentes químicos(as) fora do sistema de justiça criminal**

As alternativas à prisão no contexto de usuários(as) de drogas seguem as mesmas estratégias reducionistas gerais de outros crimes, embora com ênfases diferentes.

A descriminalização é uma estratégia controversa na esfera das drogas. Como analogia, alguns Estados proibiram o álcool no passado e, à medida que as atitudes sociais mudaram, substituíram a proibição total por controles mais sutis. Às vezes, os Estados podem descriminalizar parcialmente, rebaixando uma droga a um status menos perigoso em comparação com outras, ou descriminalizando o porte, mas ainda considerando o tráfico como crime.

A *reabilitação* tem um papel importante a desempenhar como alternativa à prisão. As autoridades reconhecem que muitos(as) infratores(as) que violam as leis antidrogas, e de fato muitos(as) infratores(as) que cometem outros atos criminosos, cometem seus crimes porque eles próprios são

dependentes químicos. As autoridades descobriram que tratar os(as) infratores(as) por seus vícios é mais eficaz do que processá-los e, eventualmente, puni-los por meio do sistema de justiça criminal.

<sup>64</sup> Documento das Nações Unidas E/CONF.82.15.

<sup>65</sup> A/RES/S-20/3 de 8 de setembro de 1998.

<sup>66</sup> Ver Neil Boister, *Penal Aspects of the United Nations Drug Conventions*, Kluwer, The Hague 2001.

### Polícia encaminha infratores da legislação antidrogas para reabilitação

Quando a polícia australiana encontra indivíduos que têm pouco ou nenhum contato anterior com o sistema de justiça criminal por delitos de drogas e estão em posse de pequenas quantidades de uma droga ilícita, ela pode perguntar se o(a) infrator(a) concordaria em participar de um programa de reabilitação. Esse programa é baseado em educação sobre drogas e, se necessário, em tratamento. Os(as) infratores(as) que optam por ingressar no programa devem participar integralmente da educação ou do tratamento oferecido. Pode-se solicitar que contribuam financeiramente para seu tratamento, se, por exemplo, incluir reabilitação em casa. Se não participarem plenamente, correrão o risco de retornar ao sistema de justiça criminal.\*

\*Governo australiano, *Illicit Drug Diversion Initiative: How Does Diversion Work*. Relatório completo em <http://www.gov.health.au/internet/wcms/publishing.nsf>

As estratégias alternativas para usuários de drogas podem assumir diversas formas. Podem seguir o mesmo padrão de outras infrações em que a polícia e os promotores usam seu arbítrio para não prender ou processar suspeitos(as). Nesses casos, os(as) infratores(as) podem precisar participar de programa de educação sobre drogas ou de um programa de tratamento mais formal. O quadro intitulado “Polícia encaminha infratores da legislação antidrogas para reabilitação” fornece um exemplo de programa de reabilitação para usuários de drogas.

Em vários países, os tribunais de tratamento antidrogas formalizam o processo de reabilitação.<sup>67</sup> Esses “tribunais para dependentes químicos(as)”, como são conhecidos, fazem parte do sistema de justiça criminal, mas funcionam como uma estratégia de reabilitação. Os(as) infratores(as) podem ser obrigados a admitir culpa para que seus casos sejam considerados por um tribunal para dependentes químicos(as), embora esse não seja necessariamente o caso em todos os sistemas jurídicos. A classe de infratores(as) que são alvos dos tribunais para dependentes químicos(as) pode variar. Nos Estados Unidos da América, onde o movimento dos tribunais para dependentes químicos(as) começou há mais de 15 anos, os participantes inicialmente eram, em sua maioria, réus primários, embora a maioria dos programas agora se concentre em usuários de drogas muito mais envolvidos.<sup>68</sup> Da mesma forma, na Austrália, os tribunais para dependentes químicos(as) são destinados para

<sup>67</sup> Ver, por exemplo, J. Scott Sanford e Bruce A. Arrigo, “Lifting the Cover on Drug Courts: Evaluation Findings and policy Concerns” (2005) 49 *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* pp. 239- 259 sobre tribunais antidrogas nos EUA; Australian Institute of Criminology, “Drug Courts: reducing drug-related crime” *AI Crime Reduction Matters* N° 24, 3 de junho de 2004; S. Ely et al. “The Glasgow drug Court in Action: The First Six Months” *Crime and Criminal Justice Research Programme Research Findings* N° 70/2003 do Scottish Executive ; e o folheto online *Drug Treatment Court: Program Information* by Public Safety and Emergency Preparedness Canada em <http://www.prevention.gc.ca/en/library/features/dtc/brochure.htm> acessado em 30 de setembro de 2005.

<sup>68</sup> “What is a Drug Court?” website da National Association of Drug Court Professionals, <http://www.nadcp.org/> acessado em 19 de janeiro de 2007.

infratores(as) dependentes químicos(as) que têm um longo histórico de crimes contra propriedade. Esses últimos tribunais para dependentes químicos(as) são usados como última opção antes da prisão.

Em vez de impor uma pena de prisão convencional, o tribunal para dependentes químicos(as) exige um programa de tratamento abrangente para o vício e outras questões enfrentadas pelo participante, e conta também com monitoramento e apoio ao(à) infrator(a). Para auxiliar neste processo de monitoramento, o tribunal recebe relatórios sobre o progresso dos(as) infratores(as).

