

AGENDA LEGISLATIVA PARA A POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS

Ministério da
Justiça
Departamento
Penitenciário Nacional

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*



AGENDA LEGISLATIVA PARA A POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS

Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa.

Autora
PAULA RODRIGUEZ BALLESTEROS

BRASÍLIA
2016

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

Coordenador
VICTOR MARTINS PIMENTA

Supervisor do Produto
DIOGO MACHADO DE CARVALHO

Documento resultado do produto “*Subsídios técnicos para elaboração de agenda legislativa*” no âmbito de Consultoria Especializada para o Fortalecimento da Política de Alternativas Penais, 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

Resumo.....	5
1 Apresentação.....	8
2. O atual cenário legislativo em matéria criminal-penitenciária	13
3. A importância da construção de uma estratégia de advocacy legislativo para as alternativas penais	17
4. Fundamentos políticos para uma legislação penal mínima.....	19
5 Fundamentos técnicos para uma legislação penal mínima.....	24
6. Princípios e diretrizes para uma nova agenda legislativa para a política de alternativas penais.....	27
7. Propostas.....	31
8. Conclusão.....	49
Bibliografia.....	50
Anexo.....	

RESUMO

Não obstante uma mudança de paradigma no panorama geral das políticas criminais, seja em relação aos agentes que atuam na sua elaboração e monitoramento, seja no que se refere ao conteúdo e objetivos aos quais se destina, grande parte das discussões e das propostas relativas à esfera penal ainda encontra na letra da lei e na judicialização das contendas importantes referências a partir das quais se institucionalizam práticas e discursos.

De forma superficial, pontual e imediatista, a ampliação do arcabouço normativo punitivo e a alteração de normas já existentes, em regra no sentido de restringir direitos, ampliar o tempo das penas e criar novos tipos penais, assim como as intervenções cunhadas no tripé polícia-judiciário-prisão, ainda permanecem como as principais medidas exigidas pela opinião pública e oferecidas por grande parte do corpo político para responder à demanda por mais segurança pública e justiça criminal.

Diante deste cenário, vislumbra-se necessário e urgente posicionar-se mais objetiva e sistematicamente em relação às propostas legislativas hoje em voga e, ademais, estabelecer uma agenda legiferante própria, condizente com a atual diretriz adotada em relação à política penal e, mais especificamente, à política de alternativas penais, contrapondo-se à inflação legislativa meramente quantitativa e midiática.

Nesse sentido, apoiado em fundamentos políticos e técnicos que orientam uma proposta de agenda legislativa desencarceradora, bem como em postulados e princípios específicos voltados a uma política de alternativas penais, este produto apresenta uma lista de proposições específicas em matéria criminal, divididas, em razão do seu objeto de alcance, em três grupos: estrutural; processual/procedimental; e material.

Além de interagir com diferentes interlocutores, em especial com aqueles que detêm a competência de legislar e com os formadores da opinião pública, por meio desta *advocacy* legislativa é possível construir e difundir uma gramática legal própria de um modelo criminal alternativo, que substitua conceitual e simbolicamente aquele até hoje em voga e que supere as noções estigmatizantes, limitadoras e pouco resolutivas que caracterizam o direito penal convencional.

Palavras-Chave: Sistema prisional - agenda legislativa - desencarceramento - alternativas penais.

1. APRESENTAÇÃO

No período entre 2005 e 2010 a população carcerária do Brasil cresceu 138%, sendo que, entre 2008 e 2014, o país foi o único entre os quatro com a maior taxa de aprisionamento do mundo que teve variação crescente do indicador, aumentando sua população prisional em 33%, enquanto Estados Unidos, China e Rússia apresentaram redução de -8%, -9% e -24%, respectivamente¹. Dos quase 608 mil presos no Brasil, 41% estão privados de liberdade sem ter sobre si nenhuma sentença condenatória.

Mesmo diante destes dados que demonstram o uso excessivo e privilegiado que o Brasil tem feito da prisão como suposta estratégia para enfrentar o problema da criminalidade, o país ainda apresenta uma taxa média de homicídios de 28,8 mortes para cada 100 mil habitantes², cuja proporção aumenta para 53,4 quando consideramos as mortes de jovens de 15 a 24 anos³. Mesmo os registros de casos de estupro, sabidamente subnotificados, chegaram à alarmante marca de quase 48 mil vítimas⁴ em 2014. Entretanto, como demonstram os dados do Infopen, não são os crimes contra a vida ou contra a dignidade sexual os que recebem maior atenção do sistema de justiça, visto que “quatro entre cada dez registros correspondem a crimes contra o patrimônio” e que “o tráfico de entorpecentes é o crime de maior incidência, respondendo por 27% dos crimes informados” (Infopen, 2014, p. 69).

Assim, apesar do endurecimento penal que caracterizou as últimas décadas da política de justiça criminal brasileira, não existe nenhuma evidência que comprove a relação entre o aumento do aprisionamento e o melhor funcionamento do sistema de justiça criminal, ou a melhoria da sensação de segurança por parte dos cidadãos, o que, conseqüentemente, mantém a segurança pública como uma das três principais preocupações da sociedade⁵. Ao contrário, como se verifica nos Estados Unidos, dados divulgados pelo *Sentencing Project* indicam que,

entre 1991 e 1998, os estados com os maiores acréscimos nas taxas de encarceramento tiveram, em média, menores reduções em suas taxas de criminalidade. O grupo de estados que mais investiu em presos e prisões,

¹ Infopen, 2014.

² Anuário Brasileiro de Segurança Pública, FBSP, 2015.

³ Mapa da Violência, 2013.

⁴ Anuário Brasileiro de Segurança Pública, FBSP, 2015.

⁵ Instituto DataFolha, 2014.

aumentando sua taxa de encarceramento, em média, em 72%, obteve reduções de 13% nos índices de criminalidade. Outro grupo, que aumentou o número de seus presos em 30%, viu suas taxas de criminalidade declinarem 17%. (*apud* Lemgruber, 2001, p. 9).

Não por outro motivo, assumindo o fracasso de sua política de superencarceramento e de sua legislação penal máxima, os Estados Unidos já atentaram para a necessidade de adotar uma nova diretriz político-jurídica em relação às prisões, que reduz as penas para crimes federais e que liberará mais de 6 mil pessoas na primeira semana em que entrar em vigor, podendo alcançar até 46 mil liberados condicionais em poucos anos. A nova diretriz do Departamento de Justiça dos EUA também prevê que o sistema de justiça deixe de centrar sua atuação sobre crimes relacionados a drogas que não envolvam violência ou organizações criminosas. Além disso, projeto apresentado em conjunto pelos dois partidos daquele país (ou seja, situação e oposição) busca, ainda, reduzir consideravelmente as penas mínimas obrigatórias⁶.

