

IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL: ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES DE APRIMORAMENTO

Ministério da
Justiça
Departamento
Penitenciário Nacional



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*



**IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO
BRASIL: ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS E
RECOMENDAÇÕES DE APRIMORAMENTO**

BRASÍLIA
2016



DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL DIRETORIA DE POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS COORDENAÇÃO-GERAL DE ALTERNATIVAS PENAIS

Ficha Técnica

Título: *Implementação das audiências de custódia no Brasil: análise de experiências e recomendações de aprimoramento*

Total de folhas: 71

Coordenação:

Victor Martins Pimenta – Coordenador-Geral de Alternativas Penais

Diogo Machado de Carvalho – Coordenador de Promoção da Política de Alternativas Penais

Autora:

Paula R. Ballesteros

Palavras-chave: audiências de custódia – diagnóstico nacional - alternativas penais

Documento resultado do produto “*Relatório sobre a implementação das audiências de custódia*” no âmbito de consultoria técnica especializada para produção de subsídios com vistas ao fortalecimento da política de alternativas penais, sob supervisão de Diogo Machado de Carvalho, projeto BRA/011/2014 – Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro, parceria entre Departamento Penitenciário Nacional e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.



Sumário

1. APRESENTAÇÃO.....	5
2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE PRISÃO PROVISÓRIA E MEDIDAS CAUTELARES	10
3. AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E POSITIVAÇÃO INTERNA	17
3.1. Resolução CNJ n. 213/2015.....	21
4. DIAGNÓSTICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL.....	25
4.1. Cenário pré-audiências de custódia.....	33
4.2. Cenário durante as audiências de custódia.....	44
4.3. Cenário pós - audiências de custódia.....	52
5. RECOMENDAÇÕES.....	59
5.1. Formalização	59
5.2. Formação e capacitação.....	60
5.3. Estruturação.....	61
5.4. Gestão.....	63
5.5. Informação e Comunicação	65
5.6. Monitoramento.....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69

1. APRESENTAÇÃO

Este relatório tem como objetivo apresentar um diagnóstico sobre a “implantação das audiências de custódia no país, com análise das práticas adotadas, encaminhamentos para rede de apoio e proteção social e relação com serviços de acompanhamento e fiscalização de alternativas penais”.

Para alcançar tais finalidades, a consultoria buscou associar a discussão sobre as audiências de custódia às análises críticas já bastante numerosas sobre o uso abusivo da prisão provisória no Brasil e às diretrizes da nova Política Nacional de Alternativas Penais do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Assim, mais do que um novo arranjo procedimental no âmbito do processo penal e o correspondente debate sobre seu “status jurídico”, que foi a tônica deste tema até então, o documento a seguir, tendo por base uma abordagem empírica da sua realização em diferentes lugares do país, encara as audiências de custódia como um espaço inovador a partir do qual é possível questionar, evidenciar, reformular e até mesmo superar a velha lógica da política penal-penitenciária, a partir de um planejamento interinstitucional continuado com vistas à efetivação dos princípios constitucionais de presunção de inocência e do direito à liberdade, integridade física e dignidade dos cidadãos no âmbito criminal.

Isto porque as diretrizes gerais do Projeto Audiências de Custódia presentes no Termo de Cooperação Técnica n. 007/2015, assinado entre o MJ e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estão agora sedimentadas como finalidades da Política Nacional de Alternativas Penais, consagrada pela Portaria n. 495, de 28 de abril de 2016, do Ministério da Justiça (MJ), cujos eixos de atuação consistem (art. 4º)

I - promoção do desencarceramento e da intervenção penal mínima;

II - enfrentamento à cultura do encarceramento e desenvolvimento de ações de sensibilização da sociedade e do sistema de justiça criminal sobre a agenda de alternativas penais e o custo social do aprisionamento em massa;

III - ampliação e qualificação da rede de serviços de acompanhamento das alternativas penais, com promoção do enfoque restaurativo das medidas;

IV - fomento ao controle e à participação social nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política de alternativas penais; e

V - qualificação da gestão da informação.

Além do mais, outras iniciativas da Coordenação-Geral de Alternativas Penais (CGAP) do Depen fundamentam a discussão das audiências de custódia sob a ótica de um processo de intervenção penal mínima, desencarcerador e restaurativo, em especial a consultoria voltada ao desenvolvimento de modelos de gestão para cada uma das linhas das alternativas à prisão¹, com destaque para as diretrizes e os princípios gerais da política e para o modelo referente às medidas cautelares; e a presente consultoria, que já apresentou uma agenda legislativa contendo diversas propostas relacionadas, entre outros aspectos, ao imprescindível ajuste das circunstâncias que autorizam as prisões provisórias² e demais modificações necessárias para impor controle ao “direito de punir” do Estado.

Para coletar informações que servissem à produção do relatório, entre os meses de janeiro a maio de 2016 adotou-se como metodologia de trabalho a realização de reuniões/entrevistas com profissionais e entidades³ envolvidos com a execução e acompanhamento das atividades relacionadas às audiências de custódia em cinco unidades da federação (UF) - São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Distrito Federal; o levantamento e a análise de dados primários e secundários, quantitativos e qualitativos, acerca das audiências em todo o país; o acompanhamento de clipping diário de notícias realizado pela equipe do Depen com matérias de vários veículos de comunicação, inclusive dos portais oficiais dos tribunais referentes às audiências de custódia; e a participação no II Fórum Nacional

¹ Os produtos desta consultoria estão disponíveis em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/modelo-de-gestao>

² A proposta de agenda legislativa está disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/fortalecimento-da-politica>

³ Agradecemos a extensa colaboração de todos os profissionais com os quais tivemos contato durante o período de pesquisa e nominamos as organizações da sociedade civil que estão fazendo o acompanhamento das audiências de custódia nos estados visitados, bem como aquelas que nos forneceram dados sobre o monitoramento: em São Paulo, entidades integrantes da Rede Justiça Criminal; no Rio de Janeiro, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), da Universidade Cândido Mendes; em Pernambuco, o Grupo Asa Branca de Criminologia, da Universidade Católica de Pernambuco; no Rio Grande do Sul, o Núcleo de Prática Jurídica do Centro Universitário Metodista / IPA; no Distrito Federal, ao Grupo de Pesquisa Criminologia do Enfrentamento, do UniCeub; em Minas Gerais, ao Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança (Crisp), da Universidade Federal de Minas Gerais. Agradeço também ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Prisional e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do CNJ.

de Alternativas Penais (Fonape), com o tema “Audiências de Custódia e a Desconstrução da Cultura do Encarceramento em Massa”⁴, realizado entre os dias 24 e 27 de fevereiro de 2016, na cidade de Salvador-BA, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, e que contou com participação de representantes de todos os tribunais estaduais e federais, além de profissionais de outros órgãos do sistema de justiça, da sociedade civil e do Poder Executivo.

O roteiro-base utilizado para conduzir as reuniões realizadas nas UFs acima indicadas e elaborar as conclusões que serão apresentadas ao longo deste documento constituiu-se das seguintes perguntas:

1. Como foram as tratativas com os outros órgãos do sistema de justiça para a implantação das audiências de custódia?
2. Existe alguma regulamentação interna sobre o tema?
3. Existe algum posicionamento institucional (tese/ orientação) para que os profissionais atuem nas audiências?
4. Quais foram as principais dificuldades enfrentadas na implementação da audiência (rotina, infraestrutura, ideológica)?
5. Quais são e como foram feitos os ajustes para adequar-se à nova rotina?
6. Já foram percebidas mudanças em relação às prisões (quantidade, tipo de flagrantes, integridade do preso)?
7. Houve mudanças significativas em relação à aplicação das cautelares? E aos encaminhamentos assistenciais?
8. Há dados específicos sobre casos de tortura? Como eles foram encaminhados?
9. Quais as principais modificações que precisam ser realizadas para que as audiências operem plenamente? Há alguma proposta institucional nesse sentido?

A partir destas perguntas objetivou-se:

⁴ Todas as falas dos representantes de tribunais que integraram a mesa “Falando de audiências de custódia seriamente: audiências de custódia por quem faz audiência de custódia” foram transcritas e sistematizadas para produzir os aportes necessários a este relatório, e as contribuições advindas das demais mesas foram usadas para contextualizar tais informações.

- Conhecer as diretrizes institucionais dos órgãos do sistema de justiça criminal e do Poder Executivo em relação às audiências de custódia;
- Entender a dinâmica das audiências de custódia na prática;
- Identificar as diferenças entre a implementação real das audiências de custódia nos estados e as orientações da Resolução CNJ n. 213/2015, que regulamentou sua execução no território nacional;
- Levantar informações sobre possíveis interlocuções e atribuições para as Centrais de Alternativas Penais;
- Reconhecer os impactos das audiências de custódia para as pessoas presas em flagrante;
- Identificar obstáculos e desafios que devem ser superados para uma implementação efetiva das audiências de custódia em todos os estados.

Como o propósito deste relatório é fornecer subsídios para a atuação do Departamento Penitenciário Nacional no que tange a melhorias requeridas para o pleno funcionamento das audiências de custódia, as informações prestadas pelos colaboradores e parceiros que serão aqui utilizadas não serão identificadas nem pessoal nem institucionalmente como forma de garantir a privacidade dos interlocutores e de estimular que a perspectiva crítica dos profissionais seja mantida sem acarretar-lhes prejuízo, a não ser nos casos em que sejam citados exemplos de boas práticas, quando o órgão ou unidade da federação será indicado para poder servir de referência a outras localidades que visem ao aprimoramento de suas rotinas.

Em termos de organização, os dados coletados serão apresentados considerando três momentos relacionados às audiências de custódia (os atos preparatórios, anteriores à sessão de apresentação; a audiência de custódia em si; e as situações decorrentes da audiência), todos com a correspondente identificação de pontos críticos e estratégias que podem ser abordadas pelo Depen para consolidar e aprimorar a prática de apresentação das pessoas presas em flagrante em juízo e garantir a plenitude de seus direitos. Antes, como forma de contextualização, far-se-á um resgate dos estudos já realizados sobre as condições de aprisionamento provisório no país e a aplicação da Lei n. 12.403/2011 - que trata das medidas cautelares diversas da prisão -, antes do advento das audiências de custódia no país, além de breves apontamentos acerca da



discussão jurídica travada sobre as audiências de custódia até o momento da edição da Resolução CNJ n. 213/2015.



2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE PRISÃO PROVISÓRIA E MEDIDAS CAUTELARES

Segundo os dados mais recentes do Infopen (2014), o Brasil mantém **250.213** pessoas presas sem condenação definitiva, o que corresponde a 41% do total da população carcerária, havendo uma razão de ocupação da ordem de **2,1** presos provisórios para cada vaga destinada a esta população e **51%** de todas as unidades prisionais do país destinadas para este tipo de prisão. Esta taxa varia de acordo com os estados, conforme demonstra o mapa a seguir, sendo igual ou superior a 50% do total da população prisional em mais de 1/3 das unidades federativas.

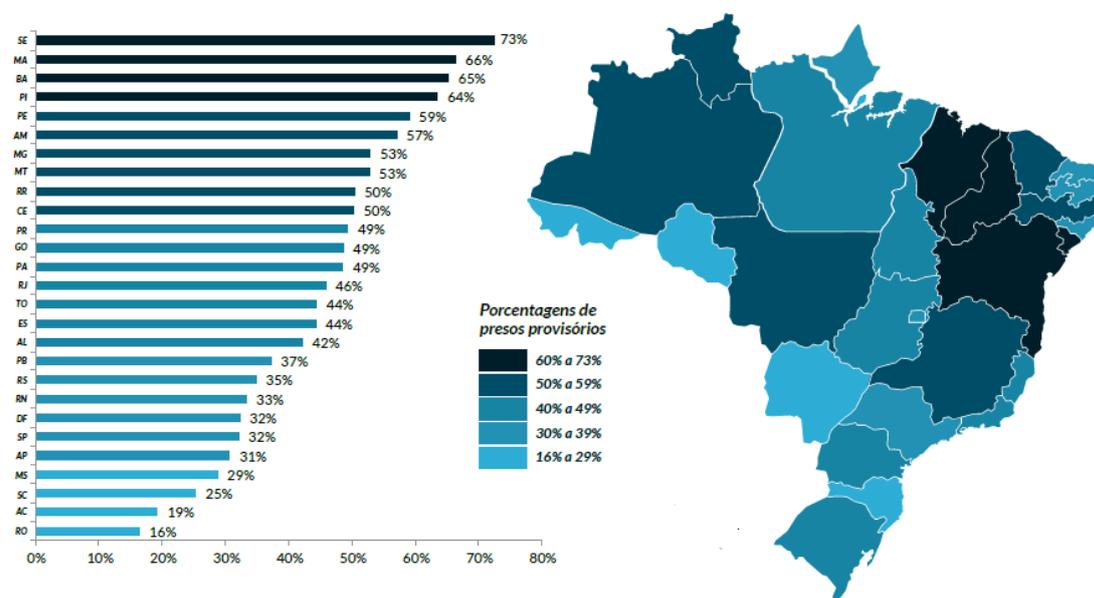


Figura 1 - Taxa de presos sem condenação por Unidade da Federação

Fonte: Infopen, 2014, p. 22.

Pesquisas da Rede Justiça Criminal (RJC, 2013) detalham estas estatísticas mostrando que a razão entre o número de presos provisórios sobre o total de pessoas privadas de liberdade aumentou da razão de 0,54 no ano de 2000 para a proporção de 0,75 em 2011. Das pessoas que respondem a processos estando presas provisoriamente, entre 30% a 40% delas depois recebem sentenças que não são de privação de liberdade (RJC, 2013; IPEA, 2014), ou seja, são mantidas presas durante a instrução processual por crimes que não ensejariam nem sua prisão definitiva. Com base nesses dados, a projeção em 2014 era de que 90 mil pessoas que estavam presas provisoriamente não seriam condenadas à privação de liberdade quando do seu sentenciamento (IPEA, 2014).

Estas prisões provisórias, segundo a Rede Justiça Criminal (2013), decorrem de autos de prisão em flagrante precários, que não são transformados em inquéritos policiais, nem resultam em investigações substanciais, tendo em 2/3 dos casos a palavra do policial como única fonte de prova, sendo que, para as ocorrências envolvendo droga, 91% das prisões são efetuadas como resultado da “entrada franqueada”, ou seja, sem autorização judicial, dos policiais nas residências das pessoas presas, com a justificativa de que o tráfico seria um crime permanente⁵. Apenas 4% dos flagrantes resultariam de investigações e 44% estão baseados em confissão informal do preso ao policial, que depois não necessariamente se confirmam em juízo (RJC, 2013), ao passo que 59,2% dos processos criminais se originam de prisões em flagrante (IPEA, 2014).

Entre os autuados em flagrante, 90% são homens, sendo que 30% destes homens encontra-se em situação de rua, 17% não tem renda e 28% recebem até 1 salário mínimo. Entre as mulheres, 13% estavam em situação de rua, 81% declararam ter filhos e, entre estas, 64% disseram cuidar dos filhos sozinhas (RJC, 2013). Na amostra geral das pesquisas, ao menos 55% dos presos eram negros, uma sobrerrepresentação em relação a esta população que na região sudeste é de 35%. Duas das pesquisas demonstraram que entre 30,6% e 46,3% dos presos alegaram ser usuários de drogas⁶, o que reitera a vulnerabilidade das pessoas que estão sujeitas às prisões em flagrante⁷.

As pesquisas mostram ainda que os pedidos de liberdade feitos para as prisões em flagrante antes das audiências de custódia dependiam do tipo de crime e, por isso, sabendo-se da pequena quantidade de solturas em prisões feitas por suposto envolvimento com a lei de drogas⁸, 69,6% destes processos não tinham pedido de liberdade formulado pela defesa no Rio de Janeiro e 48% estavam na mesma situação em São Paulo, ainda que as amostras indicassem que estas pessoas eram presas com pequenas quantidades de drogas, ao menos em 93% dos casos sem arma, e em 34% dos casos sem estar na posse de qualquer quantia de dinheiro, a maioria não apresentando antecedentes criminais (RJC, 2013). Dados da pesquisa mais recente do

⁵ Entretanto, em 48% dos casos investigados, a pessoa presa não estava em posse da droga sobre a qual se lhe imputou a responsabilidade.

⁶ Pesquisa mais recente do IDDD (2016) corrobora esta informação, indicando que cerca de 61% das pessoas presas entrevistadas fazia uso de algum tipo de droga antes da prisão.

⁷ As características das pessoas presas em flagrante após a instituição das audiências de custódia continua sendo muito semelhante a estes dados, conforme pesquisas do IDDD (2016a e 2016b).

⁸ Em 71% destes casos não a liberdade não era concedida.

IDDD (2016a) reiteram essas cifras ao identificar que apenas 35,8% dos processos analisados em São Paulo tinham pedido de liberdade formulado.