Do ponto de vista do(a) infrator(a), esse tratamento, que não ocorre necessariamente em uma instituição fechada, é uma alternativa preferível à prisão. Os(as) infratores(as), especialmente aqueles(as) que admitem sua culpa para que seus casos sejam julgados pelos tribunais para dependentes químicos(as), precisam ter uma boa assistência jurídica sobre a natureza do processo antes de consentirem com uma ordem para seu tratamento obrigatório.

Os resultados iniciais sugerem que os programas dos tribunais para dependentes químicos(as) são mais eficazes na prevenção de reincidência do que a prisão e que, embora requeiram muitos recursos, custam menos do que a prisão em muitas jurisdições.<sup>69</sup> O quadro abaixo detalha as 12 características dos tribunais para dependentes químicos(as) bem-sucedidos.

#### **O UNODC auxilia no estabelecimento de tribunais para dependentes químicos(as)**

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime criou um grupo de trabalho de especialistas para auxiliar no estabelecimento de tribunais para dependentes químicos(as). Foram identificados doze fatores de tribunais bem-sucedidos:

1. Liderança judicial eficaz da equipe multidisciplinar do programa do tribunal para dependentes químicos(as).
2. Forte colaboração interdisciplinar do juiz e membros da equipe, ao mesmo tempo que cada um mantém sua respectiva independência profissional.
3. Bons conhecimentos e compreensão sobre dependência química e recuperação por parte de membros da equipe judiciária que não são profissionais de saúde.
4. Manual operacional para garantir a consistência da abordagem e a eficiência do programa contínuo.
5. Critérios de elegibilidade claros e triagem de elegibilidade objetiva de

<sup>69</sup> J. Scott Sanford “Lifting the Cover on Drug Courts: Evaluation, Findings and Policy Concerns” (2005) 49 *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, pp. 239-259.

infratores(as) participantes em potencial.

6. Avaliação detalhada de cada infrator(a) participante em potencial.
7. Consentimento totalmente informado e documentado de cada infrator(a) participante (após receber assistência jurídica) antes da participação no programa.
8. Encaminhamento rápido de infratores(as) participantes para tratamento e reabilitação.
9. Sanções rápidas, específicas e consistentes para não conformidade com o programa, além de recompensas para conformidade com o programa.
10. Avaliação contínua do programa e disposição para adaptar a estrutura do programa para solucionar as deficiências identificadas.
11. Financiamento suficiente, sustentado e dedicado ao programa.
12. Alterações na legislação substantiva e processual subjacente, se necessário ou apropriado.

### **Alternativas para usuários de drogas no sistema de justiça criminal**

Embora os tribunais para dependentes químicos(as) sejam ferramentas poderosas para fazer uso de alternativas à prisão, existem também outros métodos para garantir que os(as) dependentes químicos(as) que ingressam no sistema de justiça criminal não sejam presos(as) desnecessariamente. Isso é importante porque, apesar dos esforços das autoridades, as drogas muitas vezes estão facilmente disponíveis nas prisões.

Os tribunais devem ter essa realidade em mente ao decidir se devem ou não encaminhar um(a) suspeito(a) vulnerável para a prisão. Ao impor a sentença a infratores(as) que são dependentes, os tribunais comuns também devem considerar que o tratamento para drogas na comunidade é mais eficaz do que o oferecido na prisão. Em casos marginais, isso pode se tornar um fator essencial na decisão de aplicar uma sentença condicional de prisão ou uma pena comunitária em que o encaminhamento ao tratamento de dependência química é condição da sentença.

A liberdade condicional de presos(as) condenados(as) também deve prever tratamento e monitoramento de dependentes químicos(as) após sua libertação.

### **Quem deve agir?**

As estratégias alternativas para lidar com infratores(as) dependentes químicos(as) fora da prisão dependem da disponibilidade de tratamento para os(as) dependentes na comunidade. Isso pressupõe uma rede de conselheiros antidrogas e centros de tratamento com profissionais médicos

especializados e psicólogos(as) aos quais eles(as) podem ser encaminhados. Esses especialistas devem trabalhar em estreita colaboração com os principais atores da justiça criminal – polícia, promotores, juízes e oficiais de liberdade condicional – no fornecimento de tratamento adequado para infratores(as) dependentes. Claramente, o governo deve desempenhar um papel fundamental, tanto na prestação de serviços quanto na coordenação dos mesmos. O setor voluntário também pode ajudar, garantindo que os serviços para dependentes químicos(as) disponíveis na comunidade também possam ser acessados pelo sistema de justiça criminal.

## 6.4 Doença mental

Em geral, pessoas com doenças mentais são melhor tratadas fora do que dentro da prisão. Idealmente, elas devem permanecer em sua comunidade, um princípio reconhecido pelos Princípios de Proteção a Pessoas Acometidas de Transtorno Mental.<sup>70</sup> Caso necessitem de tratamento em um estabelecimento de saúde mental, este deve estar localizado o mais próximo possível de suas casas. Nunca deve ser uma prisão.<sup>71</sup>

Pessoas com doenças mentais às vezes cometem atos criminosos, alguns dos quais podem representar uma ameaça para a sociedade. Se nenhum outro procedimento for implementado, elas acabam em prisões, que não foram projetadas para seu cuidado. O que pode ser feito para evitar isso?

### **Manter as pessoas com doenças mentais fora do sistema de justiça criminal**

A descriminalização das ações das pessoas com doenças mentais levanta muitas questões complexas sobre sua responsabilidade criminal. Para os fins deste manual, é importante que as definições legais de insanidade sejam amplas o suficiente para impedir que pessoas que não são criminalmente responsáveis por suas ações caiam no direito penal.