No Brasil, mesmo com resistências de toda sorte, nos últimos anos as políticas criminais têm conseguido transitar mais consistentemente do âmbito estritamente jurídico e judiciário para encontrar espaço em diversas políticas públicas e arranjos institucionais menos restitos e mais críticos em relação ao uso abusivo e ineficiente da prisão como principal instrumento da esfera penal.

Ainda que se trate de uma mudança recente e não consolidada, insuficiente para frear o crescimento da taxa de encarceramento no país, há evidências suficientes que permitem atestar que já não é mais possível pensar a política criminal e, por conseguinte, as políticas penitenciárias, partindo-se exclusivamente do que definem os diplomas legais especiais, como o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei de Execuções Penais, e as leis esparsas, visto que sua implementação depende de organizações administrativas qualificadas, que apliquem de modo dinâmico e contextualizado as determinações que a lei, por sua natureza, define de forma estática e generalizante.

⁶ EUA vão libertar cerca de 6 mil prisioneiros em quatro dias. IN: Revista **Consultor Jurídico**, 8 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-08/eua-libertar-cerca-mil-prisioneiros-quatro-dias>. Acesso em 08/01/2016.

Para tanto, tem se exigido dos órgãos dos Poderes Executivos, em todos os níveis da federação, o firme compromisso de incidir permanentemente na consolidação de políticas de justiça criminal que rompam com as ações meramente criminalizantes e repressivas e passem a compor o quadro mais amplo de atuação em termos de prevenção das violências, pacificação das relações sociais e promoção dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, com base no reconhecimento de que o aprisionamento e as consequências que ele enseja estão longe de alcançar esses objetivos.

Nesse contexto, aprofundaram-se nas políticas penais os projetos voltados não apenas à construção de unidades de privação de liberdade e ao acompanhamento do cumprimento da pena de prisão, mas, sobretudo, ao momento anterior ao encarceramento, que envolve desde o primeiro contato de suspeitos e vítimas com o sistema de justiça criminal, passando pela ampliação de alternativas ao aprisionamento com a correspondente estrutura para sua implementação, pelo fortalecimento da gestão da informação e da transparência; bem como para o momento posterior ao sentenciamento, incluindo o impacto do processo de prisionalização nas trajetórias individuais e coletivas de grupos já marginalizados e estigmatizados, a reestruturação dos serviços de saúde e assistência prestados dentro das unidades prisionais, o reforço das políticas para egressos, entre outros.

Para tanto, mostrou-se essencial a superação do monopólio que até então detinham sobre a política penal, justamente porque pautada nos códigos legais, os operadores dos órgãos do que se convencionou denominar sistema de justiça criminal e segurança pública, vale dizer, do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, e Polícias Militar e Civil. Ainda que atuando, na maior parte das vezes, de maneira desordenada e conflitiva, estas agências convergiram, em diferentes graus, durante muito tempo na tarefa de encarcerar aqueles capturados pela sua lógica de funcionamento, cujo alvo preferencial sempre foi a parcela mais vulnerável da população, tendo como foco a pena, o crime e o criminoso, e não necessariamente a atenção à vítima ou a resolução da disputa instalada sobre os bens jurídicos que o direito penal diz visar proteger - e, muito menos, a redução da violência e promoção da cultura da paz ou.

Assim, de forma proeminente, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e organismos internacionais passaram a fazer parte da discussão sobre o conteúdo e as estruturas necessárias para desenvolver uma política penal que garantisse o direito à segurança da população sem violar o direito à dignidade e cidadania de pessoas acusadas

de envolvimento em práticas delituosas, demandando do Poder Executivo, desta sorte, a capacidade de estabelecer uma coordenação interinstitucional e intersetorial apta a modificar a dinâmica do sistema de justiça criminal.

Entretanto, não obstante essa mudança de paradigma no panorama geral das políticas criminais, seja em relação aos agentes que atuam na sua elaboração e monitoramento, seja no que se refere ao conteúdo e objetivos aos quais se destina, grande parte das discussões e das propostas relativas à esfera penal ainda encontra na letra da lei e na judicialização das contendas importantes referências a partir das quais se institucionalizam práticas e discursos.

De forma superficial, pontual e imediatista, a ampliação do arcabouço legislativo e a alteração de normas já existentes, em regra no sentido de restringir direitos, ampliar o tempo das penas e criar novos tipos penais, assim como as intervenções cunhadas no tripé polícia-judiciário-prisão, ainda permanecem como as principais medidas exigidas pela opinião pública e oferecidas por grande parte do corpo político para responder à demanda por mais segurança pública e justiça criminal.

Mais preocupante ainda é o fato de que estas estratégias permanecem com vigor mesmo diante da constatação de que várias das proposições legislativas hoje em pauta carecem de fundamentos empíricos que as justifiquem e não necessariamente definem os impactos que as alterações pretendidas acarretarão para a sociedade e para as administrações públicas, indo, muitas vezes, na contramão de todos os estudos e diagnósticos disponíveis e não apresentando resultados concretos em termos de redução da criminalidade, visto que impulsionadas por meros apelos emocionais e oportunismos conjunturais.

Dessa forma, comumente se oculta, na propositura desenfreada de normas em matéria penal, a análise de outros problemas de ordem política e social que paradoxalmente são criados, como o esgotamento da capacidade dos órgãos jurisdicionais, que passam a funcionar no seu limite, de forma mecânica e acrítica, reforçando sua seletividade; o crescimento da demanda por maior "rigor" no "combate" à criminalidade, conformando instituições mais repressivas; o dispêndio de recursos públicos em ações sabidamente pouco eficazes; o superencarceramento e as decorrentes violações de direitos das pessoas presas; e, no limite, o descrédito da sociedade nas instituições públicas e o conseqüente arrefecimento da cultura do medo e da sociabilidade conflituosa, que busca resolver suas disputas no âmbito privado, gerando mais violência e insegurança.

Diante deste cenário, vislumbra-se necessário e urgente posicionar-se mais objetiva e sistematicamente em relação a essas propostas legislativas e, ademais, estabelecer uma agenda legiferante própria, condizente com a atual diretriz adotada em relação à política prisional e, mais especificamente, à política de alternativas penais, contrapondo-se à inflação legislativa meramente quantitativa e midiática.