Além do prejuízo para a defesa do autuado que é mantido preso, pela dificuldade de conseguir contato com familiares, testemunhas e levantar documentos que comprovem sua versão dos fatos, verificou-se que nem promotores (97%) nem juízes (82%) mencionavam haver réu preso quando da condução do processo de conhecimento e que muitas das decisões judiciais acabavam sendo cópia do pedido do Ministério Público, demonstrando a falta de individualização do tratamento dispensado aos acusados.

Especificamente quanto à aplicação das medidas cautelares após o advento da Lei 12.403/2011, duas outras pesquisas (ISDP e ARP, 2014) referentes ao cenário de São Paulo e Rio de Janeiro indicaram que as medidas diversas da prisão eram majoritariamente utilizadas para crimes sem violência contra o patrimônio (furto e receptação), ainda que no Rio de Janeiro metade das prisões por furtos continuassem sendo convertidas em preventiva. Havia, ainda, forte resistência na liberação de pessoas supostamente envolvidas com drogas em razão de alto grau de juízo de valor sem fundamento empírico trazido pelos promotores e magistrados para suas argumentações, sendo que em 98% desses casos a prisão em flagrante era convertida em preventiva, mas, ao final do processo, 48% dos presos provisórios não eram condenados a cumprir pena em regime fechado, o que apontava a desnecessidade da prisão preventiva inicialmente decretada.



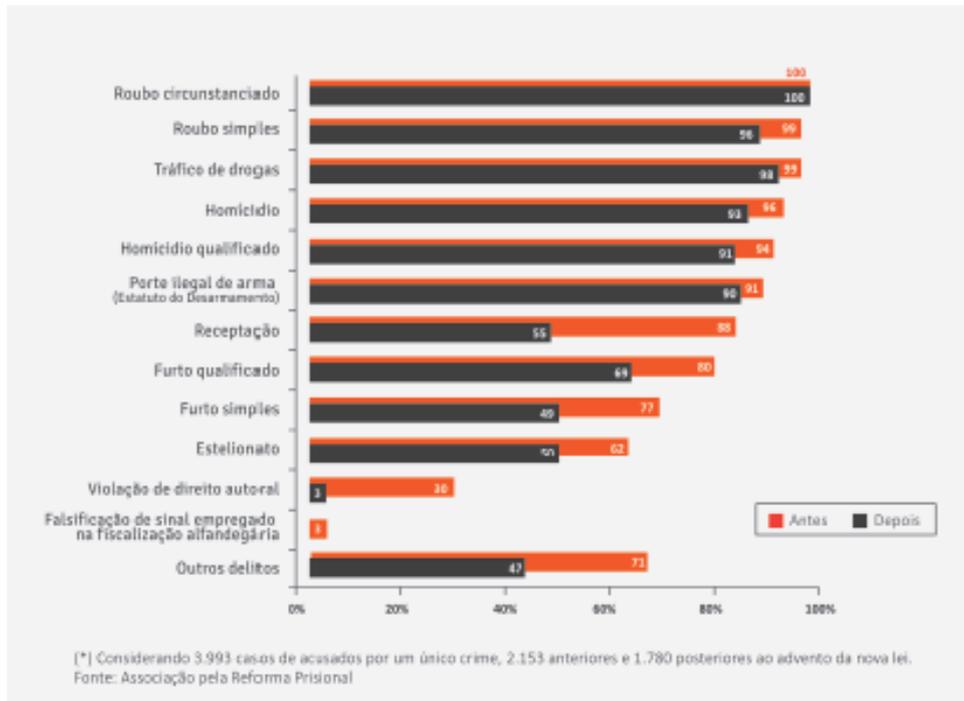


Figura 2 - Prisão provisória imposta na primeira decisão do juiz na cidade do Rio de Janeiro antes e depois da Lei de Cautelares, por tipo de crime (em %).
Fonte: Monitorando a aplicação da Lei de cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, 2014, p. 11.

Das cautelares aplicadas, em São Paulo 70% eram fianças, havendo também aumento na concessão de fiança em sede policial, da ordem de 21,7 pontos percentuais; enquanto no Rio de Janeiro o maior percentual (26%) era de comparecimento obrigatório em juízo, considerando que isso se deveria ao fato de que essas seriam as duas únicas cautelares que vinculavam de fato o réu ao processo e de que as demais cautelares seriam de difícil fiscalização, conforme a opinião dos operadores do sistema de justiça criminal (ISDP e ARP, 2014).

Com base em argumentos como a necessidade de manutenção da ordem pública, a falta de residência ou trabalho fixo, o receio de fuga do réu⁹ e muitos estereótipos e preconceitos no momento de prolatar a decisão, mesmo com a Lei de Cautelares a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva ainda permanecia em patamares extremamente elevados, a saber, 72,3% dos casos no Rio de Janeiro e 61,3% dos casos em São Paulo (ISDP e ARP, 2014). A figura elaborada pelo projeto Liberdade em Foco, do IDDD, ilustra bem a realidade da fundamentação do decreto de prisão preventiva, destacando condições não previstas em lei, como a gravidade

⁹ Segundo pesquisa da ARP, o percentual de réus que se ausentaram do processo era de 6%.



abstrata do delito, a não comprovação de atividade lícita e residência fixa, como importantes componentes de formação da convicção judicial para manter o réu preso.



Figura 3 - Fundamentos do decreto de prisão (%) para 403 processos analisados
Fonte: Liberdade em Foco. Redução do uso abusivo da prisão provisória na cidade de São Paulo, IDDD, 2016. p. 59.

Isto porque, conforme citações feitas por Teixeira

os requisitos do art. 312 que regem a prisão preventiva “ainda seguem abertos, notadamente aquele de ordem pública que, malgrado esvaziado em alguns aspectos diante dos incs. I e II do art. 282, ainda permanece amplo demais para um modelo acusatório de processo com assento constitucional” (CHOUKR, 2011 *apud* Teixeira, 2015, p. 16).

Isso torna a motivação da decisão da preventiva extremamente difícil, tendo em vista que seu “conteúdo fortemente emotivo pode propiciar a ruptura dos padrões de legalidade e certeza jurídica, fundamentais na matéria examinada, autorizando os juízes a formular definições puramente persuasivas, que encobrem juízos de valor” (GOMES FILHO, 2001 *apud* TEIXEIRA, 2015, p. 16).

Assim, com o pretexto de garantir a segurança da sociedade, o sistema de justiça criminal, e sua lógica autorreferenciada construída em torno do “fim-prisão”, tem feito uso sistemático, abusivo e desarrazoado da detenção provisória, ignorando o direito constitucional ao devido processo legal e privando de liberdade, por antecipação ilegal da pena, pessoas que gozam do princípio da inocência. Como



resultado, decorrem desta mecânica judicial automatizada custos pessoais, sociais e econômicos inestimáveis e sem nenhum impacto comprovado sobre o fim que supostamente se deseja alcançar em relação ao problema da criminalidade.

Diante deste cenário, a Organização dos Estados Americanos (OEA) já havia se manifestado a respeito da prisão preventiva, asseverando que

o uso excessivo desta medida é contrário à essência mesma do Estado democrático de direito, e que a instrumentalização fática do uso desta medida como uma forma de justiça célere, da que resulta uma espécie de pena antecipada, é abertamente contrária ao regime estabelecido pela Convenção e pela Declaração Americana, e aos princípios que inspiram a Carta da Organização dos Estados Americanos¹⁰. Por outro lado, o uso da detenção preventiva é um fator importante na [avaliação da] qualidade da administração da justiça e, portanto, diretamente relacionado com a democracia (OEA, 2013, p. 2).

Também o Grupo de Trabalho sobre Prisões Arbitrárias da Organização das Nações Unidas (ONU), em relatório publicado em 2014, considerou as prisões provisórias no Brasil como um sério problema decorrente do seu uso como recurso penal, da prolongação do tempo que as pessoas permanecem presas provisoriamente e da prisão indiscriminada de pessoas usuárias de entorpecentes, assim como de pessoas com problemas de saúde mental

The Working Group expresses concern at the excessive use of deprivation of liberty in Brazil, which has one of the world's largest prison populations, and at the number of persons currently in pretrial detention. [...] There is a worrying trend towards using the deprivation of liberty as a measure of first rather than last resort, as would be required by international human rights standards.

[...]

The compulsory confinement of drug users and chemical dependents is also an issue of concern that raises questions regarding various fundamental human rights, particularly given that judicial review is no longer carried out once a drug user has been placed in detention.

¹⁰ “A este respeito, a CIDH considerou ‘absolutamente inaceitável que, faticamente, a prisão preventiva se transforme na forma usual de administração da justiça, sem o devido processo, juiz e sentença”.

The Working Group acknowledges the challenges that Brazil must face when tackling an increasing number of incidents of criminal activities, and that often public opinion supports laws and policies that are tough on crime. The Working Group recalls, however, that policies and actions relating to the deprivation of liberty at the federal and State levels should adhere and conform fully to international human rights standards, the same ones that Brazil has endorsed through the agreements it has signed and ratified (ONU, 2014, p. 1-2).

Concluindo que

The excessive use of pretrial detention contributes to overcrowding, little effective separation of convicted prisoners from pre-trial detainees, and excessive resort to condemnatory sentences. It should be recalled that excessive recourse to pretrial detention also contradicts basic rule of law principles, and also has greater implications for detainees, who are exposed to threats against their life, physical integrity and health, and of abuse and ill-treatment by guards and police officers (IDEM, p. 18).

Frente a todas essas evidências, várias organizações da sociedade civil e órgãos da administração pública e do sistema de justiça encamparam a proposta do Projeto de Lei do Senado 544/2011¹¹, que visa a formalizar legalmente as audiências de custódia como forma de garantir ao preso em flagrante o direito de contato imediato com uma autoridade judicial como forma de garantir a excepcionalidade da restrição de liberdade e prevenir eventuais abusos e violências no momento da prisão.

Ainda antes da aprovação do PLS, contudo, a discussão sobre a implementação das audiências de custódia já estava acontecendo no plano judicial e acabou se consolidando por determinação do Conselho Nacional de Justiça.

¹¹ Para acesso ao inteiro teor do PLS e às respectivas emendas e tramitação, acessar <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102115?o=c>

3. AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E POSITIVAÇÃO INTERNA

Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, as audiências de custódia representam

um meio de controle idôneo para evitar as capturas arbitrárias e ilegais. O controle judicial imediato é uma medida tendente a evitar a arbitrariedade ou ilegalidade das detenções, tomando em conta que num Estado de Direito corresponde ao julgador garantir os direitos do detido, autorizar a adoção de medidas cautelares ou de coerção quando seja estritamente necessário e procurar, em geral, que se trate o não culpado de maneira coerente com a presunção de inocência (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Caso Acosta Calderón Vs. Equador, 2005, tradução nossa).

Assim, segundo a Clínica Internacional de Direitos Humanos da Universidade de Harvard (2015), 28¹² dos 35 países membros das Organizações dos Estados Americanos (OEA) já se adequaram, por meio de lei ou decisão dos tribunais superiores, às determinações das normas externas a fim de assegurar que o ato de prisão em flagrante submeta-se ao escrutínio judicial quanto a sua legalidade e estrita necessidade, sendo que, a título de exemplo, conforme levantamento da Human Rights Watch (2014)

- Na Argentina, o preso deve ser apresentado a uma autoridade judicial no prazo de seis horas depois de detido caso não haja ordem judicial, conforme prevê o Código de Processo Penal Federal;
- No Chile, em se tratando de flagrante, a apresentação deve ser feita em 12 horas a um promotor, que poderá decidir pela soltura ou pela apresentação, em 24 horas, a um juiz, também conforme o Código de Processo Penal;
- Na Colômbia, pelo Código de Processo Penal, a pessoa presa em flagrante deve ser levada a juízo em, no máximo, 36 horas;

¹² Antígua e Barbuda; Argentina; Belize; Bolívia; Canadá; Chile; Colômbia; Costa Rica; Dominica; República Dominicana; Equador; El Salvador; Guatemala; Guiana; Haiti; Jamaica; México; Nicarágua; Peru; Panamá; Paraguai; São Cristovão e Nevis; Saint Lucia; Bahamas; Trinidad e Tobago; Estados Unidos; Uruguai; Venezuela.

- No México: para a maioria dos tipos penais, pessoas detidas em flagrante precisam ser entregues imediatamente aos promotores, que, por sua vez, devem apresentar os suspeitos a um juiz no prazo de 48 horas ou liberá-los.

Além destes registros sobre a previsão formal, o cenário internacional também comprova o alcance de impactos qualitativos significativos decorrentes das audiências prévias ao juízo. Em amplo estudo sobre as melhores práticas para a racionalização do uso das medidas cautelares, o *Centro de Estudios de Justicia de las Americas* (CEJA) constatou que “la experiencia en reformas procesales en Latinoamérica ha demostrado que el uso de la prisión preventiva es mayor cuando el sistema no cuenta con audiencias orales en la etapa de investigación” (CEJA, 2011, p. 8-9) e, por isso, as reformas empreendidas em matéria penal veem introduzindo processo orais, em substituição ao sistemas escritos, capazes de “producir información de calidad, con contradicción y publicidad” (CEJA, 2011, p. 8).

Como referido na apresentação deste trabalho, no Brasil, grande parte das discussões sobre as audiências de custódia até o momento concentrou-se em questionar o *status* jurídico do novo procedimento instaurado na dinâmica do processo penal brasileiro. Sem descuidar da fundamental importância das audiências de custódia para as garantias processuais do preso, para a verificação de possíveis maus-tratos ou torturas no momento da prisão, ou sobre seu impacto na redução da população prisional provisória do país, a tese predominante é a de que, por estar prevista tanto na Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 7º, número 5), como no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 9º, número 3), a apresentação imediata do preso em flagrante diante de uma autoridade judicial é norma autoaplicável que integra o ordenamento jurídico “sem que haja necessidade de edição de lei ou ato normativo” (BADARÓ, 2014), por força do art. 5º, § 1º da Constituição Federal, segundo o qual “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”¹³.

De acordo com esse entendimento majoritário, as regras internas devem ser interpretadas de forma a adequar-se aos tratados internacionais de direitos humanos

¹³ Para aprofundamento da análise de jurídica sobre as audiências de custódia, ver o *Estudo sobre a obrigatoriedade de apresentação imediata da pessoa presa ao juiz: comparativo entre as previsões dos tratados de direitos humanos e do projeto de código de processo penal*, realizado pelo Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2011).

que, segundo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), têm valor supra legal¹⁴, já que, em se tratando do direito penal e processual penal, “para se alcançar um devido processo, esse deve ser, não apenas legal e constitucional, mas também convencional” (LOPES JR. e PAIVA, 2014, p. 13). Assim, desde que ratificou os diplomas citados, o Brasil assumiu o compromisso de que:

“Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo” (Convenção Americana sobre os Direitos Humanos); e

“Qualquer pessoa presa ou encerrada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. 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” (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos).

Fica evidente, então, que as previsões do artigo 306 e respectivo § 1º do Código de Processo Penal (CPP), segundo as quais o juiz deve ser comunicado sobre a prisão de qualquer pessoa e que a ele seja encaminhado o auto de prisão em flagrante, encontram-se em total dissonância com os ditames tanto dos tratados internacionais como da Constituição, como já firmado por diversas vezes¹⁵ em situações equivalentes, em relação a outros países, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

A esse propósito, a Corte IDH tem decidido reiteradamente que “o simples conhecimento por parte de um juiz de que uma pessoa está detida não satisfaz essa garantia, já que o detido deve comparecer **pessoalmente** e render sua declaração ante ao juiz ou autoridade competente”, e ainda, que “o juiz deve ouvir **pessoalmente** o detido e valorar todas as explicações que

¹⁴ RE 466.343/SP e no HC 87.585/TO, citados por Lopes Jr. e Paiva, 2014.

¹⁵ Caso Acosta Calderón Vs. Equador. Sentença de 24.06.2005; Caso Bayarri Vs. Argentina. Sentença de 30.10.2008; Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez Vs. Equador. Sentença de 21.11.2007; Caso Garcia Asto e Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentença de 25.11.2005; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentença de 22.11.2005.

este lhe proporcione, para decidir se procede a liberação ou a manutenção da privação da liberdade”, concluindo que “o contrário equivaleria a despojar de toda efetividade o controle judicial disposto no art. 7.5 da Convenção” (LOPES JR. e PAIVA, 2014, p. 18, grifos nossos).

Não obstante todos estes precedentes, o questionamento em relação à citada “juridicidade” ou “legalidade” da audiência de custódia foi levado para decisão dos tribunais nacionais após a publicação do Provimento Conjunto n. 03/2015 do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que inaugurou nesse estado, e pioneiramente no país, em decorrência de adesão ao Termo de Cooperação Técnica n. 007/2015 assinado entre o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, o “Projeto Audiência de Custódia”.