O direito penal da maioria dos países estabelece essas distinções. A dificuldade reside em sua aplicação. Muitas vezes, quando uma pessoa acusada apresenta um estado mental suspeito, ela é detida por um período para determinar duas questões importantes: primeiro, se está mentalmente apta (competente) para ser julgada (e capaz de ajudar em sua defesa) e se foi criminalmente responsável por suas ações. Esses indivíduos devem ser mantidos em um estabelecimento de saúde mental, e não na prisão, enquanto passam por avaliações de saúde mental.

Estratégias alternativas para pessoas com doenças mentais levanta questões

<sup>70</sup> Princípio 7.1 dos Princípios das Nações Unidas para a Proteção de Pessoas Acometidas de Transtorno Mental e a Melhoria da Assistência à Saúde Mental. G A Res 46/119 de 17 de dezembro de 1991.

<sup>71</sup> Ibid. Princípio 7.2

mais amplas do que a determinação da responsabilidade criminal. Muitas pessoas suspeitas ou condenadas por crimes sofrem de doença mental. As autoridades podem considerar que a doença não é grave o suficiente para livrá-las da responsabilidade por suas ações criminosas, mas a doença mental deve ser levada em consideração ao decidirem como lidar com esses(as) infratores(as). A polícia e a promotoria devem dedicar esforços especiais para que as pessoas nessa categoria intermediária sejam mantidas fora do sistema de justiça criminal.

### Saúde mental e prisões

A Organização Mundial da Saúde estima que cerca de 450 milhões de pessoas em todo o mundo sofrem de transtornos mentais ou comportamentais. As populações carcerárias têm uma taxa desproporcionalmente alta de pessoas que sofrem de tais distúrbios.

Muitos desses transtornos podem estar presentes antes da admissão na prisão, e a prisão pode agravá-los ainda mais. Outros podem se desenvolver durante a prisão. As prisões podem prejudicar a saúde mental devido a fatores como superlotação, violência, solidão forçada, falta de privacidade e/ou insegurança quanto às perspectivas futuras.

Uma boa gestão prisional deve se concentrar na detecção, prevenção e tratamento de transtornos mentais. Por exemplo, o sistema de justiça criminal pode encaminhar as pessoas com transtornos mentais para o sistema de saúde mental. As prisões podem fornecer tratamento adequado e acesso a cuidados intensivos em enfermarias psiquiátricas de hospitais gerais. Elas podem, entre outras coisas, fornecer apoio psicossocial, treinar funcionários, educar os(as) presos(as) e garantir que eles(as) sejam incluídos nos planos nacionais de saúde mental.

Existem vários benefícios em responder a problemas de saúde mental na prisão. Essa resposta não apenas melhorará a saúde e a qualidade de vida do(a) preso(a) e de toda a população carcerária, mas abordar as questões de saúde mental também pode aliviar algumas demandas de funcionários(as) forçados(as) a lidar com presos(as) com problemas de saúde mental não reconhecidos(as) ou não tratados(as). A comunidade também se beneficia com a troca contínua entre a prisão e a comunidade, em geral por meio de guardas, administração, profissionais de saúde e presos(as), antes que estes sejam liberados(as) para a comunidade.

*Fonte:* Ficha de Informações “Mental Health and Prisons”, Organização Mundial da Saúde (OMS) e Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV): [http://www.euro.who.int/Document/MNH/WHO\\_ICRC\\_InfoSht\\_MNH\\_Prisons.pdf](http://www.euro.who.int/Document/MNH/WHO_ICRC_InfoSht_MNH_Prisons.pdf)

Os tribunais têm um papel particularmente importante a desempenhar aqui. Os Princípios das Nações Unidas para a Proteção de Pessoas Acometidas de Transtorno Mental incentivam a criação de uma estrutura legislativa que permita aos tribunais intervirem quando os(as) presos(as) condenados(as) ou detidos(as) são suspeitos(as) de ter uma doença mental. Tal legislação “pode autorizar um tribunal ou outra autoridade competente, agindo com base em aconselhamento médico competente e independente, a ordenar que tais pessoas sejam admitidas em um estabelecimento de saúde

mental”,<sup>72</sup> em vez de serem mantidas na prisão. O quadro intitulado “Saúde mental e prisões” descreve algumas das questões relacionadas.

### **Alternativas para as pessoas com doenças mentais no sistema de justiça criminal**

Infratores(as) com doenças mentais que permanecem no sistema de justiça criminal devem, de forma rotineira, receber consideração especial para determinar se não estariam em melhores condições fora da prisão. Este é um fator especialmente importante quando alternativas à prisão cautelar estão sendo consideradas. Da mesma forma, uma sentença comunitária com um elemento de tratamento da doença mental do(a) infrator(a) deve ser considerada nos casos apropriados. Deve-se reconhecer também que a saúde mental dos(as) infratores(as) pode mudar com o tempo. A saúde mental dos(as) presos(as) deve ser um fator considerado na decisão de liberá-los(as) antes do cumprimento de suas sentenças.

#### **Quem deve agir?**

O envolvimento dos seguintes indivíduos e grupos é essencial:

Os **Estados** precisam de sistemas de saúde mental que ofereçam tratamento, tanto em estabelecimentos de saúde mental fechados quanto na comunidade.