Para tanto, o documento aqui apresentado, contratado com a finalidade precípua de “identificar os projetos de lei em tramitação com análise do potencial impacto na aplicação de alternativas penais e elaborar propostas de alterações legislativas voltadas ao desencarceramento e à ampliação da aplicação de alternativas penais em substituição da privação de liberdade”, destacará a importância da participação do Poder Executivo na articulação e definição de proposições legais que visem a dar coerência e consistência às políticas públicas por ele adotadas, assegurando organicidade e integração de propósitos entre as diversas funções e poderes do Estado.

Além disso, as linhas a seguir propõem-se a:

- (i) apresentar um panorama geral das propostas legislativas e das leis já vigentes na seara criminal, apontando algumas de suas principais características;
- (ii) destacar os elementos essenciais a uma estratégia de *advocacy* pública;
- (iii) fundamentar tanto em termos políticos como técnicos a produção de uma legislação penal mínima;
- (iv) apontar as diretrizes e os princípios que devem embasar uma agenda legislativa para as alternativas penais; e
- (v) indicar propostas legislativas específicas que devem compor uma agenda imediata com vistas ao desencarceramento.

Espera-se, pois, como resultado deste produto, contribuir para o alinhamento das diversas frentes de atuação do Departamento Penitenciário Nacional e do Ministério da Justiça, a fim de ocupar espaço e marcar posição no importante campo de disputas da política criminal representado pela produção, interpretação e aplicação das leis, não só como meio de consolidar o papel do Poder Executivo Federal na seara penal, mas, sobretudo, de apresentar propostas concretas que modifiquem a atual realidade do sistema prisional

brasileiro por meio do fomento das alternativas penais e outras práticas não criminalizastes ou desencarceradoras.



2. O ATUAL CENÁRIO LEGISLATIVO EM MATÉRIA CRIMINAL-PENITENCIÁRIA

Existem hoje⁷ no Congresso Nacional brasileiro 1.084 proposições legislativas catalogadas com o assunto “Direito Penal e Processual Penal”. Destas, 40 tratam de Propostas de Emendas à Constituição, 109 são projetos de lei da Câmara dos Deputados e 793 projetos de lei do Senado Federal. Além destas proposições, 199 tramitam com o registro de assunto referente à “Segurança Pública”, e apenas 9 encontram-se registradas como “Direitos Humanos e Minorias” quando utilizadas as palavras-chave “penitenciária/o”, “prisão” e “preso/a”.

Em importante análise feita pelo Instituto Sou da Paz (2014) a respeito da atuação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, cujas competências temáticas estão relacionadas ao objeto deste relatório⁸, observou-se que, em 2013, dos 63⁹ projetos apreciados pela Comissão, 18% foram categorizados¹⁰ no tema “Polícia”, dos quais 5 referiam-se à carreira policial. Além disso, 24 do total de projetos apreciados, equivalente a 38% do trabalho da CSPCCO, tratavam do problema da segurança pública com foco no momento posterior ao ato delituoso, entre os quais estão englobados projetos versando sobre a política penal, a justiça criminal e o sistema penitenciário, permitindo concluir sobre o viés repressivo e paliativo dos projetos conduzidos pela Comissão.

Entre os projetos de política penal, por sua vez, todos objetivavam o aumento da pena para crimes já existentes, criavam novos crimes ou novas qualificadoras. No que tange aos projetos referentes ao sistema penitenciário o documento afirma que

Observa-se a tendência, típica do legislador brasileiro, de descer às minúcias administrativas, as quais poderiam ser tratadas, muitas vezes, por meio de normas infralegais, como resoluções do Departamento Penitenciário Nacional. (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2014, p. 15).

⁷ Levantamento realizado em 08/01/2016 na página eletrônica do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/>).

⁸ Ver artigo 32 do Regimento Interno da CSPCCO.

⁹ Em 2013, foram recebidos pela Comissão 246 projetos, sendo 88 deliberados, sendo que 25 deles estavam apensados a outros projetos.

¹⁰ O relatório do Instituto Sou da Paz apresenta em detalhes como foi construída a categorização das matérias dos projetos de lei analisados.

Outra constatação feita pela pesquisa foi a de que o Poder Executivo apresentou apenas 3 dos 63 projetos apreciados e nunca exerceu diretamente a presidência da Comissão, em sua maioria composta por representantes do estado de São Paulo (50%) e por advogados, delegados e reservistas (50%), o que demonstra também a falta de permeabilidade que a matéria penal ainda apresenta na Câmara dos Deputados, seja em termos regionais, seja no espectro dos saberes especializados.

Na mesma linha, pesquisa realizada no bojo do Projeto Pensando o Direito, da Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), apontava que de 123 justificativas de projetos de lei analisadas poucas eram as que explicitavam de modo suficiente “(i) a situação-problema, (ii) as eventuais fontes jurídicas, experiências legislativas ou demandas sociais que serviram de base à formulação da proposição e (iii) a adequação da intervenção jurídico-penal sobre o problema” (SAL, 2010, p.64).

Quase 60% dos projetos analisados referiam-se à criação de normas de sanção, sendo que, entre estes, o mesmo percentual propunha a prisão como penalidade e 34% definiam causas de aumento da pena. Por outro lado,

Apenas uma entre as 837 normas de sanção processadas propõe uma causa de diminuição da pena. Apenas duas entre as 579 normas de comportamento estudadas propõem a redução de um crime já existente. Nenhuma norma de comportamento sugere a descriminalização. Nenhuma norma de sanção propõe a despenalização (SAL, 2010, p. 65).

Em relação especificamente às alternativas penais, pesquisa voltada à análise do banco de dados Sispenas¹¹ (SAL, 2009b), identificou que dos 1.688 tipos penais cadastrados, 47% foram criados no período entre 1996 e 2005 e 56% estão registrados em legislação especial, o que demonstra, além da profusão legislativa iniciada em meados dos anos 1990, a difusão de diplomas legais esparsos e, portanto, não necessariamente ajustados à sistemática da teoria geral do direito penal trazida pelos Códigos, nem profundamente conhecidos pelos aplicadores da lei em razão de sua dispersão.

¹¹ Banco de dados que contém toda legislação penal vigente até agosto de 2009, construído para permitir o cruzamento de informações sobre os tipos penais, as penas e os benefícios a serem concedidos, entre outras funcionalidades.

Também foi possível constatar que, considerando a pena mínima, 51% dos tipos penais previam pena de reclusão e 41% de detenção, além do que 77% dos tipos cumulavam a pena privativa de liberdade com multa e 15% possibilitavam a opção entre a pena privativa de liberdade ou a multa, reforçando, assim, a constatação da preferência do legislador pelas penas privativas de liberdade.