Inicialmente¹⁶, a Associação Paulista do Ministério Público, por meio de mandado de segurança¹⁷ rejeitado pelo TJSP, alegou que a instituição da audiência de custódia seria inconstitucional, pois alteraria o Código de Processo Penal e usurparia competência privativa da União para legislar em matéria processual¹⁸. Logo em seguida, a Associação de Delegados de Polícia do Brasil ingressou com ação no Supremo Tribunal Federal (ADI 5240) alegando que o TJSP não teria competência para instituir norma que criasse obrigações para a autoridade policial.

Entretanto, diante do questionamento, ficou assentado pelo STF que “ostentar o status jurídico supralegal que os tratados internacionais sobre direitos humanos têm no ordenamento jurídico brasileiro, legitima a denominada ‘audiência de custódia’ (STF, 2015, p. 1), não havendo, pois, “qualquer inovação na ordem jurídica” (Idem, p. 25), concluindo o Ministro relator, ainda, que

[as] audiências de custódia - que em sua opinião devem passar a ser chamadas de ‘audiências de apresentação’, têm se revelado extremamente

¹⁶ Antes das ações que questionaram especificamente o Provimento do TJSP, em 2014 a Defensoria Pública da União havia ingressado com uma ação civil pública pleiteando que a União fosse obrigada a implementar a audiência de custódia em todo o território nacional. Petição inicial disponível em: http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/11/ACP_AudienciaCustodia_DPU_Manus.pdf

¹⁷ Mandado de Segurança nº 2031658-86.2015.8.26.0000, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

¹⁸ Posteriormente, o Ministério Público do Estado de São Paulo divulgou nota reconhecendo que “a presença do Ministério Público na ‘audiência de custódia’ é obrigatória, para que o ato não seja maculado e para que as garantias constitucionais sejam respeitadas e, portanto, “A efetiva participação do Ministério Público na cerimônia judicial, por seus membros que atuam perante a Justiça Criminal, não só é conveniente como se revela obrigatória”. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geral/Publicacoes/Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20e%20Audi%C3%Aancia%20de%20Cust%C3%B3dia.pdf

eficiente como forma de dar efetividade a um direito básico do preso, impedindo prisões ilegais e desnecessárias, com reflexo positivo direto no problema da superpopulação carcerária¹⁹.

Por sua vez, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, visando à declaração de “estado de coisas inconstitucional” no sistema prisional brasileiro, definiu-se que as audiências de custódia deveriam ser estendidas a todos os estados do país no prazo de 90 dias a partir da publicação do respectivo acórdão, o que abriu caminho para que o Conselho Nacional de Justiça regulamenta-se o procedimento pela Resolução n. 213/2015, que será vista a seguir.

3.1. Resolução CNJ n. 213/2015

A Resolução n. 231, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, disciplina a “apresentação de toda a pessoa presa à autoridade judicial em 24 horas”, prevendo que “independentemente da motivação ou natureza do ato”, as pessoas presas em flagrante devem ser ouvidas sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão. Além de detalhar outros elementos e etapas que devem fazer parte da audiência e de seus atos preparatórios, no artigo 8º a Resolução elenca quais devem ser as principais atribuições do juiz em relação à pessoa presa

I - esclarecer o que é a audiência de custódia, ressaltando as questões a serem analisadas pela autoridade judicial;

II - assegurar que a pessoa presa não esteja algemada, salvo em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, devendo a excepcionalidade ser justificada por escrito;

III - dar ciência sobre seu direito de permanecer em silêncio;

IV - questionar se lhe foi dada ciência e efetiva oportunidade de exercício dos direitos constitucionais inerentes à sua condição, particularmente o direito de consultar-se com advogado ou defensor público, o de ser atendido por médico e o de comunicar-se com seus familiares;

V - indagar sobre as circunstâncias de sua prisão ou apreensão;

VI - perguntar sobre o tratamento recebido em todos os locais por onde passou antes da apresentação à audiência, questionando sobre a ocorrência de tortura e maus tratos e adotando as providências cabíveis;

¹⁹ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=298112>

VII - verificar se houve a realização de exame de corpo de delito, determinando sua realização nos casos em que:

a) não tiver sido realizado;

b) os registros se mostrarem insuficientes;

c) a alegação de tortura e maus tratos referir-se a momento posterior ao exame realizado;

d) o exame tiver sido realizado na presença de agente policial, observando-se a Recomendação CNJ 49/2014 quanto à formulação de quesitos ao perito;

VIII - abster-se de formular perguntas com finalidade de produzir prova para a investigação ou ação penal relativas aos fatos objeto do auto de prisão em flagrante;

IX - adotar as providências a seu cargo para sanar possíveis irregularidades;

X - averiguar, por perguntas e visualmente, hipóteses de gravidez, existência de filhos ou dependentes sob cuidados da pessoa presa em flagrante delito, histórico de doença grave, incluídos os transtornos mentais e a dependência química, para analisar o cabimento de encaminhamento assistencial e da concessão da liberdade provisória, sem ou com a imposição de medida cautelar.

Como dito, a audiência de custódia se presta a verificar a excepcional necessidade da conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, ou de sua conversão em liberdade com aplicação de medida cautelar, quando estiverem presentes, no caso concreto e na análise individualizada e fundamentada da situação levada a juízo, todos os requisitos legais que as autorizam, bem como avaliar eventual ocorrência de violência ou maus-tratos no ato da prisão, dando o devido encaminhamento às providências que se fizerem necessárias.

Assim, além de primar pela liberdade da pessoa autuada, assumindo sua presunção de inocência até uma eventual sentença condenatória, a audiência de custódia deve garantir que a prisão cautelar não seja usurpada por uma possível intenção de antecipar eventual pena, devendo ser utilizada somente “quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar” (art. 282, § 6º, CPP). E as próprias medidas cautelares, também segundo o CPP, devem ser adotadas sempre como decorrência de decisão fundamentada e, de acordo com os Acordos de Cooperação nº 05, nº 06 e nº 07, de 09 de abril de 2015 firmados entre o Departamento



Penitenciário Nacional e o Conselho Nacional de Justiça, devem atender às seguintes finalidades (Resolução CNJ n. 213/2015, Protocolo I)²⁰:

- I. a promoção da autonomia e da cidadania da pessoa submetida à medida;*
- II. o incentivo à participação da comunidade e da vítima na resolução dos conflitos;*
- III. a autoresponsabilização e a manutenção do vínculo da pessoa submetida à medida com a comunidade, com a garantia de seus direitos individuais e sociais; e*
- IV. a restauração das relações sociais.*

Estas finalidades visam a articular a aplicação das medidas cautelares com a inclusão das pessoas que passam pelas audiências de custódia na rede de políticas assistenciais e programas de proteção social destinada a cidadãos em situação de vulnerabilidade como forma de garantir que, havendo real necessidade de uma intervenção da justiça criminal na intermediação dos conflitos sociais, ela se dê de forma residual, restaurativa e pautada pelo primado da liberdade. Por isso é que o mesmo Protocolo I da Resolução CNJ n. 213/2015, e mais recentemente o *Manual de Gestão para Alternativas Penais: Medidas Cautelares Diversas da Prisão* (2016), resultante da parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Depen, estabelecem estreita e inexorável relação entre o fluxo das audiências de custódia e as Centrais de Alternativas Penais dos estados, onde deverá ser disponibilizado atendimento individualizado a ser feito por equipe multidisciplinar e onde devem ser realizados os encaminhamentos para a rede de atendimento em políticas públicas estaduais e municipais decorrentes das demandas apresentadas pelos autuados que forem colocados em liberdade provisória, dentro do contexto da Política Nacional de Alternativas Penais do Ministério da Justiça.

O que os dados coletados e as visitas a campo demonstram é que há uma enorme discrepância entre os estados em relação à efetiva implementação das diretrizes estabelecidas pela Resolução do CNJ e, por conseguinte, dos resultados alcançados até então com o Projeto Audiências de Custódia. Como veremos adiante, mostra-se imprescindível tratar cada uma das realidades locais de forma particularizada e não

²⁰ Estas finalidades estão em consonância com o documento “Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais” (2016), de autoria de Fabiana Leite, publicado em parceria pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Depen e CNJ.

restrita apenas aos resultados quantitativos que têm sido divulgados, sob pena de que as generalizações comprometam um alcance substancial dos objetivos aos quais se destinam as audiências.



4. DIAGNÓSTICO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL

Como demonstrado no resgate histórico feito sobre o uso da prisão provisória e a aplicação das medidas cautelares diversas da prisão no Brasil, ainda há grande resistência por parte da cultura jurídica, política e administrativa em tratar e adotar a restrição de liberdade com a devida excepcionalidade que a Constituição lhe impõe. Entretanto, a partir do retrato traçado, também é possível aferir que as modificações empreendidas no âmbito do sistema de justiça criminal são extremamente relevantes e demandam esforço e vigilância contínua daqueles envolvidos em garantir-lhe melhor funcionamento e resultados.

A recente preocupação de produzir melhores dados a respeito do sistema, bem como de usar estas informações para avaliar e aprimorar os pontos críticos que dificultam avanços mais contundentes, assim como o acompanhamento permanente dos órgãos públicos e de organizações da sociedade civil sobre os impactos que as alterações legislativas e operacionais feitas na esfera penal têm conseguido atingir são importantes contribuições a partir das quais é possível fazer um balanço dos alcances que as audiências de custódia trouxeram com sua implementação.

Considerando que as prisões preventivas ainda não tem prazo máximo definido pela lei e que, ainda que amparados pelo ditame constitucional da duração razoável do processo, os homens presos provisoriamente chegavam a ficar, em média, 109 dias aguardando o primeiro contato com o juiz, e as mulheres, por sua vez, 135 dias sem nenhuma atenção judicial (RJC, 2013)²¹, a instituição da apresentação do preso a uma autoridade judicial no prazo máximo de 24 horas por si só já representa um avanço extremamente relevante no cenário da justiça criminal.

Além disso, também é possível verificar, ainda que de forma indicativa e exploratória, que diante das audiências de custódia a conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, que se mantinha em patamares muito elevados mesmo com o advento da Lei de Cautelares, começa a ser reduzida, conforme demonstra a comparação feita para as cidades de Rio de Janeiro e São Paulo

²¹ Em pesquisa mais recente do IDDD (2016), a média de tempo que antecede o contato do preso com um juiz é de 119,7 dias.



Conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva	Rio de Janeiro	São Paulo
Antes da Lei de Cautelares	83,8%	87,9%
Após a Lei de Cautelares	72,3%	61,3%
Após as Audiências de Custódia	57%	53%

Tabela 1 - Comparação da conversão da prisão em flagrante em preventiva de acordo com as alterações ocorridas em âmbito legal-administrativo em matéria penal.
Fonte: Elaboração própria²²

Em que pese a necessidade de fazer análises mais longitudinais, qualitativas e comparativas, os dados fornecidos pelo CNJ²³ já permitem traçar um panorama quantitativo geral dos resultados das audiências em todo o país. Segundo o Conselho, até abril de 2016, houve²⁴

- **74.864** audiências de custódia realizadas
- **35.067** casos que resultaram em liberdade (46,84%)
- **39.797** casos que resultaram em prisão preventiva (53,16%)

Sem desconsiderar a expressividade desses números, não é possível a partir deles fazer generalizações sobre o sucesso ou o fracasso das audiências no país como um todo porque a pesquisa de campo demonstrou que há grandes discrepâncias entre as

²² Os dados referentes às fases antes e após a Lei de Cautelares são oriundos da publicação “Monitorando a aplicação da Lei de Cautelares e o Uso da Prisão Provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo” (ISDP e ARP, 2014); os dados para a fase após a implantação das audiências de custódia no Rio de Janeiro têm como fonte o 1º (2015) e 2º (2016) “Relatórios sobre o perfil dos réus atendidos nas audiências de custódia”, da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (do total de 1011 casos para os quais houve informação a respeito da conversão em prisão preventiva ou concessão de liberdade); e os dados para o momento após a implantação das audiências de custódia em São Paulo são da publicação “Monitorando as audiências de custódia em São Paulo” do IDDD (2016). Tendo em vista a diversidade de fontes, a comparação deve servir apenas como indicativo para uma tendência de queda na conversão dos flagrantes em prisões preventivas, cuja confirmação deve se dar por meio de outras pesquisas mais padronizadas e longitudinais.

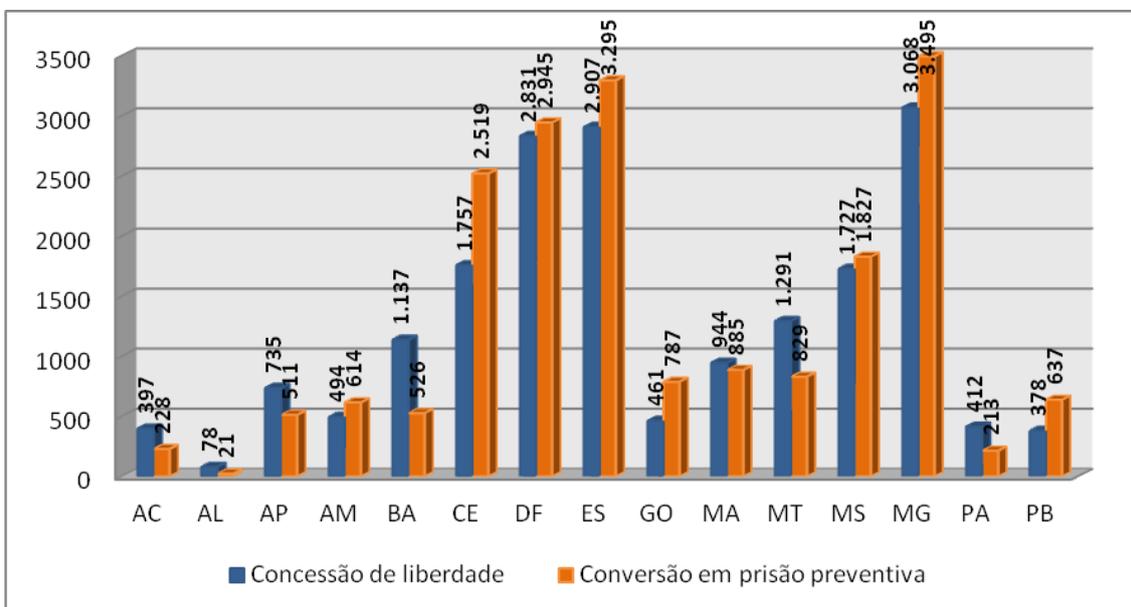
²³ Dados atualizados até 15 de abril de 2016.

²⁴ Os dados referentes ao TJPR e PTJPI foram informados ao CNJ por meio Sistac; todos os demais por mensagem eletrônica.



rotinas locais, seja porque cada um dos estados iniciou a implementação das audiências de custódia em momentos distintos, seja porque a dinâmica do fluxo dos sistemas de justiça criminal estaduais diferem e interferem de formas diversas na realização e no resultado das audiências. Do mesmo modo, não se afirma com este relatório que todas as questões aqui levantadas estão presentes em todos os estados, podendo cada um dos pontos variar em natureza ou intensidade e, por isso, devendo ser tratados com a devida cautela e aprofundamento que a partir deste levantamento preliminar é possível começar a construir.

Como demonstra a figura abaixo, que detalha a concessão de liberdade e decretação de prisão preventiva por estado, além do número de audiências realizadas ser bastante variável, impactando as estruturas dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal e do Poder Executivo de forma diferenciada, pode-se supor que a proporção entre liberdades e prisões também está condicionada por essas estruturas, assim como por fatores outros, tais quais as políticas de segurança pública adotadas pelos estados, a cultura profissional e corporativa dos profissionais do SJC, o histórico da política de alternativas penais assumida pelo Judiciário, a disponibilidade e qualidade das políticas sociais e assistenciais do Poder Executivo, que devem ser avaliados especificamente para cada realidade local.



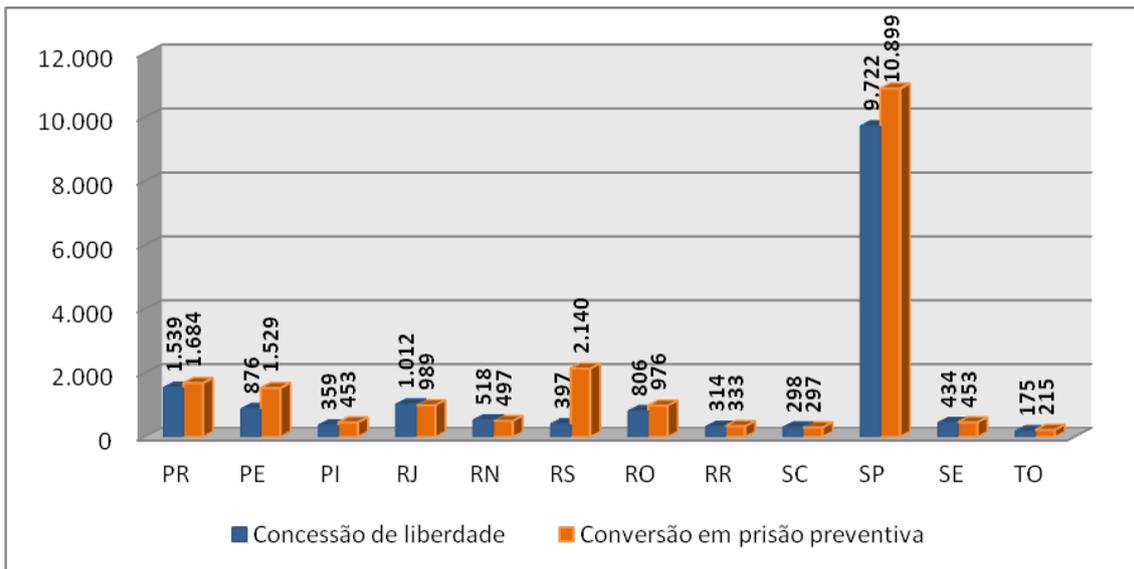


Figura 4 - Total de concessões de liberdade e conversões em prisão preventiva nas audiências de custódia, em números absolutos.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pelo CNJ, 2016.