**Psiquiatras e psicólogos** especializados no tratamento de doenças mentais precisam trabalhar em estreita colaboração com a polícia, promotores, juízes e oficiais de liberdade condicional no fornecimento de tratamento adequado para infratores(as) com doenças mentais.

O **governo** deve desempenhar um papel fundamental, tanto na prestação quanto na coordenação dos serviços de saúde mental.

O **setor de voluntariado** também pode ajudar, ao menos garantindo que o sistema de justiça criminal possa ter acesso a serviços para pessoas com doenças mentais na comunidade.

## **6.5 Mulheres**

Em todos os sistemas penitenciários, as mulheres são minoria entre os presos . Isso pode criar a impressão de que há relativamente pouca necessidade de pressionar por alternativas à prisão para elas, mas isso não é verdade. Em muitos países, o número de prisioneiras está aumentando rapidamente. O 7º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes reconheceu essa realidade já em 1985. Ele observou também que os programas, serviços e pessoal nas prisões eram insuficientes para atender às necessidades especiais do número crescente de mulheres presidiárias. Então, convidou autoridades da justiça criminal “para examinar as alternativas ao confinamento de mulheres infratoras em cada

<sup>72</sup> Ibid. Princípio 20.3

etapa do processo penal”.<sup>73</sup>

### Mantendo as mulheres fora do sistema de justiça criminal

Como no caso de outros grupos, a descriminalização tem um papel particular a desempenhar na redução do número de mulheres na prisão. Alguns crimes não violentos cometidos principalmente por mulheres ou que se aplicam especificamente a mulheres podem ser descriminalizados. A ênfase em uma estratégia de descriminalização desses crimes reduzirá significativamente o número de mulheres na prisão.

#### Planos de alternativas e encaminhamento de detenção na Escócia tratam de questões para mulheres infratoras

A Escócia alcançou um sucesso considerável com o encaminhamento de detenção e alternativas à ação penal para mulheres.

No encaminhamento de detenção, as acusadas usuárias de drogas recebem oferta de tratamento e serviços relacionados no momento da prisão. Destina-se a pessoas cujos crimes possam estar ligados ao uso de drogas e é totalmente voluntário por parte dos(as) infratores(as). Na prática, os funcionários de encaminhamento de detenção visitam o(a) acusado(a) em uma cela de custódia ou, com menos frequência, em um tribunal, oferecem conselhos e informações sobre sua dependência e podem encaminhá-lo(a) aos serviços apropriados.

O encaminhamento de detenção alimenta a estratégia antidrogas da Escócia, que está comprometida em aumentar o número de usuários(as) de drogas em contato com serviços de cuidados e tratamento antidrogas em 10% anualmente até 2005. O tratamento antidrogas reduz consideravelmente o comportamento criminoso, com cada dólar gasto em tratamento economizando três dólares em aplicação da lei.

A Escócia conduziu o projeto piloto de alternativas à acusação em 18 autoridades locais por dois anos a partir de abril de 1997. No sistema de alternativas, os(as) acusados(as) eram encaminhados para assistentes sociais ou outros órgãos, quando apropriado, em vez de serem encaminhados(as) para processos de justiça criminal. Depois de revisar o projeto piloto, a Escócia optou por concentrar o programa em grupos específicos, incluindo acusadas do sexo feminino. Entre 2003 e 2004, as mulheres representaram 48% de todos os casos de encaminhamento.

Fonte: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Justice/criminal/16928/7127>  
<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Justice/criminal/16906/6827>

As estratégias de encaminhamento para as mulheres funcionam melhor quando buscam oferecer assistência social tanto para as mulheres quanto para suas famílias. Muitas mulheres que entram em contato com o sistema de justiça criminal são responsáveis por crianças pequenas, de modo que sua detenção na prisão também causa grande transtorno para essas vidas vulneráveis.

O padrão geral dos crimes das mulheres difere dos crimes dos homens. As

<sup>73</sup> 7º Congresso sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes; ver G. Alfredsson e K. Tomaševski, *A Thematic Guide to Documents on the Human Rights of Women*, p. 348, Mirtinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1995.

mulheres são frequentemente usadas como transportadoras de drogas para seu contrabando através de fronteiras internacionais. Embora sejam tecnicamente culpadas de tráfico de drogas, as autoridades precisam entender as pressões que podem ter sido exercidas sobre elas para cometerem o crime e devem ajustar suas sentenças de acordo com esse entendimento. O quadro anterior fornece um exemplo prático de programa voltado para infratoras do sexo feminino.

### **Alternativas para mulheres no sistema de justiça criminal**

Os efeitos desproporcionalmente graves da prisão de mulheres exigem esforços adicionais para encontrar alternativas à prisão em todas as etapas do processo de justiça. As técnicas à disposição das autoridades são semelhantes às recomendadas para outros grupos. No entanto, os tribunais podem verificar que algumas alternativas são mais fáceis de aplicar às mulheres do que a outros grupos. Por exemplo, uma alta porcentagem de mulheres são detidas por crimes não violentos, o que facilita sua liberdade condicional antes do julgamento.

Os tribunais devem ter em mente a posição da mulher na sociedade, ao considerarem alternativas às penas de prisão. Os requisitos das sentenças comunitárias podem exigir modificações para atender às suas necessidades e permitir que assumam as responsabilidades de criação dos filhos e filhas. Em geral, as mulheres são frequentemente mais pobres do que os homens, por isso pode ser necessário dar atenção especial para garantir que, em caso de não pagamento das multas, não acabem automaticamente na prisão.