Por outro lado, 58,18% dos tipos penais tinham penas máximas de até 4 anos, 22% apresentavam pena máxima de até 1 ano e 18% do total desses tipos penais indicavam pena mínima igual a 1 ano, sendo que apenas 3% previam a aplicação de multa sem prisão, 0,19% a possibilidade de perdão judicial e 0,12% a aplicação de alguma excludente de ilicitude. Já em relação à concessão de benefícios, considerando os critérios objetivos que não dependem da análise concreta do caso, a Tabela 1 demonstra que grande parte dos tipos penais poderia ser alcançada por alguma dessas circunstâncias processuais particulares.

BENEFÍCIO	TIPOS	
Composição civil dos danos	592	35,07%
Transação penal	592	35,07%
Suspensão condicional do processo	980	58,05%
Substituição da pena privativa de liberdade por uma pena restritiva de direitos	945	55,98%
Substituição da pena privativa de liberdade por pena de multa	970	57,46%
Substituição da pena privativa de liberdade por uma pena restritiva de direitos ou por pena de multa OU por duas restritivas de direitos	1120	66,35%
Suspensão condicional da pena por 2 a 4 anos	1324	78,43%
Suspensão condicional da pena por 4 a 6 anos	947	56,10%
Transposição do limite de cumprimento de pena (30 anos)	7	0,41%
Livramento condicional, com cumprimento de metade	1127	66,76%
Livramento condicional, com cumprimento de um terço	1127	66,76%
Livramento condicional, com cumprimento de dois terços	130	7,70%
Regime inicial aberto	1485	87,97%
Regime inicial semi-aberto	569	33,11%

Tabela 1 - Alcance dos benefícios por tipo (números absolutos e porcentagem)
 Fonte: SISPENAS - Sistema de Consulta sobre Crimes, Penas e Alternativas à Prisão, MJ, p.39.

Fica evidente, pois, não só a dissonância entre a quantidade de penas mínimas e máximas e o tipo de pena aplicada, já que ao mesmo tempo em que mais de 96% dos tipos penais preveem a possibilidade de imposição de pena privativa de liberdade, quase 60% dos tipos

penais poderia, em tese, prever a aplicação imediata de alguma pena privativa de direito, visto que abrangido por pena máxima de até 4 anos; como também a grande oportunidade para ampliar e aprofundar o campo das alternativas penais, tendo em vista que importante parcela dos tipos penais pode ser contemplada por algum dos benefícios previstos em lei, o que, entretanto, não acontece hoje prática cotidiana da justiça criminal, que ainda prima pela manutenção do encarceramento como regra.



3. A IMPORTÂNCIA DA CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE *ADVOCACY* LEGISLATIVO PARA AS ALTERNATIVAS PENAIIS

A clássica tradição de tripartição de poderes do Estado nunca eximiu o Poder Executivo de atuar nas funções que não lhe são nucleares. Além do equilíbrio constitucional que lhe atribui a competência para propor a edição de normas em diversas áreas, o Executivo ainda conta com a possibilidade de, por meio do veto, equacionar os resultados da ação legislativa produzida dentro do Congresso Nacional. Assim como o Legislativo, considerado por alguns especialistas como o Poder representativo do povo por excelência, também ao Executivo, eleito diretamente por meio do sufrágio, cabe participar da produção legal, principalmente quando as leis definem os contornos das ações e objetivos que o próprio Governo terá que colocar em prática por meio de políticas públicas.

Em especial em uma sociedade de tradição de direito civilista, na qual as relações sociais estão extensamente regulamentadas pela lei e cujo Estado Democrático está amparado em amplo arcabouço jurídico constitucionalmente orientado, não é possível pensar a elaboração de ações governamentais sem atentar para a importância material, e até mesmo simbólica, que a norma positivada representa em termos de formação e consolidação das diretrizes políticas que se pretende instituir.

Com efeito, se o Executivo é visto, na maior parte das vezes, como foco da influência externa de vários grupos de interesse que buscam colocar suas demandas em evidência dentro do processo decisório das agências governamentais, mais recentemente também tem sido reconhecido como importante ator na promoção de agendas específicas junto ao Legislativo e ao Judiciário, por meio de uma articulação política baseada em “levantamento de dados, pesquisas de informação e elaboração de propostas” (SAL, 2009a, p. 22), constituindo a esfera de um *lobby* público, que respeite o princípio republicano da independência de poderes, mas não se furta à responsabilidade de construir de forma sistêmica o arcabouço de sustentação de seus projetos.

De forma mais apurada, considerando as distinções estabelecidas pela doutrina em relação aos conceitos *lobby* e *advocacy*, segundo a qual aquele representaria a defesa de interesses privados de setores específicos, podemos assumir que o papel do Executivo diante dos demais Poderes consiste na operacionalização do segundo conceito, visto que a *advocacy* representaria uma ação voltada à promoção do bem público resultante de um



processo organizado e planejado de informar e influenciar tomadores de decisão, por meio de conscientização e engajamento de outros atores da sociedade, tendo como objetivo promover mudança (ou manutenção) de uma política pública de interesse amplo, baseada em evidências concretas (GOZETTO; MACHADO, 2015, p. 2).

Assim, tendo em vista a capilaridade e densidade da discussão sobre a política prisional conduzida pelo Departamento Penitenciário Nacional, incluída no bojo de sua atuação a indução que se faz necessária para a consolidação de uma política específica para as alternativas penais, para que uma agenda legislativa atinja seus objetivos é essencial que, conforme as táticas precípuas da atividade de *advocacy* indicam (GOZETTO; MACHADO, 2015), ela promova influência direta e indireta sobre as instâncias que se quer persuadir, veiculando mensagens expressivas por diversos meios de comunicação e com linguagens variadas que alcancem diferentes públicos e transmitam de forma consistente e reiterada a necessidade de se pensar novas estratégias para a política prisional e para a responsabilização das pessoas envolvidas em atos delituosos.

Além de interagir com diferentes interlocutores, em especial com aqueles que detêm a competência de legislar e com os formadores da opinião pública, por meio desta *advocacy* é possível construir e difundir uma gramática legal própria de um modelo criminal-penitenciário alternativo, que substitua conceitual e simbolicamente aquele até hoje em voga e que supere as noções estigmatizantes, limitadoras e pouco resolutivas que caracterizam o direito penal convencional.