Seria recomendável no caso das audiências de custódia, a partir da perspectiva de que este espaço se configura como uma iniciativa inovadora e de grande potencial transformador, averiguar, por exemplo, quais são os fatores que levam os estados de Amapá, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte (estes dois últimos em menor proporção) a ter maior taxa de concessão de liberdade do que conversão em prisão preventiva, para poder disseminar as boas práticas que levem a estes resultados ou compilar argumentos críticos que possam ser apresentados aos estados que têm mantido altas taxas de conversão. Também seria de extrema relevância que em cada estado pudesse haver uma organização externa ao SJC que acompanhasse e discutisse com os operadores os detalhes do funcionamento e dos resultados, de preferência contextualizados a partir da análise crítica desses elementos no contexto maior do cenário da política social e criminal local.

Vale lembrar cada tribunal editou uma normativa específica para regulamentar as atividades das audiências de custódia em sua jurisdição, em alguns atos chamando os parceiros para a assinatura conjunta, em outros com adesão posterior dos interessados. Como algumas dessas normativas foram editadas antes da publicação da Resolução CNJ n. 213/2015, e como alguns órgãos, agora já familiarizados com a prática, já definiram alguns de seus procedimentos institucionais, seria importante



para o aprimoramento e fortalecimento desta rotina que houvesse uma revisão e adequação de tais normativas às diretrizes do CNJ, em especial aos protocolos específicos trazidos pela Resolução. A partir dessas regras, também seria bastante recomendável que as demais instituições envolvidas com as audiências, em especial Defensoria Pública e Ministério Público estaduais e federais que ainda não o fizeram, elaborassem e institucionalizassem suas próprias normas em relação às audiências e à atuação de seus membros.

Há também que se considerar que, avançando no tema, o Conselho Nacional de Justiça editou novas políticas judiciárias destinadas às audiências de custódia, desenvolvendo o Sistema de Audiências de Custódia (Sistac), que servirá para coletar e sistematizar as estatísticas referentes aos autos das prisões em flagrantes e suas decorrências e permitirá registrar informações mais detalhadas sobre a situação da pessoa presa e das circunstâncias da prisão; além de determinar que os Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais sejam os responsáveis por, entre outras atribuições, “fiscalizar e monitorar a regularidade e funcionamento das audiências de custódia, mantendo atualizado o preenchimento do sistema correspondente” e “produzir relatório mensal sobre a quantidade de prisões provisórias decretadas e acompanhar o tempo de sua duração nas varas com competência criminal” (Resolução CNJ n. 214/2015, art. 6º, incisos XII e III).

Partindo de uma abordagem crítica que tem como propósito o aprofundamento, aperfeiçoamento e a ampliação das audiências de custódia, e que tem como base as definições já estabelecidas pela Resolução CNJ n. 213/2015 e as diretrizes da Política Nacional de Alternativas Penais, definiram-se para este diagnóstico dois aspectos fundamentais em relação ao seu funcionamento, quais sejam, (i) o foco na pessoa presa em flagrante, tendo como premissa a garantia de seus direitos civis e sociais; e (ii) a imprescindibilidade de articulação entre os diversos órgãos do Poder Executivo, em nível municipal, estadual e federal, e do Sistema de Justiça Criminal (SJC), incluindo Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e Polícias.

Esta perspectiva visa, a partir da experiência das audiências de custódia, problematizar a tradição verticalizada e hierárquica do sistema de justiça criminal, apostando na articulação horizontal entre os poderes e destes com entidades da sociedade civil e com a comunidade que integra, dando conteúdo renovado ao que se



pretende para a independência dos poderes; assim como entende fundamental garantir a livre convicção dos magistrados, assegurando-lhes uma posição autônoma para decidir diante das situações pessoais específicas que chegam às audiências de custódia, principalmente frente a pressões midiáticas ou populistas que cobram do direito penal uma função paradoxal genérica de construir paz social à base de controle, força física e simbólica e privações das mais diversas, que ele não é capaz de cumprir, superando-se, por consequência, a ideia comum de que o investimento em alternativas penais seria sinônimo de impunidade.

Ainda que este diagnóstico tenha sido elaborado a partir das experiências dos órgãos da justiça e do Poder Executivo estadual, por ser essa a realidade mais aprofundada em relação às audiências de custódia, um primeiro ponto de relevo neste debate é iniciar um acompanhamento mais sistêmico da atuação da Justiça Federal nesta seara, de forma a identificar suas peculiaridades, como no caso das prisões ocorridas em fronteira ou em aeroportos internacionais, onde a questão dos atendimentos a estrangeiros se destaca principalmente pelo problema com tradutores, assim como o destaque para as prisões por envolvimento com drogas que, segundo os juízes, se reiteram caso as pessoas liberadas não tenham um suporte efetivo dos consulados e das políticas de inclusão.

Na situação específica das justiças estaduais aqui detalhadas, a primeira discussão geral posta refere-se ao prazo de 24 horas para a apresentação do preso diante da autoridade judicial. Além deste prazo não estar sendo cumprido a rigor em todos os estados, por atraso ou falta de deslocamento feito pelas forças policiais, ou pelo expediente reduzido que o Judiciário dispensa às audiências, também se discute a interpretação legal feita a partir do CPP e da própria Resolução do CNJ de que a Polícia Civil teria 24 horas para concluir o auto de prisão em flagrante e, a partir de então, contar-se-iam mais 24 horas para que o preso fosse apresentado ao juiz. Não havendo declaração expressa nem do Supremo Tribunal Federal nem do CNJ a esse respeito, a flexibilização do prazo de 24 horas tem ficado a critério dos operadores locais, que, em muitos casos, optam pela ampliação do tempo para a apresentação.

A relativização das regras atinentes às audiências também vem se dando porque nem todas as pessoas presas em flagrante estão sendo apresentadas às audiências, mesmo nos locais e para os crimes para os quais as audiências já estariam funcionando, havendo estados onde a frustração da apresentação é da ordem de aproximadamente



20% (Ceará) ou 25% (Rio Grande do Sul), ou locais onde as audiências ocorrem mesmo sem a presença do preso, principalmente nos casos em que se encontram hospitalizados em decorrência ferimentos resultantes do ato da prisão. Relatos de limitação do número de audiências realizadas por dia em razão da capacidade máxima permitida para a carceragem ou grande discrepância entre as estatísticas de criminalidade e os flagrantes apresentados em audiências também são indicativos que merecem atenção. Outros detalhes sobre os flagrantes que são levados e não são levados ao juiz serão apresentados no item 4.1.2 deste relatório.

Algumas “inovações” extralegais ou ilegais, como a consulta aos antecedentes do preso ou o encaminhamento compulsório aos serviços de saúde como forma de medida cautelar, principalmente das pessoas em uso de drogas, apareceram em várias oportunidades durante a pesquisa e, em regra, são criadas em prejuízo do réu, agravando-lhe a situação de vulnerabilidade ou desconsiderando a perspectiva mais restaurativa e alternativa que as audiências podem assumir. Por outro lado, a concretização de previsões legais como a conversão das prisões preventivas em prisões domiciliares, por exemplo, são raríssimas durante as audiências, inclusive porque também não é regra que se questione os presos e as presas sobre doenças graves, dependentes ou gravidez.

Como a prisão ainda continua sendo a regra e o elemento central do funcionamento do SJC, vê-se que as decisões que optam pela liberdade do autuado tendem a ser muito mais robustas e fundamentadas do que aquelas que determinam a conversão da prisão em preventiva. Isso ocorre não só quando a atuação do magistrado destoa da dinâmica geral das decisões dos outros juízes que atuam nas audiências, mas também quando o próprio magistrado foge do padrão das decisões que costuma proferir, usando a argumentação mais extensa como forma de “justificar-se” diante de seus pares.

No que tange às pessoas envolvidas no contexto do conflito delitivo, destaca-se a iniciativa de alguns magistrados de ouvir as vítimas que prestaram depoimento e serviram de testemunha sobre o suposto crime, assim como falar por telefone ou chamar para comparecer às audiências os familiares dos presos. Entende-se que é preciso avaliar com bastante cuidado estas iniciativas porque, se por um lado podem fazer das audiências espaços mais participativos e inclusivos, também podem acirrar divergências, estigmas e o rompimento das relações. Especificamente em relação ao



preso, muitos são os relatos de que eles têm sido apresentados em péssimas condições diante dos juízes, às vezes sem camisa, sem sapato, ou mesmo com graves ferimentos, reforçando o que será dito adiante sobre o foco das audiências estar voltado para o cumprimento do rito em detrimento das condições da pessoa presa.

Na perspectiva positiva, percebe-se uma maior cobrança em relação à qualidade dos autos de prisão em flagrante que são enviados pela Polícia Civil ao Poder Judiciário, e uma maior atenção dos delegados pela instrução dos procedimentos, o que tem levado ao estabelecimento de diretrizes gerais para a atuação das equipes da Polícia Civil em alguns estados (Pernambuco) e a um aumento do número de relaxamento das prisões em alguns outros, com impacto especial sobre os casos de tráfico, que representam quase 60% do total de relaxamentos em São Paulo, por exemplo (IDDD, 2016b).

No caso de detenções por tráfico, também há impactos decorrentes do entendimento de que parte dos casos levados às audiências como tráfico na verdade refere-se a porte para consumo próprio, o que resulta na desclassificação do crime. Por fim, se nos casos de furto houve considerável aumento das liberdades provisórias, os crimes de roubo devem demandar especial atenção visto que ainda são tratados com grande severidade por parte dos magistrados²⁵.

Como pontos críticos que devem ser considerados, além daqueles que serão apontados detidamente a seguir, estão o fortalecimento das articulações iniciais que se deram entre Poder Judiciário e Poder Executivo dos estados e o estreitamento destes poderes com os governos municipais para consolidar o fluxo em direção às políticas públicas de inclusão e assistência social, a fim de instituir definitivamente as Centrais de Alternativas Penais, que até agora foram objeto de convênio entre o Depen e 18 unidades da federação²⁶.

Além disso, é preciso cuidar para que o processo de interiorização das audiências de custódia não fragilize os alcances logrados até agora, devendo o processo ser

²⁵ Segundo o IDDD (2016b, p. 52), “Ao se calcular as taxas de decretação da prisão preventiva de acordo com o tipo penal, tem-se que: 87,9% das pessoas acusadas de roubo tiveram sua prisão imposta; 67,7% das pessoas acusadas de tráfico de drogas tiveram sua prisão decretada; 33,3% das pessoas acusadas de furto tiveram sua prisão decretada; e 19,5% das pessoas acusadas de receptação tiveram sua prisão decretada”.

²⁶ Amapá, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul não haviam firmado convênio.



logisticamente planejado de acordo com o tamanho das comarcas, a quantidade de profissionais dos diversos órgãos à disposição, a dinâmica criminal destas localidades e a distribuição dos equipamentos sociais. Parcerias com entidades da sociedade civil e com universidades aparecem com alternativas à falta de recursos ou de descentralização de alguns serviços e são importantes não só para apoiar as atividades das audiências como para fazer o monitoramento das ações ali desenvolvidas.

O posicionamento de entidades de caráter nacional, como a Associação Nacional dos Defensores Públicos, que ingressou com Reclamação no Supremo Tribunal Federal para pleitear o cumprimento do decidido na ADPF 347 e garantir a implantação e a expansão das audiências de custódia em todas as comarcas do país, e internacional, como o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, que, quando da publicação do relatório²⁷ do Relator Especial sobre Tortura e outros tratamentos e punições cruéis, desumanos e degradantes, qualificou as audiências de custódia como uma das mais importantes políticas públicas para enfrentar o problema das prisões arbitrárias e da tortura, também se mostram de grande valia para dar respaldo e consolidar as audiências de custódia como uma realidade irreversível.

De forma complementar, como assentado na Carta de Salvador elaborada pelos participantes do II Fórum Nacional de Alternativas Penais, faz-se imprescindível a conscientização da sociedade sobre a necessidade e vantagens que as audiências podem trazer a curto e longo prazo para o cenário da justiça criminal, partindo-se principalmente de um estreito diálogo com os meios de comunicação para que tenham acesso aos dados e resultados concretos que as audiências vêm apresentando, mitigando, assim, a possibilidade de qualquer tipo de especulação inverídica ou sensacionalista que possam ser feitas a este respeito.

4.1. Cenário pré-audiências de custódia

4.1.1. Políticas de segurança pública

O primeiro ponto a ser considerado para garantir uma análise apropriada das audiências de custódia diz respeito às políticas de segurança pública adotada por

²⁷ A/HRC/31/57/Add.4

cada um dos estados. A depender das diretrizes encampadas pelos comandos das polícias militares locais e/ou pelos responsáveis pelas secretarias correspondentes, incluindo-se o foco e distribuição das operações policiais preventivas e repressivas, bem como as pautas definidas como prioritárias pela cúpula da segurança pública, entre outros elementos, as prisões em flagrante a serem levadas às audiências de custódia variarão tanto no quantitativo como em nuances qualitativas a respeito dos tipos penais imputados às pessoas presas, bem como das características socioeconômicas destas pessoas.

Reconhecidamente deficitárias em relação um padrão investigativo e preventivo de atuação, em regra as políticas de segurança pública estão fortemente fundadas na “política dos flagrantes”, em especial para os crimes patrimoniais e aqueles de perigo abstrato e sem violência sobre a integridade física das pessoas. Sendo assim, grande parte do trabalho atual das audiências de custódia e, em decorrência, do sistema de justiça criminal como um todo, está voltada majoritariamente para a análise de casos de roubo, furto, receptação, lei de drogas, lei de trânsito e lei do desarmamento, ou seja, para a “defesa de bens materiais ou imateriais”. Conforme o Infopen 2014, entre as ações penais

quatro entre cada dez registros correspondem a crimes contra o patrimônio. Cerca de um em cada dez corresponde a furto. Percebe-se que o tráfico de entorpecentes é o crime de maior incidência, respondendo por 27% dos crimes informados. Em seguida o roubo, com 21%. Já o homicídio corresponde a 14% dos registros e o latrocínio a apenas 3%. (INFOPEN, 2014, p. 69)



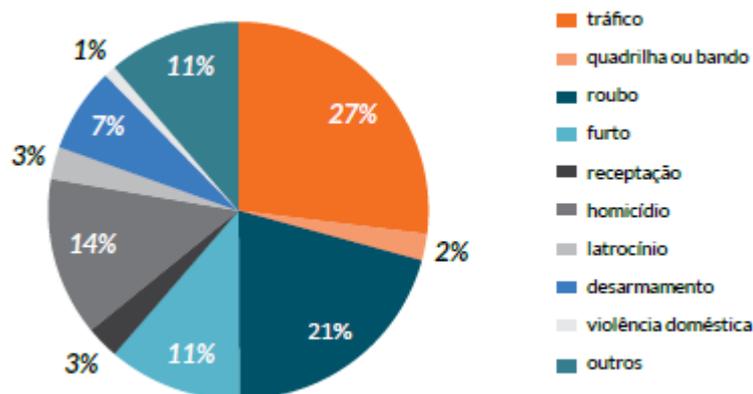


Figura 5 - Distribuição de crimes tentados/consumados entre os registros das pessoas privadas de liberdade²⁸.

Fonte: Infopen, 2014, p. 69.

Como já apontado em relação ao número excessivamente alto de prisões provisórias e medidas cautelares aplicadas, há que se cuidar para que as audiências de custódia sejam operadas de forma a destinar-se estritamente ao que se propõem - garantir os direitos das pessoas presa em flagrante e verificar a imprescindibilidade da manutenção da prisão - e não como substitutivo de uma política pública refém de uma pressão midiática e do clamor social por “mais segurança”.