As mulheres costumam ser boas candidatas à liberdade antecipada, seja condicional ou incondicional. Os sistemas que usam anistias ou indultos por parte do Chefe de Estado podem dedicar especial consideração a elas.

### **Quem deve agir?**

O envolvimento dos seguintes indivíduos e grupos é essencial:

O **sistema de justiça criminal** como um todo precisa trabalhar para encontrar e implementar alternativas à prisão para as mulheres.

**As organizações governamentais e não governamentais** que se concentram nas questões das mulheres devem ser incentivadas a considerar a questão da prisão das mulheres e a contribuir para as discussões sobre como encontrar as melhores alternativas.

## **6.6 Grupos representados em excesso**

Além dos grupos discutidos acima, a representação excessiva de certos outros grupos nas prisões leva a considerar se as autoridades deveriam prestar atenção especial em fornecer alternativas para eles. Em algumas sociedades, dois desses grupos são minorias indígenas e cidadãos(ãs) estrangeiros(as).

## Povos indígenas

Em alguns países, as minorias indígenas estão representadas excessivamente nas estatísticas criminais e nas prisões. Canadá e Austrália, por exemplo, adotaram estratégias formais para lidar com essa questão. Elas incluem medidas alternativas, inclusive as que utilizam as punições tradicionais dessas comunidades. O quadro abaixo fornece um exemplo concreto.

### Evitando a prisão de infratores(as) aborígenes

O código penal canadense exige "que todas as sanções disponíveis além da prisão, que sejam razoáveis nas circunstâncias, devem ser consideradas para todos(as) os(as) infratores(as), com referência particular às circunstâncias dos(as) infratores(as) aborígenes".

Isso estabeleceu o princípio de prisão como último recurso, especialmente para os(as) infratores(as) aborígenes, um grupo que tem uma representação excessiva nas prisões. Embora cerca de 3% da população canadense seja composta por aborígenes, eles(as) representam 15% e 17%, respectivamente, da população das instituições correccionais provinciais e federais. Em algumas instituições correccionais provinciais na região Oeste do país, os aborígenes constituem 60% a 70% da população institucional.

Esse princípio de sentença foi reafirmado pela Suprema Corte do Canadá no caso *R. v. Gladue* [1999] 1 S.C.R. 688. Posteriormente, um Tribunal de Pessoas Aborígenes foi criado em Toronto, Ontário.

O Tribunal de Justiça de Ontário lida exclusivamente com audiências de fiança, custódia, julgamentos e sentenças de infratores(as) aborígenes. Realizando sessões duas vezes por semana, o tribunal lida com casos de aborígenes acusados(as) no centro de Toronto. O juiz, os promotores, os advogados de defesa, os oficiais de justiça e os funcionários do tribunal são todos aborígenes. No processamento dos casos, o tribunal faz todos os esforços para explorar todas as possíveis opções de sentença e alternativas à prisão.

*Fonte:* C. T. Griffiths. 2006. *Canadian Criminal Justice: A Primer*, 3a. edição. Toronto: Thomson Nelson. Forthcoming; Criminal Lawyers' Association, "Gladue (Aboriginal Persons) Court, Ontario Court of Justice - Old City Hall, Fact Sheet." Obtido em [www.criminallawyers.ca/gladue.htm](http://www.criminallawyers.ca/gladue.htm).

## Cidadãos(ãs) estrangeiros(as)

Os(as) cidadãos(ãs) estrangeiros(as) constituem grande porcentagem da população carcerária de vários países. Por várias razões, às vezes presume-se com demasiada facilidade que as alternativas à prisão não se aplicam a eles(as). Pode haver o pressuposto, por exemplo, de que todos(as) os(as) presos(as) estrangeiros(as) apresentam risco de fuga e que, portanto, nenhum deles(as) pode receber liberdade condicional. Essas suposições generalistas devem ser evitadas, e cada caso deve ser tratado de acordo com suas características particulares.

# 7. Em direção a uma estratégia coerente



Este manual demonstrou como desenvolver alternativas à prisão, tanto para manter as pessoas completamente fora do sistema de justiça criminal, quanto para introduzir mudanças em todos os níveis do sistema e garantir o uso mais moderado da prisão. Para alcançar os melhores resultados possíveis, as autoridades devem montar uma estratégia coerente que enfoque e reorienta constantemente a atenção e os recursos para o uso de alternativas à prisão, a fim de reduzir a população carcerária. Vários países, nos últimos anos, buscaram essas estratégias e conseguiram reduzir sua população carcerária em geral. Dois desses exemplos são fornecidos abaixo.

## **Ordens de prestação de serviço comunitário causam impacto**

Um país do Sul da África, o Malawi, compartilha com seus vizinhos os problemas da pobreza, subdesenvolvimento, escassez de alimentos e HIV/AIDS, assim como as desigualdades sociais e econômicas. Essas circunstâncias geram algumas das taxas de criminalidade mais altas do mundo.

Para ajudar a lidar com a superlotação das prisões, o Malawi instituiu um plano de ordem de prestação de serviço comunitário em 2000. No final de setembro de 2004, o Malawi havia aplicado ordens de prestação de serviço comunitário a 5.225 infratores(as). Eles(as) realizaram 838.000 horas de trabalho e completaram 87% das tarefas atribuídas.