Ademais, se até então a *advocacy* era considerada um modo de atuação peculiar apenas às organizações não governamentais que tentavam diferenciar-se das entidades privadas seja pelo conteúdo das demandas, seja pelos caminhos percorridos para alcançar seus objetivos, imprimindo um caráter mais amplo e democrático a ambos os aspectos, nada mais apropriado que o Departamento Penitenciário Nacional se alie a essa estratégia na promoção do interesse público e na construção de uma cultura política pautada pela ampliação e afirmação dos direitos da sociedade, em especial de suas parcelas mais vulneráveis e (re)vitimizadas, das quais as pessoas submetidas à persecução do sistema de justiça criminal são eminentes representantes.

Por último, ainda que não seja o foco principal do debate aqui pautado, tratando-se da construção de uma agenda legislativa e da correspondente atuação para garantir sua implementação, há que se atentar para a importância de também acompanhar de que forma as interpretações acerca das leis penais têm sido aplicadas pelos tribunais do país, em especial nos tribunais superiores que estabelecem os precedentes e as decisões vinculantes do sistema de justiça. Isto porque, à custa de muitos dos princípios constitucionais garantistas, o discurso de combate à criminalidade e de expurgação dos criminosos do seio da sociedade continua sendo usado como força extralegal para justificar decisões judiciais em matéria criminal, reforçando uma legislação penal já bastante endurecida e colocando-se como desafio à discussão sobre o equacionamento entre o exercício do poder discricionário e a reserva da legalidade.

4. FUNDAMENTOS POLÍTICOS PARA UMA LEGISLAÇÃO PENAL MÍNIMA

Segundo os ensinamentos de Norberto Bobbio (1999), as relações entre direito e poder são as que definem os limites do Estado, visto que conferem à lei o condão de racionalizar o exercício do uso da força estatal, estabelecendo parâmetros de conduta não só para os cidadãos, mas também para os poderes públicos.

Se, por um lado, podemos interpretar essa afirmação como uma evidência de que às leis cabe a função de firmar uma “tecnologia disciplinar” (FOUCAULT, 1999) que, a fim de manter o *status quo* por intermédio de classificações e hierarquizações de pessoas e condutas, consolida um projeto de controle do Estado sobre a sociedade e seus indivíduos, por outro lado também é possível identificar naquele corolário o potencial de utilizar-se do conhecimento e da atuação no campo da produção legal para atribuir limites ao poder estatal de punir.

Invertendo a lógica original do liberalismo iluminista de que, ao se instituir um Estado, ele estivesse subjugado ao império da lei (Rule of Law) para que não pudesse usurpar de seus poderes e tornar-se totalitário nem tampouco infringir os direitos individuais, o Estado contemporâneo passou a utilizar-se da própria lei, e mais especificamente da lei penal, para expandir o escopo de sua vigilância e de restrição dos direitos dos cidadãos, com a justificativa de garantir harmonia e pacificação social, dando ensejo ao que se convencionou denominar na literatura política de Estado Penal, em substituição a um almejado Estado de Bem-estar que, ao menos no Brasil, nunca chegou a constituir-se.

O direito penal, aqui considerado tanto em seu aspecto material quanto processual, passa a ser ofertado como o principal instrumento de regulação dos bens jurídicos e das lutas instituídas em torno desses bens, sejam eles “coisas” ou “valores”. Assim, o confisco penal do conflito (GARLAND, 2008) subtrai de outras esferas de atuação do Estado - como a administrativa e a assistencial, e principalmente da sociedade, a oportunidade de lidar de forma construtiva e compositiva com as disputas, uma vez que, além de erigir o Estado a principal protagonista do processo criminal, cria sempre elementos antagônicos e negativos de expressão, na oposição entre vítimas e culpados, justiça e punição, segurança e liberdade.

No contexto de uma sociedade de riscos emergentes (GIDDENS; BECK; LASH, 1997), o direito penal vai se autolegitimando ao ganhar amplitude inclusive sobre situações



meramente prováveis ou potenciais e, com base na perversão de sua suposta função preventiva ou dissuasória e sem nenhuma conexão empírica com realidade criminológica nem reflexões acerca das reais funções que a pena e a punibilidade desempenham, transforma a punição, e todo o processo institucional que ela engendra, em um fim em si mesmo.

Atualmente, a positivação das normas sociais em âmbito penal, da maneira como vem sendo empreendida, ao mesmo tempo em que se propõe a garantir a segurança jurídica das relações, também se presta a consolidar exclusões e reforçar os processos de (re)marginalização de determinados segmentos sociais. Ainda que a dogmática jurídica tente conferir aos diversos ramos do direito as concepções de imparcialidade, generalidade e racionalidade, os processos de criminalização seletiva decorrentes da operacionalização do direito penal são a prova de que a lei incide sobre públicos específicos, com consequências desproporcionais aos danos sociais que visa combater ou proteger e sem resultados eficazes para a paz social que diz objetivar.

Confunde-se, assim, a mera inflação legislativa, decorrente de um “estilo retaliador de elaboração de leis” (GARLAND, 2008, p. 373), com a legitimidade do Estado para produzir normas que respaldem o uso da força - simbólica e real - diante de indivíduos e situações “desviantes”, assim definidas pelo processo de criminalização primária desempenhada pela atividade legislativa. Entretanto, ao invés de reforçar seu poder, o recurso à limitação de direitos e à violência institucionalizada nada mais é do que um perigoso caminho para a fragilização do Estado. Conforme atesta Arendt

A violência sempre é dada a destruir o poder; [...] O que jamais poderá florescer da violência é o poder.

[...]

Quando a violência não é mais apoiada pelo poder, que ao mesmo tempo a restringe, a conhecida inversão dos meios pelos fins terá acontecido. Os meios, meios de destruição, determinam agora os fins - com a consequência de que os fins serão a destruição de todo poder. (2004, p. 33-34).

A mera legalidade ou, melhor, a mera formalização legal do espaço de atuação do Estado em matéria criminal, não significa, pois, a consolidação do poder estatal se esta “legalidade”, ao criar uma ordem social fictícia, estiver tentando substituir sua

incapacidade de exercer o poder de forma legítima. Para ser válido, segundo Kelsen, o ordenamento jurídico deve ter limites temporais, pessoais e materiais e deve ser “não apenas legítimo, mas também eficaz” (KELSEN *apud* BOBBIO, 1999, p. 94).

Diante de todas estas constatações, é necessário pensar a produção legislativa e toda a máquina pública que ela movimenta com a finalidade não de ampliar a ação do Estado, mas, precipuamente, de proteger os indivíduos das manifestações desvirtuadas desta ação, estabelecendo limites claros e sensatos ao seu alcance, sem, contudo, se deixar seduzir pela tautologia simplista da dogmática jurídica que afirma que os limites do direito penal encontram-se unicamente no que a própria lei determina (FERNANDEZ; FERNADEZ BISNETO, 2010).