Os órgãos do sistema de justiça não podem se prestar, no espaço da audiência de custódia, a compactuar com violações ao princípio da presunção de inocência ou com a antecipação da pena como forma de garantir a “ordem pública”. Nem tampouco deve o Poder Executivo, por meio de suas políticas públicas, permitir que o estabelecimento de “metas de produtividade” tenha como decorrência o aumento de prisões arbitrárias e a promoção de um eficientismo artificial. Na linha das citações trazidas por Teixeira

Até agora, tal visão parece se aproximar mais de uma pena do que a um propósito cautelar. No entanto, se as pessoas passassem a enxergar a [prisão] preventiva de acordo com a sua natureza provisória, o uso de medidas alternativas pararia de gerar a impressão de ineficiência da ferramenta (MAUREIRA, 2010 *apud* TEIXEIRA, 2015, p. 41).

²⁸ “A figura consolida os registros informados de todas as ações penais pelas quais respondem as pessoas privadas de liberdade em todo o Brasil. Há pessoas que estão sendo processadas ou já foram condenadas por mais de um crime. Desse modo, não se pode fazer um paralelo entre essa distribuição percentual por crimes e os quantitativos de pessoas presas” (Infopen, 2014, p. 69)..



O simbólico da prisão imediata acaba sendo utilizado para construir uma (falsa) noção de ‘eficiência’ do aparelho repressor estatal e da própria justiça. Com isso, o que foi concebido para ser ‘excepcional’ torna-se um instrumento de uso comum e ordinário, desnaturando-o completamente. Nessa teratológica alquimia, sepulta-se a legitimidade das prisões cautelares (LOPES JÚNIOR, 2006 *apud* TEIXEIRA, 2015, p. 41).

No mesmo sentido, não é possível coadunar com o argumento de que a prisão poderia ser uma alternativa benéfica ao preso, diante da possibilidade de que as pessoas que presenciam algum flagrante de crime possam linchá-lo ou machuca-lo se ele permanecer livre, como tem sido manifestado por alguns profissionais envolvidos com as audiências.

A experiência de estados que tem Centrais de Flagrantes, onde se concentram tanto a custódia das pessoas presas, reduzindo a possibilidade de que o preso possa sofrer algum tipo de violência ou agressão nos deslocamentos de um local a outro, como os registros escritos referentes aos autos de prisão em flagrante, foi identificada como um sistema bastante positivo para a dinâmica das audiências de custódia, que agiliza os trâmites, contribuindo para o cumprimento do prazo de 24 horas, e congrega os esforços dos agentes da Polícia Civil para aumentar a qualidade da instrução criminal, por meio de orientações específicas para tanto, como ocorre na Central de Plantões da Capital de Pernambuco.

4.1. 2. Número total de flagrantes levados às audiências

Alinhado à preocupação em relação ao impacto das políticas de segurança pública no número e tipo de flagrantes que chegam às audiências de custódia, também é importante considerar os casos que não são levados às audiências. Além dos casos em que a fiança é arbitrada pelo próprio delegado²⁹ - e que depois pode ou não ser revista pelo juiz a depender do fluxo estabelecido pelo tribunal, também deve ser considerada a realidade de estados que ainda não incluíram os flagrantes autuados em todas as delegacias seccionais ou nas especializadas; aqueles flagrantes ocorridos no final de semana e/ou feriados e que são submetidos ao plantão ordinário (sendo que em alguns estados estas decisões são revistas às segundas-feiras e em outros, não); bem como estados que criaram critérios atípicos e levam às audiências de

²⁹ De acordo com a pesquisa do ISDP e ARP (2014), em São Paulo, “os delegados aplicaram fianças [...] para mais da metade (62,5%) dos casos em que tiveram a possibilidade de fazê-lo” e no Rio de Janeiro, após a Lei de Cautelares “a fiança em sede policial saltou de 0,7% para 22,4%”.

custódia apenas os casos de presos que não são reincidentes e que não foram liberados antes em um plantão prévio de rotina do tribunal.

Frise-se que a previsão da Resolução CNJ n. 231/22015 é de que TODA pessoa presa deve ser levada à presença de e ser ouvida pela autoridade judicial (art. 1º), estendendo-se, inclusive, “às pessoas presas em flagrante antes da implantação da audiência de custódia [e] que não tenham sido apresentadas em outra audiência no curso do processo de conhecimento” (art. 15, parágrafo único), não havendo margem para seleção de tipos penais, estabelecimento de critérios geográficos ou qualquer tipo de “triagem” prévia às audiências.

Esta questão também deve ser considerada no momento do registro e análise de informações sobre o impacto das audiências no contingente prisional e sobre o fluxo e dinâmica do sistema de justiça criminal, lembrando, ainda, que, para análises mais apuradas a respeito desses impactos é necessário levar em conta a quantidade de flagrantes e de conversão destes em prisão preventiva antes das audiências, bem como apurar discrepâncias entre os dados de flagrantes realizados e registrados pelas Secretarias de Segurança Pública dos estados e o número de presos levados às audiências de custódia³⁰, além de eventuais denúncias de que “alguns policiais estariam negociando a liberação do flagrante com os próprios presos” antes mesmo de leva-los às audiências, sob o pretexto de que na presença do juiz e do promotor a situação do preso seria “pior”. Veja-se, por exemplo, a situação de estados como o Rio de Janeiro, cuja criminalidade é disseminada com de grande monta e repercussão, mas que, entretanto, tem realizado uma média de 15 audiências por dia.

4.1.3. Condução e custódia dos autuados

Segundo o art. 2º da Resolução CNJ n. 213/2015, “o deslocamento da pessoa presa em flagrante delito ao local da audiência e desse, eventualmente, para alguma unidade prisional específica, no caso de aplicação da prisão preventiva, será de responsabilidade da Secretaria de Administração Penitenciária ou da Secretaria de Segurança Pública, conforme os regramentos locais”.

³⁰ Ver, nesse sentido, comparação feita pelo IDDD (2016b) para a cidade de São Paulo.

Ocorre que, no entendimento da maioria das pessoas entrevistadas, como o preso ainda “não entrou no sistema” a responsabilidade pelo transporte e custódia compete às respectivas secretarias de segurança pública, que, entretanto, em alguns locais, têm demonstrado dificuldades para fazer a condução dos presos dentro do prazo de 24 horas ou por falta de efetivo e veículos para o transporte, ou por resistência dos próprios policiais em dar suporte às audiências.

Outro ponto neste âmbito é a definição de que os policiais que efetuaram a prisão não podem ser os mesmos que transportam ou custodiam os presos, nem permaneçam com eles dentro das salas de audiência. Sabendo-se do forte espírito de corpo das organizações policiais, a dinâmica que se mostra mais salutar para a condução do preso é aquela em que, sendo o policial militar que fez a prisão, a polícia civil faz o traslado até a audiência e os agentes de segurança/policiais lotados no fórum ou no local onde ocorre audiência fazem o acompanhamento do preso enquanto ele estiver sendo ouvido.

Além disso, verifica-se que quanto menor o percurso a ser percorrido e menor for o número de estabelecimentos por onde o preso tenha que passar, maiores são as chances de evitar possíveis agressões e outros tipos de violências a que os presos possam estar sujeitos. Além dos relatos de violência, tortura, intimidações contra os presos por parte dos policiais no momento da prisão e em vários momentos do trajeto, item que dada sua relevância será tratado especificamente no Produto 3 desta consultoria, também há relatos de agentes de custódia que ofereceriam serviço de advogados de defesa para os presos enquanto estes aguardam para serem ouvidos nas audiências, em troca de um percentual do valor que seria pago pelos serviços.

Em que pesem também algumas reformas já empreendidas em relação às condições em que os presos aguardam na carceragem, verificou-se que alguns lugares destinados à custódia ainda se encontram em situação precária e que os presos não tem acesso a itens de higiene ou a alimentação enquanto aguardam o primeiro contato com o juiz, passando, às vezes, mais de 24 horas sem comer. Ademais, o fato dos presos se manterem com as mesmas roupas com que foram detidos, ao invés de contribuir para que o juiz verifique a situação de vulnerabilidade do autuado, tem criado repulsa e maior distanciamento dos profissionais em relação ao preso, o que tem levado ao entendimento de que um kit mínimo de assistência material ao preso



que chega à audiência é imprescindível para que se garanta um mínimo de dignidade da pessoa detida diante dos demais presentes na sala de apresentação.

4.1.4. Indicação e atuação dos profissionais nas audiências de custódia

A indicação e permanência dos profissionais que atuam nas audiências de custódia também é um ponto relevante que deve ser considerado. Se, por um lado, no início do projeto foi importante ter profissionais de confiança das administrações superiores dos órgãos, que estivessem alinhados aos objetivos que se pretendiam alcançar, conseguindo uma rápida implementação da rotina, por outro, em médio e longo prazos há que se considerar a necessária formalização de critérios objetivos, que combinem o perfil profissional com a impessoalidade das indicações, a fim de que a lógica das audiências de custódia permeie todo o funcionamento do sistema criminal, bem como não se permita que mudanças de comando nas instituições interfiram no seguimento ou consolidação das atividades iniciadas.

Há relatos em vários dos estados de que a atuação de juízes de outras áreas que não a criminal - em especial da área cível e de família -, tem impactado negativamente nos resultados das audiências de custódia no sentido de garantir a liberdade provisória principalmente para presos detidos supostamente por envolvimento com drogas, porque sua visão sobre o tema está permeada de valores tradicionais de suas searas de atuação, levando-os a ver o preso e a droga como “grandes perigos” para a sociedade e as famílias.

Além do mais, também é preciso observar com cuidado os reflexos da manutenção dos mesmos profissionais de defesa, acusação e magistrados nas salas de audiência, sem rodízio entre eles, porque já há relatos de que isso tem contribuído negativamente na neutralidade do/a magistrado/a em relação à defesa ou acusação - inclusive em decorrência de laços pessoais que se formam entre eles e que podem acabar se sobrepondo às particularidades do caso em análise e da situação da pessoa presa-, assim como também tem resultado na padronização das decisões, uma vez que já se sabe, de antemão, como argumentam cada uma das partes e como decide o juiz de acordo com o caso.

Por fim, neste tema, também se deve atentar para a cumulação de atividades que recai sobre os profissionais dos órgãos do sistema de justiça que atuam nas audiências. Em alguns casos, os profissionais se revezam entre as salas dos plantões e



não conseguem voltar a tempo de participar das sessões ou o fazem de forma meramente protocolar; em outros, muitos dos operadores têm recebido as atribuições em relação às audiências como mais uma de suas atividades, impossibilitando-os de dedicar-se de forma mais detida ao novo procedimento e em muitos momentos prejudicando a atenção ao autuado, cuja apresentação presencial acaba sendo considerada por alguns como “empecilho” ao bom funcionamento cotidiano do sistema de justiça.

4.1.5. Dias e horários destinados à realização das audiências

Outro fator que se soma à manutenção do mesmo trio de profissionais que entre si atuam nas audiências de custódia e que tem impacto na individualização da análise dos casos e no tratamento dado ao preso é o tempo destinado à realização das audiências em cada estado. Em alguns lugares esse horário é firmado dependendo da logística da polícia para a condução dos presos no local onde as audiências ocorrem e há flexibilidade para extensão do turno; em outros, entretanto, muitos presos não são ouvidos porque as audiências tem um horário pré-estabelecido e, caso a pessoa presa não seja apresentada no horário acordado entre as instituições, ela permanecerá na carceragem até o próximo dia em que houver audiência. Há inclusive registros de casos em que, em decorrência do atraso na condução dos presos, defensores se ausentaram das salas para resolver “questões pessoais” e quando os presos chegaram não havia ninguém que pudesse fazer sua defesa.

Nesse mesmo sentido, o número de flagrantes levados às audiências de custódia em cada dia reflete no tempo de duração de cada sessão e na qualidade do atendimento e das decisões proferidas. Se o tempo diário dedicado às audiências for pré-estabelecido e inflexível, todas as pessoas terão que ser ouvidas dentro daquele mesmo lapso temporal, independentemente da complexidade dos casos, sendo que, como dito no item sobre as políticas de segurança pública, o número de casos dependerá muito das estratégias de atuação das polícias, assim como de outros fatores, como datas específicas de cada estado tais quais feriados, eventos e festividades, que determinam a sazonalidade no número de prisões. A depender do fluxo de presos durante o dia, também se constatou que muitas vezes promotores e defensores têm se absterido de fazer perguntas mais detalhadas acerca das circunstâncias da prisão e das condições pessoais do preso como forma de agilizar o procedimento.



Ressalte-se que esta não é uma questão a ser enfrentada apenas pelos estados com maior fluxo nas audiências nem por aqueles menos estruturados em termos de recursos humanos e materiais, já que se verificou que, se por um lado, mesmo em locais onde os casos não são tão numerosos o tempo dedicado às audiências pode ser insuficiente, por outro, onde não há profissionais exclusivos das instituições a atuação tem sido feita por meio de parceria com advogados dativos, conveniados ou colaboradores, levando ao entendimento de que se trata, antes, de uma questão de priorização e comprometimento tanto das instituições como dos profissionais.

4.1.6. Necessidade de capacitação continuada dos profissionais envolvidos

Nos registros feitos sobre as localidades onde as audiências de custódia já foram implementadas e também onde está sendo planejada sua interiorização, a orientação passada aos profissionais do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público sobre o funcionamento e os propósitos das audiências de custódia ocorre quase sem exceção no momento inicial do projeto, incluindo falas pessoais de profissionais dos mesmos órgãos ou de órgão equivalentes de outros estados, abordando basicamente a operacionalização das audiências, sem uma discussão mais aprofundada sobre os pressupostos e consequências que as audiências de custódia têm para o sistema de justiça criminal como um todo ou para cada um dos grupos sociais envolvidos nesta dinâmica.

Não há registros de que, após o início das atividades, os profissionais envolvidos debatam os resultados de sua atuação, nem usem tais dados para fazer um planejamento institucional mais estratégico em relação às pautas relacionadas principalmente ao impacto das prisões provisórias tanto interna quanto externamente. Não se verificou, ademais, esforços no sentido de incluir debates interinstitucionais que vão além dos arranjos administrativos que foram necessários para a instituição inicial das audiências, que, sendo de grande valia para a exequibilidade da iniciativa, não deveriam se esgotar no momento de sua criação.

Neste campo, também é de extrema importância que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) oriente os profissionais a ela vinculados sobre a natureza e objetivos das audiências de custódia, já que vários relatos a respeito da atuação de advogados indicaram a absoluta falta de preparo ou conhecimento sobre o procedimento por

parte dos defensores particulares, constituídos muitas vezes na porta das salas de audiência.

Os debates e capacitação continuados, em especial com troca de experiências entre estados e entre instituições, e desde sempre com a participação de atores externos ao próprio sistema de justiça, especialmente da sociedade civil, mostram-se indispensáveis para evitar que as audiências de custódia sejam submetidas à lógica de cartorialização ou automatização sob a qual outras esferas do sistema de justiça já funcionam.

4.1.7. Informações preliminares para subsidiar as audiências

Se, como se verá mais adiante, é possível, muitas vezes em prejuízo do preso, fazer o levantamento de sua ficha de antecedentes por meio de sistema interno ou integrado dos registros criminais de cada estado, também deve ser possível aos operadores do sistema buscar informações que garantam ao preso a ampla defesa e a plena proteção de sua integridade física quando sob custódia do Estado, a começar pelo contato imediato com o defensor do preso, seja ele público ou particular, bem como com sua família.

Outros procedimentos anteriores às audiências de custódia, como a elaboração de um laudo preliminar elaborado pelo Instituto Médico Legal para verificar eventuais marcas de agressão ou violência contra o preso e que seja entregue junto com auto de prisão em flagrante ao juiz e às partes, assim como a prévia identificação civil das pessoas que serão apresentadas ao juiz são fatores que permitem uma maior profundidade de análise em relação a cada caso específico e podem evitar tanto a postergação da apuração dos casos de tortura (que continuam sem nenhuma resposta por parte das autoridades responsáveis como será visto no Produto 3 desta consultoria), como a conversão da prisão em flagrante em preventiva por desconhecimento da identidade do preso (ainda permitida por força do parágrafo único do art. 313 do CPP).

Nesse mesmo sentido, para temas específicos, os órgãos também podem se pautar, como já ocorre em alguns lugares, em pareceres ou notas técnicas de entidade especializadas a respeito dos procedimentos ou tipos criminais a serem adotados, como, por exemplo, nos Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, em fóruns nacionais temáticos, como o Fórum Nacional de Violência Doméstica e Familiar



contra a Mulher (Fonavid), em se tratando de aplicação da Lei Maria da Penha, entre outros.