Entre os(as) infratores(as)(as) que cumpriram sua obrigação de serviço comunitário, a taxa de reincidência caiu para 0,25%, ou apenas um(a) em cada 400 infratores(as). Além disso, o governo do Malawi economizou 227.717 dólares usando serviços comunitários, em vez de prisão.

### As reformas reduzem a população carcerária

A Finlândia reduziu sua população carcerária ao adotar uma política de reforma consistente de longo prazo. Na década de 1960, as autoridades finlandesas perceberam que o número de prisões, de 150 presos(as) para cada 100.000 habitantes, era desproporcionalmente alto em comparação com seus vizinhos escandinavos, que tinham apenas 50 a 70 presos(as) para cada 100.000 habitantes. Os políticos chegaram a um consenso de que deveriam e poderiam resolver a superlotação das prisões. Reformas legislativas sistemáticas destinadas a soltar presos(as) começaram depois de meados da década de 1960 e continuaram até meados da década de 1990.

Na década de 1960, a Finlândia reduziu o número de presos(as) por meio de anistia, descriminalizando a embriaguez pública e restringindo o uso de prisão como penalidade padrão para multas não pagas. Em seguida, a Finlândia reduziu as penas para crimes tradicionais contra propriedade e direção sob efeito de álcool, reforçando o papel das sanções não privativas de liberdade e ampliando o uso da liberdade antecipada. Ela aumentou o valor das multas, para que se tornassem alternativas confiáveis às sentenças de prisão de curto prazo. Ampliou o uso da prisão condicional e expandiu o sistema de liberdade antecipada – por exemplo, reduzindo o tempo mínimo a ser cumprido antes que um(a) prisioneiro(a) seja elegível para liberdade condicional de seis meses para 14 dias. A Finlândia abandonou aumentos automáticos de sentença para infratores(as) com antecedentes criminais. Restringiu o uso de sentenças incondicionais para jovens infratores(as) e, na década de 1990, ampliou ainda mais o escopo das penas comunitárias, ao introduzir a prestação de serviço comunitário. Essas reformas contribuíram para um declínio sistemático e de longo prazo dos contingentes das prisões. Na década de 1990, a Finlândia caiu para o fim da lista da Europa Ocidental de presos(as) por 100.000 habitantes, em comparação com sua primeira posição na década de 1970.

A experiência finlandesa prova que reduzir o número de prisões é possível. Com base em sua experiência, os finlandeses destacam a importância da vontade política de agir e do desenvolvimento de uma estratégia sistemática que utilize os meios disponíveis nas diferentes fases do processo penal. Eles também destacam o valor da tomada de decisão com base em consenso e da ampla participação de diferentes grupos de interesse na redação legal. Essa abordagem torna menos provável que um único caso de alto perfil mexa com a opinião pública e resulte em legislação de justiça criminal de curto prazo. Uma mídia razoável, bem-informada e de alta qualidade também promove essa pauta. A Finlândia concluiu que a cooperação entre o judiciário, os profissionais, a polícia e a comunidade de pesquisadores, bem como a troca organizada de informações e diferentes cursos de treinamento e seminários, provaram ser valiosos na implementação de reformas legislativas. Os finlandeses descobriram que uma política criminal humana e racional é promovida por uma compreensão profunda da natureza do problema do crime, do funcionamento eficaz do sistema de justiça criminal e das estratégias gerais de prevenção ao crime.\*

\*Para obter mais informações: Tapio Lappi-Seppälä, "Sentencing and Punishment in Finland: The Decline of the Repressive Ideal." Em Michael Tonry and Richard Frase (eds.) *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Nova York: Oxford University Press, 2001.

Não é possível prescrever uma fórmula que funcione para reduzir a população carcerária em todas as sociedades, pois esses processos de mudança são altamente complexos. Qualquer estratégia coerente para reduzir a população carcerária incluiria os fatores essenciais descritos a seguir.

## 7.1 Base de conhecimento

As autoridades precisam de informações suficientes sobre a diversidade de atividades da justiça criminal que envolvem a prisão e suas alternativas, assim como uma análise cuidadosa da população carcerária. Elas devem ter respostas prontamente disponíveis para perguntas como estas:

- Quais são as características sociais das pessoas detidas na prisão?
- Por quais crimes eles(as) estão detidos(as), se houver?
- Há quanto tempo aguardam julgamento?
- Qual a duração das sentenças para os diversos crimes?
- Quais são os custos da prisão?

Uma análise semelhante de alternativas à prisão deve complementar essas informações. Se as alternativas ainda não estão em vigor e as autoridades não podem, portanto, responder a perguntas sobre sua aplicabilidade ou custo, elas devem fazer uso cuidadoso de projeções e custos hipotéticos para o uso de certas alternativas.

## 7.2 Iniciativa política

Os políticos devem usar essa base de informações para apresentar e desenvolver uma política clara sobre alternativas à prisão que reduzirá a população carcerária. O ideal é que os principais políticos e formuladores de políticas seniores compartilhem o compromisso ideológico de reduzir a população carcerária e explorar alternativas à prisão. Para obter apoio público para essa política, as autoridades precisam aumentar a conscientização sobre as deficiências e custos da prisão e as vantagens morais, práticas e financeiras de suas alternativas.

## 7.3 Reforma legislativa

Para desenvolver uma estratégia sobre alternativas, as autoridades precisam revisar a legislação para garantir que, a menos que seja essencial, a lei não criminalize a conduta e contribua desnecessariamente para aumentar a população carcerária.