Como expressão escrita de posicionamentos políticos, o sistema jurídico penal deve representar um projeto de Estado que “deve ser”, e não que “se quer evitar”; um projeto que conjugue a estrutura jurídica ao contexto social na qual ela é produzida, interpretada e deve surtir efeitos, tendo como objetivos fundamentais promover maior autonomia dos indivíduos e maior empoderamento social e resultando, assim, na garantia, e não o cerceamento, de direitos e no fortalecimento da democracia. Nas palavras de Zaffaroni e Batista

Não é possível prescindir-se de um *sistema conceitual* na elaboração de um direito penal que almeje cumprir alguma função dentro de uma modelo de estado de direito, por ser inadmissível que a irracionalidade seja fonte de um saber que aspira a uma função racional.

[...]

O sistema deve, adequadamente, levar em conta o objetivo prático do saber jurídico penal (oferecer paradigmas decisórios para as agências jurídicas) no sentido político de potencialização de seu próprio poder controlador, de contenção do poder punitivo, reforço do estado de direito e de redução do estado de polícia. (2003, p. 170, grifos no original).

5 FUNDAMENTOS TÉCNICOS PARA UMA LEGISLAÇÃO PENAL MÍNIMA

Como anteriormente afirmado, além de comprometer a efetividade dos dispositivos, a produção excessiva de normas não significa necessariamente dinamismo ou produtividade dos atores legiferantes, mas, antes, certa falta de objetividade em relação aos meios propostos e vinculação em relação aos reais fins que serão alcançados, ocasionando instabilidade social e confusão da opinião pública, que, por sua vez, retroalimentam a demanda por mais regulamentação da vida em sociedade, mais repressão, mais prisão.

Não bastassem os fortes argumentos críticos que a criminologia e a ciência política fazem ao uso excessivo da positivação em matéria criminal, a própria Ciência Legística tece uma série de recomendações que tem como objetivo garantir a qualidade da produção legislativa, para que esta atividade não se perca no mero formalismo nem deturpe a função política do Poder Legislativo. Partindo de parâmetros que extrapolam o próprio direito ou a mera dogmática jurídica, a Legística busca promover uma política legislativa de qualidade amparada na aproximação da lei com a realidade social e com as políticas públicas, considerando como principal instrumento de trabalho a adoção de uma avaliação do impacto legislativo.

Segundo o Manual de Redação da Presidência da República (2002), o processo legislativo deve ter como objetivo máximo dar concretude aos ditames da Constituição Federal e atender às funções:

- de integração: A lei cumpre uma função de integração ao compensar as diferenças jurídico-políticas no quadro de formação da vontade do Estado (desigualdades sociais, regionais, etc.);
- de planificação: A lei é o instrumento básico de organização, definição e distribuição de competências;
- de proteção: A lei cumpre uma função de proteção contra o arbítrio, ao vincular os próprios órgãos do Estado;
- de regulação: A lei cumpre uma função reguladora ao direcionar condutas mediante modelos;
- de inovação: A lei cumpre uma função de inovação na ordem jurídica e no plano social (p. 78).

Para realizar tais funções, todos os manuais e produções doutrinárias consultados propõem a adoção de princípios essenciais a serem verificados na prática de uma atividade legislativa de qualidade, tais quais¹²:

1. Subsidiariedade: antes da regulamentação pelo Estado, é preciso verificar se a situação ou problema social que vai ser positivado não será melhor resolvido pelas regras de convivência comunitária, tendo em vista não só a limitação do orçamento estatal para abrigar todas as despesas criadas pelas leis, mas, principalmente, a promoção do empoderamento social para solução de seus conflitos e desenvolvimento de suas potencialidades.

2. Necessidade: antes de optar-se por produzir uma norma, seja ela do nível que for, deve-se verificar se não há outras ações governamentais disponíveis, mais eficazes e imediatas, já que a lei, por si só, não resolverá o problema social ao qual se refere, sobrepondo-se ou falsamente substituindo uma possível política pública;

3. Proporcionalidade: caso a positivação seja a opção mais recomendada, deve-se optar pela norma de natureza mais específica (regulamento, portaria, instrução normativa, etc), que incida diretamente na arena ou no problema que se quer enfrentar, evitando generalizações ou questionamentos jurídicos que comprometam a legitimidade ou o alcance da regra;

4. Responsabilidade: os atores responsáveis pela produção das normas que forem necessárias devem ser coerentes e comprometidos com seus objetivos desde a elaboração até a implementação, assumindo o compromisso com a responsividade da lei produzida e arcando com as consequências que ela acarretar;

5. Transparência: o processo de produção da norma deve ser aberto ao público, tanto para que ele possa aportar contribuições advindas de suas experiências e conhecimento, quanto para que possa ser informado a partir de quais evidências e pressões as leis estão sendo produzidas;

¹² Princípios adaptados a partir, principalmente, do *Relatório MandelKern para a Melhoria da Qualidade Legislativa*, 2002, tendo como referência o Produto 1 da Consultoria Pnud/Depen para Formulação de Modelo de Gestão para as Alternativas Penais, “Proposta de conceitos, princípios e diretrizes para as alternativas penais”, de Fabiana Leite.

6. Simplicidade: as normas produzidas devem utilizar linguagem acessível e de fácil compreensão por parte da população, a fim de estimular seu cumprimento e facilitar a fiscalização de sua aplicabilidade, especialmente se tratarem da restrição de direitos;

7. Inteligibilidade: no intuito criar leis úteis e eficazes, é necessário verificar sua coerência e adequação ao sistema jurídico já existente, aos princípios constitucionais e às estruturas organizacionais das quais a lei demandará atuação.

Alem destes princípios, também se mostra importante considerar, como passo preliminar na busca por uma agenda legislativa penal mínima, de que maneira é possível definir que os temas entrem na pauta do Poder Legislativo - vias procedimentais internas, como regulamentos das Casas do Congresso Nacional, ou externas, como propositura do Poder Executivo ou iniciativa popular; quais são os impulsos dos quais decorrem a propositura de uma lei - se jurídicos, políticos ou sociais; qual o contexto e a conjuntura na qual a lei está sendo proposta - considerando a opinião pública e a consulta aos segmentos que serão afetados pela norma e que tem interesses envolvidos na sua produção; e como se dará a execução da norma - em termos de suporte estrutural e políticos em relação os objetivos perseguidos (ALMEIDA, 2007).