4.1.8. Limitações estruturais e de recursos e resistências corporativas

Todas as instituições de estados que implementaram as audiências de custódia realocaram, em maior ou menor medida, recursos materiais e humanos para que a nova rotina pudesse ser realizada a contento. Alguns tribunais e secretarias do Poder Executivo investiram em reformas de prédios ou na construção de novos espaços que abrigassem de forma ampla os serviços e profissionais necessários ao bom funcionamento das audiências, considerado, em alguns casos, a facilitação da logística de condução dos presos e a necessidade de locais apropriados para a carceragem, que não juntassem os presos em flagrante com os presos preventivamente ou em definitivo, bem como a necessidade de locais para a entrevista reservada do preso com seu defensor, e salas para manter as equipes multidisciplinares ligadas aos serviços sociais. Neste contexto, casos de audiências de custódia sendo realizadas junto a complexos prisionais devem ser avaliados com bastante atenção, porque, além de movimentar a máquina do sistema prisional já bastante saturada, acaba por reforçar a incidência da lógica de funcionamento das unidades de privação de liberdade sobre as pessoas presumidamente inocentes.

Os estados que precisam, mas ainda não promoveram tais adaptações, justificam-se pela falta de orçamento ou pela necessidade de um estudo aprofundado de viabilidade que garanta a segurança dos magistrados e usuários do serviço da justiça que frequentariam o mesmo fórum que os presos autuados. Contudo, a concentração dos serviços em unidades específicas mostrou-se uma estratégia bastante profícua para otimizar recursos e preservar a segurança de todos os envolvidos nas audiências, assim como a troca de recursos e instalações promovidas entre os Poderes Judiciário e Executivo apareceu como um caminho viável de fortalecimento das parcerias iniciadas com as audiências.

Já bastante avançados na questão estrutural, resta aos estados ainda um enfrentamento à cultura institucional avessa à ampliação do espaço destinada à política de alternativas penais no escopo da política criminal e a pautas corporativistas orientadas por disputas de poder sobre o campo penal, que ainda coloca a Polícia Civil em atrito com o Judiciário e os juízes responsáveis pelas



audiências em conflito com alguns juízes das varas de conhecimento criminal e das varas de direito privado.

Sistemas estaduais que têm reconhecida experiência de atendimento aos cumpridores de penas restritivas de direito, com varas exclusivas e equipes e serviços específicos têm mostrado potencial para ampliar o debate sobre a inclusão das audiências de custódia no cenário da justiça criminal e fornecer elementos concretos dos resultados que a não prisionalização acarreta na trajetória de vida das pessoas colocadas em liberdade e na dinâmica do cenário penal.

4.2. Cenário durante as audiências de custódia

4.2.1. Foco no rito e não na pessoa presa

Todos os parceiros que fizeram o acompanhamento presencial das audiências relataram e todas as audiências presenciadas por esta consultoria confirmaram o relato de que as audiências ocorrem muito mais voltadas ao cumprimento do ritual que lhes foi imposto do que para averiguar a real necessidade de manutenção da prisão e as reais circunstâncias da prisão.

Somado à questão do tempo dedicado a cada uma das audiências já apontado, também o hábito protocolar e formalista de condução dos atos do sistema de justiça tende a se repetir durante as audiências de custódia. O relato da pessoa presa é desvalorizado diante do registrado no auto de prisão em flagrante e poucas vezes é tratado como merecedor de credibilidade, principalmente se a pessoa em flagrante já tiver algum registro na folha de antecedentes e/ou se fizer alguma menção a violências que sofreu por parte dos policiais envolvidos em sua prisão ou condução. À exceção do momento em que o juiz faz perguntas diretas ao preso, todos os demais atos da audiência são dirigidos à pessoa do juiz ou são dirigidos deste para os representantes do Ministério Público ou da Defensoria Pública, ou para o servidor que está secretariando a audiência. Isto inclusive no momento de prolação da decisão, quando não raras vezes o magistrado não se dirige ao preso para informa-lo sobre qual foi o resultado das audiências, nem quais foram os motivos que levaram àquela decisão.

As orientações dadas pelo art. 8º. da Resolução CNJ n. 213/2015 não são cumpridas em sua totalidade na maioria dos estados pesquisados, haja vista resultados apresentados pelas pesquisas do IDDD (2016b) que indicam que em 43% das audiências os juízes não disseram aos presos sobre qual era a finalidade daquela apresentação, ou que de 44 pessoas que responderam afirmativamente à pergunta sobre ter passado pela audiência antes de ir ao CDP, 27 disseram não ter compreendido sua finalidade, sendo que 15 delas afirmaram não ter tido a oportunidade de dizer o que desejavam ao juiz que presidiu a audiência de custódia (IDDD, 2016a).

4.2.2. Postura e linguagem dos profissionais

Em algumas audiências que foram acompanhadas, assim como também em relatos de outros pesquisadores, foi possível constatar que, juntamente com o modo protocolar de conduzir as audiências, os profissionais também utilizam linguagem inapropriada ao entendimento dos presos, tendo, por inúmeras vezes, que refazer frases, argumentos e substituir palavras até que a pessoa possa entender o que está sendo dito pelo interlocutor. Desde as explicações que são dadas a respeito do que se trata a audiência até as perguntas que são feitas para que o preso explique as circunstâncias da prisão tem que ser repetidas, o que acaba confundindo o preso e, certas vezes, irritando os magistrados.

Outra questão que deve ser considerada durante as audiências é a exigência de deferência exigida dos presos em relação às autoridades presentes nas salas onde acontecem os trâmites, com o policial a todo o tempo tocando às costas dos presos para que ele fique em silêncio e não se manifeste quando não consultado, requerendo-lhe comportamento equivalente aos do promotor e defensor presentes, já habituados com os rituais processuais.

Também foram presenciados gracejos, insinuações, gestos e feições trocados entre alguns dos presentes nas salas de audiência, incluindo policiais e defensores, desacreditando ou questionando de forma jocosa o relato das pessoas detidas, além de repreensões extralegais de caráter moral em especial dos magistrados em relação aos presos, que os liberam fazendo sermões sobre o que poderia ser da sua vida caso ele fosse encaminhado para a cadeia ou sobre como sua “opção” pela criminalidade é uma decepção para a família e um peso para o Estado.



4.2.3. Atendimento pelos defensores

Verifica-se uma diferença bastante acentuada no decorrer das audiências entre aquelas em que o preso tem tempo e espaço reservado para poder ter contato com seu defensor previamente e aquelas onde as instruções são passadas de forma superficial e improvisada em locais não apropriados, com reflexos no possível contato com a família do preso, na obtenção de comprovantes de residência e vínculo empregatício ou renda que alguns juízes solicitam, e na orientação ao preso para que não entre no mérito do caso.

Por outro lado, recebemos relatos extremos de defensores que sequer chegam a pedir a liberdade da pessoa presa e em que a acusação está mais interessada em verificar a legalidade e necessidade da prisão do que a própria Defensoria. Presenciamos, ainda, a situação de um preso que, visivelmente ferido, não teve nenhuma atenção do defensor em relação a possíveis violências cometidas por policiais durante a prisão. Sem evidências físicas, também não são raros os casos em que questionamentos sobre eventuais maus-tratos ou torturas deixam de ser feitos inclusive pelos defensores.

4.2.4. Presença de policiais e manutenção das algemas

Vedada expressamente pela Resolução CNJ n. 213/2015, em seus arts. 4º e 6º, a presença de policiais seja durante o atendimento do preso pelo seu defensor, seja durante a realização da audiência de custódia, esta prática é regra em todos os lugares onde as audiências de custódia estão acontecendo. Com o pretexto de garantir a segurança dos presentes ou de evitar eventuais fugas, a polícia não só acompanha o preso como, às vezes, mantém uma proximidade bastante ostensiva que acaba interferindo tanto nas declarações do preso em relação à prisão quanto na narrativa de eventuais casos de tortura, mesmo quando o preso está conversando com seu defensor.

Também cabe ao magistrado, conforme art. 8º da Res. 213/2015, “assegurar que a pessoas presa não esteja algemada, salvo nos casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, devendo a excepcionalidade ser justificada por escrito”. Entretanto, há locais em que esta excepcionalidade não é verificada caso a caso e já existe um texto padrão incorporado à ata da audiência determinando a manutenção das algemas nos presos.

Sobre essa conduta, não há nenhum questionamento por nenhuma das partes, defesa ou acusação. Como forma paliativa, o preso é orientado a manter as mãos embaixo da mesa ou, então, seus braços são algemados na parte de trás do corpo. O preso chega a assinar a ata da audiência ainda algemado.

Ressalta-se, entretanto, que já há entendimento pacífico e de caráter cogente do STF a respeito do uso das algemas registrado na Súmula 11, segundo a qual: “Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado”. Frise-se, ademais, que recente decisão monocrática da mesma Corte anulou todo o procedimento instrutório de um caso no qual o réu permaneceu com algemas durante uma audiência, visto que “em decorrência da força vinculante do verbete, não é dado ao juiz divergir da posição consolidada da suprema corte”³¹.

4.2.5. Especificidades de atenção a mulheres e estrangeiros

Um ponto crucial observado em relação às audiências de custódia foi o tratamento dispensado às mulheres e aos estrangeiros. Primeiro, porque os estigmas e discriminações sofridas de forma geral por eles diante da sociedade são reforçados nas audiências de custódia. Cobranças do papel feminino diante dos filhos, da família ou comentários xenófobos não são raros diante destes públicos específicos.

Ademais, o prejuízo nestas audiências acontece não só pelos estigmas sustentados, como também pela falta de atenção a aspectos específicos como hipóteses de gravidez, de filhos e dependentes ou, ainda, da falta de tradutores para que os presos possam fazer-se expressar nas audiências. Este último ponto é destaque não só na justiça estadual como também na justiça federal, onde, como forma de “preocupar-se” com os presos, os juízes tem declarado que é melhor que ele fique preso para que não volte a traficar ou não fique em situações de mendicância nas ruas das cidades, já que a assistência social dos municípios já estaria sobrecarregada e não daria conta de atendê-lo.

³¹ <http://www.conjur.com.br/2015-dez-23/condenacao-anulada-porque-reu-estava-almemado-interrogatorio>

Nos dados apresentados pelo IDDD sobre as perguntas feitas pelo magistrado às pessoas que passam pelas audiências de custódia em São Paulo não há nenhum registro de que para 10% do público constituído por mulheres tenha se questionado uma possível gravidez. No Rio de Janeiro, “das 72 mulheres presas em flagrante entre outubro de 2015 e janeiro deste ano, 54 delas disseram ter filhos e 11 estavam grávidas. Dessas, oito conseguiram ser liberadas nas audiências de custódia”³².

Vale lembrar que com a publicação da Lei 13.257/2016, que dá nova redação ao art. 318 do CPP, para as mulheres gestantes ou com filhos de até 12 anos de idade incompletos o juiz poderá substituir a prisão preventiva pela domiciliar³³.

4.2.6. Fundamentos da decisão judicial

Apesar das exigências do Código de Processo Penal e da Resolução do CNJ para que as decisões a respeito da conversão da prisão em flagrante em preventiva sejam fundamentadas, é prática comum que os fundamentos utilizados nas decisões proferidas nas audiências sejam padronizados e que pouco ou nada se considerem as reais circunstâncias do fato dito delituoso e a decorrente conversão em prisão preventiva ou a aplicação de alguma medida cautelar. A gravidade abstrata do crime e a defesa da ordem pública, em especial quando se trata de roubo, são usados na decretação da prisão preventiva com o pretexto de promover uma prevenção geral que, como já demonstraram inúmeros estudos, as leis penais e sua aplicação não alcançam por si só³⁴.

Em contraposição, se não se buscam evidências concretas sobre as circunstâncias do ato que gerou a prisão em flagrante, no momento de averiguar os antecedentes das pessoas presas recorre-se a todo e qualquer tipo de registro que possa comprovar a “propensão ao crime” ou reincidência daquelas pessoas, inclusive processos de sentenças já cumpridas, boletins de ocorrências arquivados e passagens pelo sistema de justiça juvenil, o que está fora do conceito de reincidência legal.

³² “Grávidas continuam presas após audiências de custódia, denuncia ONG”. Agência Brasil, 08/05/2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-05/gravidas-continuam-presas-mesmo-apos-audiencias-de-custodia>

³³ Esta previsão também se aplica ao homem “caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos” (art. 318, inciso VI).

³⁴ Ver apresentação do Produto 1 desta Consultoria “Agenda legislativa para a política de alternativas penais”.

Segundo relatório do IDDD (2016b) sobre as audiências em São Paulo, mesmo considerando que a passagem prévia pelo sistema de justiça criminal não seja o único elemento que determina a decisão judicial, vale destacar que 47% das pessoas custodiadas não tinham nenhum registro em seu desfavor, sendo que esse percentual era ainda maior (58,3%) no projeto que prestou atendimento jurídico aos presos no Centro de Detenção Provisória da cidade (IDDD, 2016a).

Outro ponto nesta seara é a criação *ad hoc* do conceito de “reincidência na audiência de custódia” para aqueles que são presos em flagrante mais de uma vez e passam novamente pelo juiz e, mesmo quando legalmente primários, porque não há condenação definitiva sobre eles, passam a integrar, segundo alguns magistrados, o rol dos “criminosos contumazes”, resultando na manutenção da sua prisão.

Como elemento adicional a este ponto, registraram-se a existência de decisões minutadas previamente, com base nos autos de prisão em flagrante distribuídos eletronicamente, que, se por um lado agilizam as audiências, por outro produzem análises prévias feitas sem a presença do acusado, desvirtuando por completo a finalidade da audiência.

4.2.7. Fiança e monitoração eletrônica

Os dados desagregados sobre o tipo de decisão tomada durante as audiências de custódia mostram que em alguns estados a quantidade de fianças arbitradas tem diminuído³⁵. Pelas informações coletadas, isto se deve principalmente ao fato de que o juiz, ao se deparar com o preso, verifica suas condições socioeconômicas e entende pela hipossuficiência financeira, optando por alguma outra medida cautelar.

Entretanto, não obstante esta importante mudança de posicionamento do judiciário, há alguns outros pontos a considerar sobre este tema. O primeiro diz respeito ao alto valor das fianças arbitradas em sede policial e que, justamente por não poderem ser pagas pelos presos, acabam sendo levadas para as audiências de custódia para

³⁵ Em São Paulo, já com a lei de cautelares em vigor, em 2012 o percentual de aplicação de fiança entre as cautelares impostas aos presos em flagrante era de 70% (ISDP e ARP, 2014); após a implantação das audiências de custódia, em 2015, este percentual caiu para 23% (IDDD, 2016). Por outro lado, em Minas Gerais, o relatório de acompanhamento das audiências aponta que houve aumento no número de fianças arbitradas como uma “maneira de burlar a questão da prisão preventiva, pois a sentença foi de liberdade, mas, na prática, a pessoa fica presa até que a fiança seja paga, e a grande maioria não possui condições para fazê-lo, permanecendo presa”.

revisão, ou daquelas que, ainda que remanescentes, ainda são arbitradas em valor excessivo em juízo e, em alguns casos de descumprimento, acabam ensejando a prisão preventiva do autuado. Como demonstra a recente pesquisa lançado pelo IDDD, em São Paulo

A faixa mais comum para arbitramento de fiança se estendeu entre um e dois salários mínimos [73,07%], seguida por fianças de até um salário mínimo [15,38%]. No já mencionado projeto *Liberdade em foco*, do IDDD, observou-se que a seguinte variação de renda [entre os presos]: 21,7% dos atendidos pelo mutirão carcerário declararam receber menos de um salário mínimo por mês; 41,6% declararam receber entre um e um salário mínimo e meio por mês; 21,1% disseram receber entre um salário mínimo e meio e dois salários mínimos por mês; 11,4% declararam receber entre 2 e 3 salários mínimos e, por fim, 4,2% disseram receber mais de três salários mínimos por mês (IDDD, 2016, p. 56).

Também temos que, muitas vezes, mesmo sabendo da falta de condições do preso para pagar a fiança, elas são arbitradas para que sejam pagas pelas famílias destes presos, com o suposto intuito de que o preso seja “vigiado pela família, já que vai ficar devendo a ela”, estendendo indevidamente a coercitividade do direito penal para além da pessoa envolvida no suposto delito; ou, então, que, quando arbitrada a fiança como medida cautelar, a pessoa espere presa na carceragem até que ela ou a família possam juntar o dinheiro para pagar a quantia devida, sendo que sua condição legal formal é de estar em liberdade.

Por fim, neste item, vale ressaltar o papel de destaque da monitoração eletrônica dentro do rol de cautelares. Mesmo com a excepcionalidade determinada pelo art. 10 da Resolução 213/2015 do CNJ, o uso da tornozeleira eletrônica é visto por grande parte dos juízes e a quase totalidade dos promotores como a “solução” nas audiências de custódia, colocando-se não como uma alternativa à prisão, mas como um substitutivo geral da liberdade plena. Na palavra de entrevistados “todos os que passam pelas audiências deveriam sair monitorados”. Isso só não acontece porque, na falta de verbas para contratar uma grande quantidade de aparelhos de monitoração e toda a estrutura para seu acompanhamento, nos locais visitados, quando disponíveis, as tornozeleiras tem sido usadas majoritariamente aos casos de violência doméstica.