As autoridades devem assegurar que exista uma estrutura legal para alternativas em todos os níveis e que existam requisitos legais para implementá-la.

A lei deve determinar a preferência por alternativas à prisão, sendo a prisão considerada a última opção.

A nova legislação não é autoaplicável e deve ser acompanhada por seminários e programas de treinamento destinados a facilitar sua implementação. Eles devem visar primeiramente os juízes, mas depois devem incluir todos aqueles que estarão envolvidos na implementação de alternativas recentemente aprovadas.

## 7.4 Infraestrutura e recursos

A criação de algumas, não de todas as alternativas à prisão requer novos recursos. As autoridades devem avaliar cuidadosamente os requisitos de custo do projeto e considerar a necessidade de novos recursos ao introduzir uma nova legislação.

Para implementar sentenças comunitárias e alternativas baseadas em tratamento, é particularmente importante que as autoridades se certifiquem de que a infraestrutura necessária esteja instalada e reservem os recursos necessários, não apenas para seu início, mas também para sua operação contínua.

Na implementação de sentenças comunitárias, o Estado pode e deve firmar parcerias com organizações comunitárias. Essas parcerias não são apenas inerentemente desejáveis, mas também podem fornecer ajuda crucial quando o aspecto financeiro pode restringir a introdução de alternativas.

O Estado pode também tentar reduzir a população carcerária indiretamente, fornecendo recursos para iniciativas fora do sistema de justiça criminal. Essas iniciativas devem buscar abordar as condições que causam o crime na sociedade. Elas podem também incentivar a diminuição do uso da prisão, fornecendo programas não penais de tratamento dentro do sistema de saúde ou de assistência social, o que promoveria o uso de alternativas.

## 7.5 Ampliação da rede

O entusiasmo com sentenças comunitárias e opções baseadas em tratamento pode levar a seu uso como um complemento, em vez de substituir a prisão. Os Estados devem assegurar que mantenham firmemente seu foco no objetivo geral de criar alternativas à prisão que reduzam a população carcerária.

## 7.6 Monitoramento

As autoridades devem revisar continuamente as diversas estratégias adotadas para implementar alternativas. Uma abordagem possível é definir prazos para marcos específicos, a fim de que possam celebrar os êxitos e tomar nota das falhas. Quando os marcos não são alcançados, devem-se tomar medidas corretivas rápidas. Tais medidas devem garantir que as alternativas sejam implementadas corretamente, a fim de manter sua credibilidade.

Elas devem tentar motivar os(as) infratores(as) a participarem de sentenças comunitárias, não apenas para evitar a prisão, mas como uma oportunidade de ter uma vida melhor. O apoio da comunidade às alternativas ajudará a criar um clima de cooperação e confiança mútua, para que isso possa ser feito da melhor maneira.

## 7.7 Promoção de alternativas

*A pesquisa mostrou que, embora o público muitas vezes pareça ser altamente punitivo quando consultado sobre a punição dos(as) infratores(as) em geral, torna-se muito menos punitivo quando recebe informações mais detalhadas.*

As autoridades têm a responsabilidade de expor as vantagens de uma estratégia geral que usa alternativas a fim de reduzir a prisão para compreensão pública.<sup>74</sup> Várias estratégias podem alcançar esse objetivo. O Estado pode começar tornando sua própria base de conhecimento disponível de maneira mais ampla para que o público fique ciente dos custos da prisão e das vantagens que as alternativas podem oferecer. A informação da população é essencial.

Ao divulgar e promover o uso de alternativas, o Estado deve firmar parcerias com organizações de profissionais que atuam no setor de justiça criminal e com organizações não governamentais que atuam no campo do crime e punição. O Estado deve se concentrar em obter o apoio dos grupos de vítimas, mostrando-lhes como as alternativas à prisão oferecem vantagens também para as vítimas.

O Estado deve avaliar cuidadosamente a opinião pública sobre a conveniência de alternativas.

A pesquisa mostrou que, embora o público muitas vezes pareça ser altamente punitivo quando consultado sobre a punição dos(as) infratores(as) em geral, torna-se muito menos quando recebe informações mais detalhadas.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Ver em geral, Lappi-Seppala, T. (2003) "Enhancing the Community Alternatives - Getting the Measures Accepted and Implemented" em UNAFEI Annual Report for 2002 and Resource Material Series N° 61, Fuchu, Japão. pp. 88-97, [http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF\\_rms\\_all/no61.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms_all/no61.pdf)

<sup>75</sup> Mike Hough e Julian V. Roberts, "Sentencing trends in Britain: Public knowledge and public opinion" (1999) 1 Punishment and Society 11-26; Julian V. Roberts, et al, Penal Populism and Public Opinion: Lessons from five countries, Oxford University Press: Oxford e Nova York, 2003.

O Estado deve desenvolver uma estratégia para fornecer informações suficientes ao domínio público para que os membros do público possam fazer uma contribuição informada para o debate sobre alternativas. Isso deve incluir informações sobre as práticas atuais de sentença, pois o público muitas vezes não está informado sobre as sentenças em geral e tem conhecimento apenas de alguns casos atípicos.

O Estado deve realizar pesquisas aprofundadas de opinião pública para se opor às alegações de que o público é inerentemente punitivo. Políticos seniores e líderes da sociedade civil devem influenciar a opinião pública, em vez de segui-la, pois sua influência é potencialmente muito grande.