Depois de atendidos os requisitos principiológicos e anteriores à propositura de uma determinada norma, cumpre observar o que dispõe a própria Câmara dos Deputados (2014) como diretrizes estipuladas para a avaliação do impacto legislativo, ao elencar questões orientadoras que devem ser respondidas para bem cumprir a tarefa de legislar:

- “Qual são a natureza e a escala do problema que a norma pretende resolver, como esse problema vem evoluindo ao longo do tempo, e quais são os setores da sociedade que são mais afetados pelo problema?”
- “Como resolver o problema? Para resolver o problema, quais os objetivos a serem atingidos pela Lei?”
- “Quais são as principais proposições alternativas que possibilitam alcançar esses objetivos?”
- “Quais são as prováveis consequências econômicas, sociais e ambientais de cada uma dessas proposições alternativas?”

- “Como comparar as principais proposições alternativas elencadas considerando a eficiência e a eficácia de cada uma delas no equacionamento do problema?”
- “Feita a comparação entre as proposições alternativas, qual se mostra mais indicada a ser adotada e porque razões?”
- “Como pode ser organizado o monitoramento dos reflexos da proposição mais indicada e sua futura reavaliação?”

O mesmo documento estabelece, ainda, que a definição de objetivos deve estar diretamente relacionada aos problemas e às causas dos problemas a serem equacionados e às políticas já existentes (objetivos gerais medidos por indicadores de impacto), considerando “a natureza e o domínio específico da lei ou proposição” (objetivos específicos medidos por indicadores de resultado). Para tanto, o objetivo deve ser:

Específico: Os objetivos devem ser precisos e concretos o suficiente para não estarem abertos a diferentes interpretações. Eles devem ser entendidos de forma semelhante por todos.

Mensurável: Os objetivos devem definir um estado futuro desejado em termos mensuráveis, de modo que seja possível verificar se o objetivo foi alcançado ou não. Tais objetivos são quantificados ou baseados numa combinação de descrições e escalas pontuáveis.

Atingível: Se os objetivos e respectivas metas devem influenciar comportamentos, os responsáveis por esses comportamentos devem ser capazes de realizá-los.

Relevantes: Objetivos e metas estabelecidos devem ser ambiciosos, mas eles devem também ser realistas para que sejam atingíveis.

Definidos no tempo: Os objetivos e metas serão vagos se não estiverem relacionados a um determinado período para serem atingidos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014, 12-13).

Tanto os princípios gerais quanto os objetivos específicos de uma proposição legislativa devem atentar para a capacidade institucional de interpretar e implementar a norma e, pensando-se em uma inovação da envergadura que a mudança na lógica da política penal exige, também é preciso pensar em normas que modifiquem o próprio funcionamento das estruturas do sistema de justiça criminal, habituadas a atuar de modo automático em

busca do sentenciamento, já que não é possível promover mudanças significativas se os atores e os fluxos continuarem operando da mesma forma.

Verifica-se, por exemplo, no Manual da Presidência (2002), uma salutar preocupação com as peculiaridades das proposições legislativas em matéria penal, destacando a necessidade de aplicar princípios básicos à normatização, como a legalidade e anterioridade, e outros menos difundidos, como a proporcionalidade (aqui aplicada em sentido mais específico do que aquele proposto nos princípios gerais da legística acima referidos), indicando que

A simples existência de lei não se afigura suficiente para legitimar a intervenção no âmbito dos direitos e liberdades individuais. Faz-se mister, ainda, que as restrições sejam proporcionais, isto é, que sejam “*adequadas e justificadas pelo interesse público*” e atendam “*ao critério de razoabilidade*”. Em outros termos, tendo em vista a observância do princípio da proporcionalidade, cabe analisar não só a legitimidade dos objetivos perseguidos pelo legislador, mas também a *adequação* dos meios empregados, a *necessidade* de sua utilização, bem como a *razoabilidade*, isto é, a ponderação entre a restrição a ser imposta aos cidadãos e os objetivos pretendidos (Ob. Cit., p. 84, grifos no original).

Assim como o princípio da densidade da norma, “porquanto eventual incriminação vaga ou imprecisa de certos fatos poderia reduzir a segurança jurídica, nulificando a garantia que se pretende alcançar com o princípio da reserva legal” (Idem, p. 84).

Ainda, o Decreto 4.176/2002, que “Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal”, quando trata das regras gerais para elaboração de normas penais (art. 11), apesar de recomendar o cuidado com a compatibilidade entre as normas a serem propostas e as já existentes, propõe apenas que essa harmonização se dê a partir da “definição clara e objetiva de crimes” e da evitação de “normas penais em branco”.

6. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA UMA NOVA AGENDA LEGISLATIVA PARA A POLÍTICA DE ALTERNATIVAS PENAIS

A discussão sobre uma agenda legislativa aqui posta não se presta a ampliar ou referendar as formas de controle legal sobre a sociedade, mas, ao contrário, pretende questionar, restringir e qualificar os espaços de incidência do direito penal sobre a vida dos cidadãos e sobre os conflitos sociais e interpessoais, conforme exposto nos fundamentos políticos e técnicos acima referidos que devem orientar a atividade legislativa em matéria criminal.

Seguindo as lições de Baratta (s/d), parte-se das garantias e direitos individuais consagrados em uma teoria mais ampla dos direitos humanos para estabelecer o limite e o objeto da lei penal, buscando a “máxima contenção da violência punitiva, que atualmente constitui o momento prioritário de uma política alternativa do controle social” (p. 4); assim como das diretrizes de Zaffaroni (1986) para uma reforma geral do direito criminal na América Latina que esteja amparada na prevalência das normas internacionais voltadas à proteção da dignidade humana e à supressão de qualquer tipo de arbitrariedade e abusos cometidos na produção e uso da lei penal.

Não por outro motivo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) cumpre importante papel orientador nas propostas a seguir apresentadas, que vêm embasadas, ademais, nas recomendações feitas pelos relatórios da Relatoria Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, tal qual o “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas” (2013).

Atende-se, também, nesse sentido, às orientações das Regras de Tóquio da Organização das Nações Unidas (1990) em relação à elaboração de medidas não privativas de liberdade, no sentido de encorajar o recurso a estratégias que visem à isenção da pena e à descriminalização, e que evitem a judicialização dos conflitos ou, em havendo intervenção judicial, que esta seja feita de acordo com o princípio da intervenção mínima.