4.2.8. Critérios para determinação de medidas cautelares

Conforme demonstram os dados apresentados neste relatório sobre o uso da prisão provisória e a aplicação de medidas cautelares no Brasil, após o advento da Lei 12.403/2011, grande parte das medidas cautelares imputadas aos presos em flagrante foi usada para substituir a liberdade plena, e não necessariamente a prisão preventiva. Como constatado pelo relatório do IDDD (2016b), entre o total de 19.472 audiências de custódia realizadas na cidade de São Paulo entre fevereiro de 2015 e março de 2016, apenas em 63 foi concedida liberdade sem aplicação de nenhuma cautelar, o que representa 0,32% de liberdades plenas para o universo geral de pessoas presas em flagrante.

No Distrito Federal, a título ilustrativo, para o período em que as estatísticas disponibilizadas pelo Tribunal permitem esta análise, no mês de março de 2016, dos 1.056 autuados, 11 saíram em liberdade provisória sem nenhuma cautelar e no mês de fevereiro deste mesmo ano, das 912 audiências realizadas, entre os 511 alvarás de solturas expedidos, não havia nenhum em que não constasse ao menos uma medida cautelar a ser cumprida pelo preso liberado.

Já no Rio Grande do Sul, no mesmo sentido, segundo dados fornecidos pelo Tribunal, a relação de liberdades plenas para o total de autuados para os meses de outubro de 2015 a fevereiro de 2016 foi de, respectivamente, 19 em 143 casos; 27 em 342 casos; 18 em 311; nenhuma em 287 casos; e nenhuma em 333. Em Minas Gerais, por sua vez, a porcentagem de liberdades sem cautelar foi diminuindo com o passar dos meses, sendo de 5% nas audiências ocorridas entre agosto e novembro de 2015, 2% entre dezembro de 2015 e janeiro de 2016, e de 0,7% em fevereiro de 2016.

Esse aumento no quantitativo de cautelares aplicadas ocorre a despeito do que prevê o art. 282, inciso II do Código de Processo Penal³⁶ em relação às evidências concretas que caracterizam cada caso, pois, como mostrou a pesquisa do ISDP e ARP (2014) sobre a Lei de Cautelares, no total de processos referentes a prisões em flagrante analisados, “71,2% [os presos] não utilizaram nenhum tipo de arma. Além disso,

³⁶ “Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a: [...] II - adequação da medida à gravidade do crime, circunstâncias do fato e condições pessoais do indiciado ou acusado”.

48,1% deles não tinham antecedentes criminais e apenas 27,1% ostentavam processo de execução penal”.

Há que se observar também que muitas das cautelares aplicadas não têm relação com o tipo penal ou a circunstância concreta do momento da prisão, como constatado em audiências presenciadas ou relatadas a esta consultoria, nas quais presos que declararam manter residência e família fora da localidade onde foram detidos foram proibidos de ausentar-se da comarca, ou recolhimento no período noturno foi estipulado para jovens que poderiam frequentar estabelecimentos de ensino nesse período, além das já citadas fianças arbitradas em valores não condizentes com a situação econômica dos presos.

Também há relatos de encaminhamentos compulsórios aos serviços de assistência social ou de saúde como forma de controle cautelar, contrariando todos os entendimentos técnicos de que estes serviços devem ser acessados de maneira voluntária pelos cidadãos, além de casos de medidas cautelares “inventadas” pelos juízes de acordo com sua preferência ou entendimento pessoal, como o encaminhamento a igrejas e outras associações assistenciais de bairro.

Por fim, registraram-se anotações de medidas cautelares aplicadas sem prazo definido, em analogia às medidas de segurança e em total desacordo com a natureza de provisoriedade que as cautelares devem assumir, além da prática contumaz de aplicar um “combo de cautelares”, criando diversas obrigações sem sentido para a pessoa posta em liberdade.

4.3. Cenário pós - audiências de custódia

4.3.1. Acompanhamento das medidas cautelares e encaminhamento aos serviços sociais

Nota-se grande diferença de resultados das audiências de custódia entre os estados que não têm nenhum tipo de estrutura de acompanhamento das medidas cautelares e encaminhamento aos serviços sociais, aqueles que já têm alguma experiência com encaminhamentos feitos em decorrência do cumprimento de penas alternativas e os que já têm centrais de alternativas penais trabalhando em conjunto com os núcleos das audiências de custódia, no sentido de que quanto maior a estrutura e a experiência de atenção individualizada prestada por equipes multidisciplinares



especializadas, maior a adesão tanto dos autuados quanto dos próprios operadores do sistema de justiça aos fluxos e propósitos das audiências de custódia.

Se, por um lado, já há uma interlocução profícua entre o Poder Executivo estadual e o Poder Judiciário no que tange à condução das pessoas presas das delegacias aos tribunais para que sejam ouvidas pelo juiz, consolidando a porta de entrada das audiências de custódia, por outro lado, ainda não se verifica o mesmo empenho de articulação para a ampliação da porta de saída das audiências, havendo grande carência de estruturas e fluxos que encaminhem as pessoas custodiadas que passam pelo Poder Judiciário para os serviços sociais que demandam, em especial para as políticas de saúde, trabalho e renda, moradia e educação.

As equipes multidisciplinares, ou os profissionais das áreas psicossociais, compõem, em regra, o quadro de servidores do Poder Judiciário e, em algumas situações, são servidores do Poder Executivo atuando dentro dos tribunais para garantir a articulação do fluxo das audiências que ali ocorrem com o atendimento nas Centrais de Alternativas Penais. A construção da rede de atenção às pessoas em liberdade provisória é bastante deficitária na maioria dos estados, seja porque a pasta prisional não é prioritária entre as políticas públicas e não tem merecido a devida atenção das demais secretarias, seja porque os municípios ainda não são vistos e não se veem como parceiros fundamentais deste processo, ignorando-se nesses dois casos o fato de que as pessoas que saem das audiências de custódia compõem um grupo social de extrema vulnerabilidade que merece atendimento prioritário por parte dos órgãos públicos.

Assim, a prática de encaminhar as pessoas em liberdade provisória para que as equipes multidisciplinares possam identificar as demandas sociais feitas pelas pessoas que passaram pelas audiências de custódia ainda é muito tímida entre os magistrados, até porque, muitas vezes, nas oportunidades em que se decide por esse encaminhamento, quem o faz, em detrimento dos conhecimentos especializados que a equipe psicossocial tem a esse respeito, é o magistrado, seja por falta de abertura para o trabalho com profissionais de outras áreas que não as jurídicas, seja por falta de informações sobre como funciona a rede de atendimentos ou mesmo por falta de estrutura para esse atendimento.

Em decorrência deste cenário temos casos distintos, como os de São Paulo, onde entre 65 pessoas que se declararam dependentes químicas, apenas 6 foram encaminhadas ao Centro de Alternativas Penais e Inclusão Social (Ceapis) e, por outro lado, das 12 pessoas identificadas com transtorno mental, 8 foram mantidas presas (IDDD, 2016b); ou como do Rio de Janeiro, em que todos os liberados passam pelo atendimento com assistente social ou a psicóloga e depois são encaminhados de acordo com as necessidades que manifestam de preferência a serviços localizados próximos a suas residências; e ainda de Minas Gerais, que indicou um aumento de 80% no cumprimento das medidas cautelares deste que, com as audiência de custódia, houve uma aproximação do autuado com as equipes do Poder Judiciário³⁷.

Segundo os dados fornecidos pelo CNJ, em 11,25% (8.425 casos) de todas as audiências realizadas no Brasil até abril de 2016 houve encaminhamento social ou assistencial para as pessoas colocadas em liberdade. Desagregados por estado, temos os seguintes números absolutos e proporções de encaminhamentos

- Acre: 0
- Alagoas: não informado
- Amapá: 36 (2,89%)
- Amazonas: 0
- Bahia: 37 (2,22%)
- Ceará: 0
- Distrito Federal: 43 (074%)
- Espírito Santo: 2.646 (42,66%)
- Goiás: 491 (26,80%)
- Maranhão: 6 (0,33%)
- Mato Grosso: 954 (45%)
- Mato Grosso do Sul: 92 (2,59%)
- Minas Gerais: 879 (12,95%)
- Pará: 130 (20,8%)
- Paraíba: 0
- Paraná: 36 (1,12%)
- Pernambuco: não informado

³⁷ OS dados sobre o Rio de Janeiro verificado presencialmente por esta consultoria e os de Minas Gerais fornecidos pelo parceiro local



- Piauí: 333 (41,01%)
- Rio de Janeiro: 1.184 (59,2%)
- Rio Grande do Norte: 16 (1,58%)
- Rio Grande do Sul: 0
- Rondônia: 25 (1,34%)
- Roraima: 21 (3,25%)
- Santa Catarina: 96 (16,13%)
- São Paulo: 1.669 (8,09%)
- Sergipe: 4 (0,45%)
- Tocantins: não informado

Por parte das equipes ou profissionais de assistência psicossocial, questiona-se o fato de que os presos são encaminhados para atendimento em grupo, ao final do horário estabelecido para todas as audiências, dificultando uma escuta mais qualificada e estendendo a jornada de trabalho de trabalho ao final do dia, sendo que pela manhã e tarde estes profissionais acabam ficando ociosos. Outros entrevistados nas Centrais também entendem imperioso o encaminhamento da pessoa liberada no mesmo dia para atendimento, porque, pela sua experiência, caso às pessoas seja dada a orientação de voltar no dia seguinte ou em outro dia a ser agendado as chances de que ela volte e siga para atendimento serão bastante reduzidas.

Também foram registrados problemas por parte destas equipes com encaminhamentos feitos pelos magistrados que não são da competência das centrais, como internações compulsórias e atendimentos médicos, e, em caso extremo, a ameaça de enquadramento de uma profissional no crime de desobediência por descumprir uma determinação judicial. Por último, neste ponto, há um grande trabalho a ser feito para que, após os encaminhamentos, as equipes multidisciplinares que atuam nas audiências de custódia possam ter um retorno dos serviços para os quais as pessoas liberadas foram encaminhadas, a fim de poder acompanhar sua trajetória no fluxo das políticas públicas, bem como poder informar aos magistrados sobre as condições atualizadas de inclusão dos autuados.



Seguindo as orientações do “Manual de Gestão para Medidas Cautelares”³⁸ publicado pelo Depen em parceria com o Pnud, as Centrais de Alternativas Penais deverão ser estruturadas pelo Poder Executivo estadual, ou, na sua ausência, suas atribuições devem ser desempenhadas por equipe multidisciplinar do próprio Poder Executivo e/ou do Poder Judiciário.

4.3.2. Destinação das penas pecuniárias

A Resolução CNJ n. 154/2012 disciplinou a destinação dos recursos oriundos da aplicação das penas de prestação pecuniária, definindo como beneficiárias preferenciais destes valores as entidades públicas ou privadas “com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde, desde que estas atendam às áreas vitais de relevante cunho social” e que “mantenham, por maior tempo, número expressivo de cumpridores de prestação de serviços à comunidade ou entidade pública; atuem diretamente na execução penal, assistência à ressocialização de apenados, assistência às vítimas de crimes e prevenção da criminalidade, incluídos os conselhos da comunidade; prestem serviços de maior relevância social; [e] apresentem projetos com viabilidade de implementação, segundo a utilidade e a necessidade, obedecendo-se aos critérios estabelecidos nas políticas públicas específicas”.

Diante destas orientações, alguns tribunais já estão usando estas verbas para cadastrar entidades que atendam às pessoas em liberdade provisória resultante das audiências de custódia, ampliando a rede de atendimento e incrementando as oportunidades de inclusão social destas pessoas e a proximidade delas com suas comunidades.

Considerando que a restrição de recursos é uma das justificativas apresentadas pelos tribunais e pelas secretarias dos Poderes Executivos para não criar ou ampliar as centrais de alternativas penais, a transferência das verbas advindas das penas pecuniárias, de montante bastante considerável em alguns estados, tem se apresentado como importante alternativa para incrementar os investimentos na rede de serviços à disposição das pessoas liberadas nas audiências, inclusive sendo possível a transferência dos recursos dos tribunais para o próprio Poder Executivo estadual ou

³⁸ Documento “Manual de Gestão para Alternativas Penais: Medidas Cautelares Diversas da Prisão”, disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/manual-de-gestao-para-alternativas-penais-medidas-cautelares-diversas-da-prisao.pdf>

municipal, desde que apresentado projeto de acordo com os editais lançados pelas cortes estaduais, que podem, inclusive, serem elaborados em comum acordo.

4.3.3. Registro e uso das informações coletadas nas audiências

Em relação às informações relativas às audiências de custódia, vale considerar os relatos de que em alguns estados e mesmo na Justiça Federal muitos dos trâmites têm sido feitos por intermédio de correio eletrônico (email) ou telefone, como acontece na comunicação sobre os autos de prisão em flagrantes da Polícia Civil ao Judiciário ou na intimação do Ministério Público e Defensoria para que estejam presentes e se manifestem nos locais onde as audiências não acontecem todos os dias, o que pode trazer futuros questionamentos a respeito das formalidades dos atos processuais.

De outra sorte, se o Sistac, sistema desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça com vistas a sistematizar as informações provenientes das audiências de custódia, mostra-se extremamente relevante para poder entender a dinâmica e o resultado desta prática ao redor do país, permitindo análises comparativas e longitudinais que aportarão conteúdo não só aos estudos acadêmicos sobre o tema, mas também ao planejamento institucional dos órgãos do sistema de justiça, em muitos dos locais visitados o sistema tem sido encarado como mais uma formalidade e etapa burocrática que tem demandado dos servidores trabalho muitas vezes repetido em relação ao que já é feito nos cartórios, já que a maioria deles já contava com algum mecanismo de registro eletrônico das informações processuais e, em regra esse sistema já era integrado aos sistemas eletrônicos de tramitação dos flagrantes dos demais órgãos envolvidos com os trâmites dos autos de prisão.

Alguns tribunais ainda estão trabalhando na base do arquivo Excel disponibilizado inicialmente pelo CNJ, e há ainda aqueles que não têm feito registro sistemático dos dados, prejudicando a avaliação dos resultados das audiências de custódia. Por sua vez, nos estados em que outras instituições além dos tribunais, como Defensoria Pública ou universidades e organizações da sociedade civil, também estão produzindo dados sobre as audiências, além de haver mais fontes de consulta, aumentasse a chance de que os dados possam ser comparados e analisados sob perspectivas diversas. Em qualquer modalidade de registro adotada, é importante primar pela



acuracidade das informações e por orientações precisas do que deve ser feito pelos servidores responsáveis por esta etapa da audiência.

Além do cuidado com o registro das informações, verificou-se que a disponibilização destas informações também deve ser objeto de atenção. Isto porque, se por um lado, poucas são as Defensorias Públicas que já aproveitam o primeiro contato com o preso para levantar informações que possam contribuir com sua defesa nos processos de conhecimento, por outro, alguns juízes tem enviado cópia integral dos autos da audiência de custódia para os juízos de conhecimento, onde, em alguns casos, estas informações têm sido usadas em desfavor do réu, principalmente quando o autuado, durante a audiência, confessa que cometeu o crime que lhe está sendo imputado, o que tem levado, inclusive, há algumas revogações das liberdades concedidas pelos juízes das audiências.

Outro fluxo muito importante para as informações resultantes das audiências diz respeito à comunicação da manutenção ou não da prisão aos delegados de polícia. Ao mesmo tempo em que a comunicação sobre o preso liberado pode influenciar a atividade policial, que tende a agir sobre um público específico e poderia utilizar a passagem dos liberados pela audiência de custódia como mais um estigma a ser usado para “referendar” as prisões em flagrantes efetuadas, também é imprescindível a comunicação da conversão para poder fazer respeitar os prazos do art. 10 do CPP, que diferencia o prazo de conclusão do inquérito no caso de réu preso (10 dias) ou réu solto (30 dias).

4.3.4. Alvará de soltura

Verificou-se que em casos de arbitramento de fiança ou mesmo de concessão de liberdade provisória, o réu tem esperado preso ou pelo pagamento da primeira ou pela expedição do alvará de soltura no caso da segunda, às vezes até o final do expediente do dia em que passou pela audiência, às vezes até que a quantia para o pagamento da fiança seja coletada pela família ou alguém conhecido do preso.

Estas situações, além de aumentarem o fluxo de trabalho nas carceragens, em alguns lugares resultam na transferência dos liberados para centros de detenção provisória ou outras unidades de privação de liberdade, sendo patentemente ilegais uma vez que a condição legal do preso é de estar em liberdade.

5. RECOMENDAÇÕES

Diante dos inúmeros elementos apresentados neste diagnóstico, seguem abaixo elencadas diversas propostas de melhorias e ajustes visando ao aprimoramento das audiências de custódia. Estas propostas indicam pontos de especial atenção para o Departamento Penitenciário Nacional e, conforme o caso, para os demais órgãos do Ministério da Justiça, que, entretanto, dada a complexidade das demandas, deve estabelecer diversas parcerias para sua concretização, por isso, as recomendações estão acompanhadas de uma lista indicativa de potenciais parceiros em cada um dos temas. Além disso, os próprios parceiros podem utilizar-se deste diagnóstico para aprofundar temas de seu interesse e também, a partir das recomendações apresentadas, empreender mudanças em suas instituições.