## 7.8 A mídia e as alternativas à prisão

Os diversos meios de comunicação têm um papel fundamental a desempenhar, informando o público sobre os pontos de vista relacionados à prisão. É necessário que eles sejam cuidadosamente informados sobre a eficácia geral das alternativas, para que sejam capazes de colocar as falhas ocasionais em um contexto de perspectiva mais amplo. As autoridades competentes devem cultivar relacionamentos com a mídia por um longo período, atualizando-a sobre os desenvolvimentos nessa área, mediante informações acessíveis e não técnicas. Se alguns jornalistas propuserem punições mais severas, como o uso prolongado da prisão, por exemplo, as autoridades devem responder pedindo-lhes que verifiquem o custo de suas propostas e indiquem os recursos extras necessários.

## 7.9 Justiça e igualdade

As autoridades devem evitar apresentar os benefícios das alternativas apenas em termos de economia em potencial para o Estado. Elas devem também enfatizar a justiça das alternativas de base comunitária. É importante, além disso, que elas se concentrem no princípio da igualdade para evitar a percepção equivocada de que essas alternativas estão disponíveis apenas para alguns poucos selecionados.

# Conclusão



Como a prisão tem uma série de desvantagens importantes, o consenso representado pelos padrões e normas das Nações Unidas é instar os Estados membros a usarem alternativas à prisão, a fim de reduzir a população carcerária. Os padrões e normas das Nações Unidas defendem o uso da prisão apenas como último recurso e que seu uso seja o mais moderado possível.

As alternativas à prisão costumam ser mais eficazes do que a prisão para alcançar objetivos importantes de segurança pública, como maior segurança para a população. Projetadas e implementadas de maneira adequada, elas podem infringir menos os direitos humanos, ao mesmo tempo em que custam menos a curto e/ou longo prazo. Este manual concentrou-se nas alternativas à prisão ao longo do processo penal que são consistentes com os padrões e normas das Nações Unidas.

Uma primeira estratégia é manter os(as) infratores(as) inteiramente fora do sistema de justiça criminal. Nem todas as condutas socialmente indesejáveis devem ser classificadas como crime ou tratadas por meio do processo penal. A descriminalização redefine legalmente a conduta antes considerada crime para que deixe de ser crime. Em seguida, consideramos as alternativas para lidar com os(as) infratores(as), enviando-os(as) para tratamento ou outros programas, em vez de julgá-los(as) formalmente no sistema de justiça criminal.

Para cada etapa do processo de justiça criminal (pré-julgamento, pré-condenação, pré-sentença, sentença e liberdade antecipada), o manual examinou as questões relacionadas à prisão, descreveu em detalhes os tipos de alternativas disponíveis e descreveu a infraestrutura necessária para

tornar essas alternativas uma opção realista, incluindo a identificação dos principais atores que precisam agir para que essas mudanças aconteçam. Ao longo dessas seções, há exemplos de alternativas que estão sendo utilizadas.

Na fase pré-julgamento, a detenção de pessoas presumivelmente inocentes é uma violação particularmente grave do direito à liberdade. Apenas em circunstâncias extremamente limitadas tal detenção é justificada. O manual forneceu exemplos de alternativas à prisão cautelar que abordam questões de segurança pública e direitos humanos. Algumas das opções abordadas incluem libertar uma pessoa acusada e ordenar-lhe que realize ou evite certas atividades. Essas ordens podem incluir requisitos como comparecer ao tribunal em determinado dia ou permanecer em um endereço específico, além de diversas outras possibilidades.

Na fase de sentença, o manual sugeriu um exame cuidadoso de cada caso para determinar se uma sentença de prisão é necessária. Nesse caso, o manual sugeriu ainda que as sentenças tenham o período mínimo de prisão que atenda ao objetivo para o qual a prisão está sendo imposta. O manual também discutiu em profundidade uma série de alternativas à prisão, incluindo, mas não se limitando a sanções verbais, liberdade condicional, penas privativas de direitos e ordens de prestação de serviço comunitário, conforme sugerido pelas Regras de Tóquio.

A liberdade antecipada também tem importância prática considerável na redução do número de prisões e na garantia de que a prisão seja usada com a maior parcimônia possível. O manual examinou várias alternativas à prisão, incluindo várias formas de liberdade condicional, remissão e indulto, assim como permissão de saída e casas de transição.

O manual também se concentrou em categorias específicas de infratores(as) que podem ser especialmente vulneráveis ao impacto negativo das prisões, como crianças, mulheres, pessoas com doenças mentais e aqueles(as) que cometem crimes relacionados a drogas, para examinar quais alternativas específicas à prisão podem ser aplicadas e mais apropriadas para esses grupos especiais.

Por fim, o manual forneceu uma estrutura para ajudar os leitores a desenvolverem uma estratégia coerente para reduzir a população carcerária. Espera-se que o conteúdo deste manual ajude os governos e as comunidades na consideração e implementação de alternativas à prisão.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة  
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم  
عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

**HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS**

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

**COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES**

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

**КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

**CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.





# Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Vienna International Centre, Caixa Postal 500, 1400 Viena,  
Áustria Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866,



Versão original

Publicação das Nações Unidas

ISBN-13: 978-92-1-148220-1

Vendas N° E.07.XI.2

V.07-80478—Abril de 2007—1.400



Versão em português

Publicação das Nações Unidas

ISBN: 978-65-5972-548-9