Frise-se que, conforme exposto ao longo do texto, tanto as considerações gerais como as recomendações referentes à questão do tratamento dispensado às denúncias de tortura, maus-tratos e outros tratamentos cruéis e degradantes durante as audiências de custódia serão abordadas no Produto 3 desta consultoria.

5.1. Formalização

Adequar as normativas dos Tribunais Estaduais às diretrizes da Resolução CNJ n. 213/2015.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais Estaduais.

Promover a normatização das audiências de custódia nos órgãos de acusação e defesa envolvidos no procedimento, incluindo diretrizes gerais de atuação e critérios para nomeação e alocação dos profissionais.

» Parceiros: Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais.

Definir interpretação definitiva sobre o prazo de 24 horas para apresentação do preso à autoridade judicial.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Definir a padronização de meios e formas para a realização dos atos processuais referentes às audiências de custódia, incluindo previsão de instrumentos para

simplificação desses atos, como uso de mensagem eletrônica para intimação e comunicação entre as partes.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Congresso Nacional, Tribunais estaduais e federais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais.

Estabelecer aproximação com entidades nacionais representativas para discutir e estabelecer diretrizes conjuntas acerca das audiências de custódia.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Associação Nacional de Defensores Públicos (Anadep), Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais (Condege), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Dar seguimento às propostas de agenda legislativa desta Consultoria, em especial àquelas que tangem à temática das prisões provisórias e audiências de custódia, com destaque para o PLS 544/2011.

» Parceiros: Congresso Nacional, organizações da sociedade civil, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.

5.2. Formação e capacitação

Promover eventos permanentes para debates e troca de experiências e boas práticas dos profissionais dos órgãos jurídicos, psicossociais e da sociedade civil de diferentes estados a respeito das audiências de custódia.

» Parceiros: Todas as instituições, órgãos e entidades envolvidas com as audiências de custódia, organizações da sociedade civil e comunidade em geral.

Promover encontros internacionais sobre as experiências da apresentação do preso à autoridade judicial ao redor do mundo, como forma de aprimorar a experiência e conhecer outras realidades e desafios.

» Parceiros: Todas as instituições, órgãos e entidades envolvidas com as audiências de custódia, organizações da sociedade civil e comunidade em geral, além de organismos internacionais e universidades e grupos de pesquisa estrangeiras.

Promover debates específicos sobre a Lei de Cautelares, com foco para os valores e critérios de cumprimento das fianças, a restrição ao uso da monitoração eletrônica, bem como para as especificidades da natureza e prazo de cumprimento das outras medidas cautelares.



» Parceiros: Todas as instituições, órgãos e entidades envolvidas com as audiências de custódia, organizações da sociedade civil e comunidade em geral.

Promover debates e eventos referentes a crimes patrimoniais, considerando sua natureza e respectivas respostas do sistema de justiça criminal e consequências para o aumento da população carcerária.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais e federais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais, Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes, organizações da sociedade civil.

Garantir orientação dos bacharéis em direito e advogados a respeito da natureza e objetivos das audiências de custódia.

» Parceiros: Universidades públicas e privadas e Ordem dos Advogados do Brasil.

Produzir conteúdo e disseminar estratégias fora do campo jurídico que possam subsidiar a atuação dos profissionais nas audiências de custódia, em especial setores especializados no tratamento de dependência química, causas e consequências da vulnerabilidade social, etc.

» Parceiros: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Social, Conselho Federal de Psicologia, Conselho Federal de Serviço Social, Pastorais Sociais.

Enfrentar culturas institucionais avessas à ampliação do espaço destinada à política de alternativas penais no escopo da política criminal, por meio de diálogos permanentes e da divulgação do documento “Postulados, princípios e diretrizes da Política Nacional de Alternativas Penais”.

» Parceiros: Todas as instituições, órgãos e entidades envolvidas com as audiências de custódia, organizações da sociedade civil e comunidade em geral, além de universidades públicas e privadas.

5.3. Estruturação

Cuidar para que as audiências de custódia não sejam realizadas em espaços vinculados a complexos prisionais, ainda que seja nas unidades de detenção provisória, apoiando a mudança de local sem interromper o fluxo de



apresentações, como forma de garantir a presunção de inocência das pessoas detidas e de contribuir para a redução da superlotação do sistema.

» Parceiros: Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes, Secretarias de administração penitenciário ou equivalentes, Tribunais estaduais.

Celebrar os convênios faltantes referentes às Centrais de Alternativas Penais até o final do primeiro semestre de 2016, garantindo o fluxo de acompanhamento das medidas cautelares e de encaminhamento psicossocial para as pessoas em liberdade provisória.

» Parceiros: Poderes Executivos estaduais e municipais.

Promover implantação do “Manual de Gestão para Medidas Cautelares” nas Centrais de Alternativas Penais, aproveitando a troca de recursos entre Poder Judiciário e Poder Executivo estadual e municipal.

» Parceiros: Tribunais estaduais e federais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais, Secretarias estaduais de administração penitenciária ou equivalentes, Secretarias estaduais e municipais de assistência social ou equivalentes.

Colaborar com os debates e propostas legislativas e administrativas para a ampliação do direito de defesa das pessoas presas, com especial atenção para a ampliação e fortalecimento das Defensorias Públicas e a aproximação destas com as advocacias populares, *pro bono* e comunitárias.

» Parceiros: Defensorias Públicas, organizações de assistência jurídica gratuita, Congresso Nacional, Anadep, Condeg.

Estabelecer diálogo junto aos estados em relação à abordagem dada às prisões em flagrante no contexto das políticas de segurança pública e à coleta de informações acerca das Centrais de Flagrantes ou unidades assemelhadas.

» Parceiros: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes, Polícias Civis dos estados, associações de profissionais das carreiras da Polícia Civil.

Fortalecer a participação das perícias técnicas, com promoção de capacitação específica para a elaboração de laudos e análises referentes à elucidação de casos de tortura, apoiando a independência do setor diante das corporações policiais.

» Parceiros: Institutos Médicos Legais estaduais, Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes.

Assegurar a prévia identificação civil das pessoas que serão submetidas às audiências de custódia.

» Parceiros: Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes.

Estimular a produção de pareceres e notas técnicas por entidades especializadas que possam contribuir com a perspectiva restaurativa e desencarceradora que as audiências de custódia devem adotar.

» Parceiros: Conselhos profissionais, organizações da sociedade civil, fóruns e grupos de trabalho temáticos.

Debater e estabelecer protocolos sobre a participação de vítimas e familiares durante as audiências de custódia, com vistas a promover a autocomposição participativa dos conflitos sem expor a pessoa presa a julgamentos morais ou extralegais.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais e federais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais, organizações da sociedade civil.

Garantir assistência emergencial mínima para as pessoas que aguardam serem ouvidas na audiência de custódia, com fornecimento de alimentação e kit de higiene, além de vestimentas, se necessário.

» Parceiros: Tribunais estaduais e federais, Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes, Secretarias estaduais e municipais de assistência social ou equivalentes, organizações da sociedade civil.

5.4. Gestão

Cuidar para que, conforme os art. 13 e 15, parágrafo único da Resolução CNJ n. 213/2015, todas as pessoas presas, seja em decorrência de mandado de prisão cautelar ou definitiva e inclusive aquelas já presos provisoriamente antes da implementação das audiências de custódia, sejam apresentadas a uma autoridade judicial no prazo de 24 horas.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais e federais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais.

Promover mobilização e orientação das organizações da sociedade civil que possam integrar a rede de atenção às pessoas em liberdade provisória, disseminando as peculiaridades da Política Nacional de Alternativas Penais e a indispensável colaboração das comunidades locais para sua efetivação.

» Parceiros: Organizações da sociedade civil e comunidade em geral.

Propor a elaboração de planejamentos interinstitucionais que tenham como objeto específico as audiências de custódia, partindo dos dados produzidos em cada localidade para avaliar e aprimorar os pontos críticos que dificultam avanços mais contundentes.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais, organizações da sociedade civil.

Divulgar e padronizar entendimento sobre a Resolução CNJ n. 154/2012, a fim de promover otimização da utilização de recursos advindos da prestação de pena pecuniária.

» Parceiros: Tribunais estaduais e federais, Secretarias estaduais de administração penitenciária ou equivalentes, Secretarias estaduais e municipais de assistência social ou equivalentes, organizações da sociedade civil.

Estabelecer aproximação com as entidades de representação das carreiras policiais, para troca de informações sobre as audiências de custódia e definição das atribuições de cada uma no fluxo do procedimento.

» Parceiros: Secretaria Nacional de Segurança Pública, associações de profissionais das carreiras policiais, organizações da sociedade civil.

Propor e colaborar para que se elaborem protocolos sobre o uso da algema, a condução das pessoas detidas e a presença dos policiais nas audiências de custódia, garantindo a excepcionalidade das medidas.

» Parceiros: Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes, associações profissionais das carreiras policiais.

Propor, junto aos órgãos do sistema de justiça, que, quando possível, se estabeleça a dedicação exclusiva dos profissionais envolvidos com as audiências de custódia, bem como sua realização autônoma diante de outros plantões ou varas, considerando o impacto que o bom funcionamento da “porta de entrada” do sistema de justiça criminal pode acarretar para as demais áreas.

» Parceiros: Tribunais estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais.

Propor, junto aos órgãos do sistema de justiça, que, onde o fluxo de flagrantes for grande e assim demandar, as audiências de custódia sejam realizadas em sistema de plantão ininterrupto, como já ocorre para outras circunstâncias, como forma de garantir o cumprimento do prazo de 24 horas e facilitar a logística de condução e custódia dos presos.

» Parceiros: Tribunais estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais, Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes.

Propor, junto aos órgãos do sistema de justiça, o rodízio entre os profissionais atuantes nas salas de audiência de custódia, para que não sejam sempre os esmos “trios” de juiz, promotor e defensor, a fim de evitar padronização das decisões ou automatização do procedimento, em prejuízo de suas finalidades.

» Parceiros: Tribunais estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais.

Promover a articulação com embaixadas e consulados dos países de origem dos presos estrangeiros, no intuito de garantir a tradução simultânea nas audiências de custódia e a assistência social e diplomática necessárias.

» Parceiros: Polícia Federal, Consulados e embaixadas.

5.5. Informação e comunicação

Promover levantamento em cada unidade federativa das causas e percentuais de frustração da apresentação das pessoas presas às audiências de custódia, e articular junto aos parceiros locais estratégias para que todas as pessoas presas em flagrante sejam apresentadas, sem nenhuma exceção.

» Parceiros: Tribunais estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais, Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes, organizações da sociedade civil.

Cuidar para que os dados referentes aos resultados das audiências de custódia sejam integrados ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP).

» Parceiros: Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais, Secretarias de segurança pública ou equivalentes.

Elaborar um plano de comunicação sobre a natureza e os resultados das audiências, com participação dos diversos atores envolvidos, e interlocução permanente com os meios de comunicação para disseminar a cultura das alternativas penais.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, organizações da sociedade civil.

Cuidar para que todos os estados registrem os dados referentes às audiências de custódia, de forma a permitir seus acompanhamento e aprimoramento constantes, colaborando com a adequação e adoção do Sistema de Audiências de Custódia (Sistac) pelos tribunais, primando pela interoperabilidade e usabilidade do sistema.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais.

Criar protocolos de disponibilização de dados referentes às audiências de custódia, garantindo total transparência sobre as atividades e fluxos, mas preservando a intimidade pessoal dos detidos, e visando sempre ampliar a produção de informações que promovam o direito de defesa e restringir aquelas que resultem em qualquer tipo de *reformatio in pejus* no processo de conhecimento.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais e federais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais.

Propor a comunicação sobre as decisões de conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva proferidas nas audiências de custódia às Delegacias de polícia, a

fim de garantir o cumprimento do prazo previsto no Código de Processo Penal para o inquérito policial com réu preso.

» Parceiros: Tribunais estaduais e federais, Secretarias estaduais de segurança pública ou equivalentes, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais.

Propor, com base no “Manual de Gestão para Medidas Cautelares”, que as entidades e serviços que recebam as pessoas em liberdade provisória comuniquem as respectivas Centrais de Alternativas Penais sobre o acompanhamento de cada caso, com vistas a manter a adequação da atenção prestada à necessidade concreta das pessoas atendidas às medidas cautelares definidas em juízo, e especial atenção para a opinião das pessoas que usam os serviços.

» Parceiros: Tribunais estaduais, Centrais de Alternativas Penais, Secretarias estaduais e municipais de assistência social ou equivalentes, organizações da sociedade civil.

Construir um banco de boas práticas para divulgar entre as instituições participantes nas audiências de custódia e utilizar como fonte de informação nas estratégias de comunicação sobre o tema.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais, organizações da sociedade civil, Secretarias estaduais e municipais de assistência social ou equivalentes.

5.6. Monitoramento

Monitorar as audiências de custódia em todos os estados do país em que o acompanhamento ainda não esteja sendo feito, pelo período mínimo de seis meses.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais, organizações da sociedade civil, universidades públicas e privadas.

Monitorar o processo de interiorização das audiências de custódia, bem como sua implementação no âmbito da Justiça Federal , tendo como referências, guardadas



as especificidades, os desafios e avanços já identificados nas comarcas centrais da Justiça Estadual.

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais e federais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais organizações da sociedade civil.

Apoiar o CNJ na realização periódica dos encontros do Fórum Nacional de Alternativas Penais (Fonape).

» Parceiros: Conselho Nacional de Justiça, Tribunais estaduais e federais, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos estaduais e federais, organizações da sociedade civil.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BADARÓ, Gustavo (2014). **Parecer sobre as audiências de custódia**, apresentado como resposta à consulta formulada pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa e a Defensoria Pública da União. São Paulo.

BALLESTEROS, Paula R. (2016). **Agenda legislativa para a política de alternativas penais**. Brasília, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/agenda-legislativa-para-a-politica-de-alternativas-penais.pdf>

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMERICAS (2011). **Manual de Servicios de Antelación al Juicio. Mecanismos para racionalizar el uso de las medidas cautelares en materia penal**. Santiago, Chile.

CLÍNICA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (2015). **Brazil's Custody Hearings Project in Context: the right to prompt in-person judicial review of arrest across OAS member states**. Harvard University.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2015). Resolução n. 231, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2005). **Sentença do Caso Acosta Calderón Vs. Equador**. Organização dos Estados Americanos.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2015). **I Relatório sobre o perfil dos réus atendidos nas audiências de custódia**. Rio de Janeiro.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2016). **II Relatório sobre o perfil dos réus atendidos nas audiências de custódia**. Rio de Janeiro.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (2014). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN**. Brasília, Ministério da Justiça.

GRUPO DE TRABALHO SOBRE PRISÕES ARBITRÁRIAS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2014). **Report of the Working Group on Arbitrary Detention, Special mission to Brazil**. Genebra.



HUMAN RIGHTS WATCH (2014). **O direito à “audiência de custódia” de acordo com o direito internacional.** Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2014/02/03/252627>. Acesso em 31/05/2016.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA (2016a). **Liberdade em Foco. Redução do uso abusivo da prisão provisória na cidade de São Paulo.** São Paulo, IDDD.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA (2016b). **Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo.** São Paulo, IDDD.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2014). **A aplicação de penas e medidas alternativas.** Sumário Executivo. Brasília, Departamento Penitenciário Nacional.

INSTITUTO SOU DA PAZ e ASSOCIAÇÃO PELA REFORMA PRISIONAL (2014). **Monitorando a aplicação da Lei de cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.** São Paulo.

LEITE, Fabiana de Lima (2015). **Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais.** Brasília, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Departamento Penitenciário Nacional.

LEITE, Fabiana de Lima (2016). **Manual de Gestão para Alternativas Penais: Medidas Cautelares Diversas da Prisão.** Brasília, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/alternativas-penais-1/arquivos/manual-de-gestao-para-alternativas-penais-medidas-cautelares-diversas-da-prisao.pdf>

LOPES JR., Aury e PAIVA, Caio (2014). **Audiência de custódia e a imediata apresentação do preso ao juiz: rumo à evolução civilizatória do processo penal.** Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Revista Liberdades, n. 17, set-dez.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2016). **Portaria n. 495, de 28 de abril de 2016.** Institui a Política Nacional de Alternativas Penais.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2013). **Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas.** Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.



REDE JUSTIÇA CRIMINAL (2013). **Sumário executivo de pesquisas sobre prisão provisória**. São Paulo, Rede Justiça Criminal.

TEIXEIRA, Luciana de Sousa (2015). **Audiência de custódia: eficaz para a redução da banalização das prisões cautelares?**. Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, sob orientação da Professora Beatriz Vargas Ramos.