Ressalta-se, ainda, o mais recente relatório do Relator Especial da ONU sobre Tortura e outras formas cruéis, desumanas e degradantes de tratamento e punição no Brasil (2016), que discorre sobre o agravamento dos problemas decorrentes do hiperencarceramento em massa no país e requer medidas urgentes das autoridades públicas para a superação desta situação já de tão longa data denunciada; e o “Manual de principios básicos y prácticas

prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento”, publicado em 2010 pelas Nações Unidas.

Vale ressaltar, ainda, que muitas das sugestões listadas, como maior ou menor grau de adaptação, são oriundas ou tiveram como referência os documentos e textos apresentados na Bibliografia e decorrem de extensos estudos e pesquisa voltadas aos temas do desencarceramento, do uso da prisão, das alternativas penais, da relação entre a lei de drogas e o aumento da massa carcerária, assim como da colaboração de parceiros da Coordenação-Geral de Alternativas Penais¹³.

Em específico, as propostas também estão pautadas nos princípios e diretrizes apresentados no bojo da consultoria voltada à Formulação de Modelo de Gestão para Alternativas Penais, com vistas a garantir os postulados de (i) **intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa**; (ii) **da dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais**; e da (iii) **ação integrada entre os entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento**, reproduzidos no Anexo I deste produto.

Pelo primeiro postulado, orientam-se práticas descriminalizadoras, que levem a resolução de conflitos para outras esferas distintas do âmbito penal, e que tenham um viés menos controlador e mais restaurativo, restando ao campo penal condutas residuais que possam ser tratadas pela via das alternativas penais e que visem mitigar a “vulnerabilidade do criminalizado frente ao próprio sistema penal” (Zaffaroni *apud* Leite, 2015), modificando a relação deste sistema com as partes em conflito e o papel que o Estado deve desempenhar seja como produtor ou aplicar das normas penais.

Já em decorrência da assunção do postulado referente às pessoas em cumprimento de alternativas penais, almeja-se com as propostas legislativas que seguem reforçar e ampliar o primado da liberdade, recorrendo, para tanto, a uma maior regulamentação e restrição das possibilidades de casos e critérios que possam ensejar a prisão provisória, bem como de ampliação das hipóteses em que se garanta o cumprimento da pena em liberdade ou se limite ao máximo o tempo de reclusão ou detenção do apenado,

¹³ Agradeço a Victor Pimenta, Diogo Machado, Fabiana Leite e Guilherme de Souza pelas contribuições oferecidas a este produto.

garantindo o protagonismo e responsabilização das pessoas envolvidas, a reparação de danos quando possível e a restauração das relações quando desejável pelas partes, de forma que a adequação da pena ou medida e o cumprimento da mesma se traduzam na real resolatividade do conflito para as pessoas envolvidas no caso trazido à esfera penal (LEITE, 2015, p. 35).

Por fim, seguindo o postulado que orienta a integração entre os diversos órgãos do sistema de justiça, objetiva-se planejar e definir uma rede de articulação das instâncias envolvidas no cumprimento e acompanhamento das alternativas penais, potencializando suas capacidades e criando suporte estrutural capaz de atender às pessoas de acordo com suas necessidades e com a especificidade que cada caso requer, aprimorando e conciliando os procedimentos jurídicos aos atos administrativos demandados, sempre considerando a importância da participação da comunidade nesses espaços e a restrição de qualquer personificação ou discricionariedade desmedida na elaboração ou aplicação da lei, por meio da institucionalização crítica e consistente de novas práticas na seara criminal.

Assim, considerando estes postulados, as propostas de modificação legislativa apresentadas no próximo tópico deste documento estão divididas conforme as três categorias abaixo elencadas, não necessariamente excludentes ou exaustivas, organizadas a partir do conteúdo que a proposição envolve:

- a) Estrutural: propostas cujos conteúdos objetivam modificar ou criar arranjos organizacionais ou estruturas de médio e longo prazo, com abrangência macrojurídica ou política, a partir dos quais sejam engendrados novos padrões de atuação e implementação em relação à política criminal.
- b) Processual/Procedimental: propostas que envolvem mudanças nos ritos, etapas ou fluxos do sistema penal, e implicam a simplificação e adequação do funcionamento da máquina judiciária e administrativa às necessidades dos envolvidos no processo ou na execução penal.
- c) Material: propostas que incidem no mérito dos direitos e garantias individuais, em especial na busca irrestrita da liberdade como regra e na exclusão de condutas conflitivas do âmbito do direito penal.

As propostas também estão vinculadas aos respectivos princípios da política de alternativas penais e são acompanhadas de uma breve justificativa ou indicação do objetivo perseguido, bem como dos dispositivos legais que a elas se aplicam ou com os quais têm alguma correlação. Quando não houver previsão específica já positivada, faz-se menção aos Anteprojetos de Lei do Código Penal (PLS 236/2012), do Código de Processo Penal (PLS 156/2009), e da Lei de Execuções Penais (PLS 513/2013).

7. PROPOSTAS

TIPO	PRINCÍPIO	OBJETIVO / JUSTIFICATIVA	PROPOSTA	NORMAS CORRELATAS
Estrutural	Interinstitucionalidade / Interdisciplinaridade / Limites do poder discricionário / Separação de competências	Institucionalizar um sistema nacional, abrangente e integrado sobre alternativas penais	<ul style="list-style-type: none"> Instituir o Sistema Nacional de Alternativas Penais, que integre e defina as competências dos entes federados no acompanhamento das alternativas penais, bem como na promoção dos princípios de autodeterminação responsável, de liberdade e de autonomia da pessoa submetida à alternativa. 	
Estrutural	Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Interinstitucionalidade	Garantir recursos substanciais para a política de alternativas penais, a fim de efetivar e consolidar os projetos relacionados	<ul style="list-style-type: none"> Propugnar pela aprovação de Substitutivo ao Projeto de Lei 68/2014, para prever a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de programas específicos com critérios definidos por ato do Poder Executivo federal, garantindo um mínimo percentual de aplicação de recursos para promoção de projetos voltados às alternativas penais. 	PLS 68/2014
Estrutural	Instrumentalidade e simplicidade dos atos e formas / Economia / Interdisciplinaridade	Garantir preferência e fortalecimento da aplicação de alternativas penais	<ul style="list-style-type: none"> Criar Varas Especializadas em Execução de Alternativas Penais (VEAPs), sendo que, em comarcas onde não exista Central de Alternativas Penais instituídas pelo Poder Executivo, as VEAPs deverão contar com equipe multidisciplinar responsável pelo acompanhamento dos cumpridores. Assegurar que as VEAPs estabeleçam rotinas e formas simplificadas de funcionamento e de comunicação de seus atos às pessoas em 	Leis Orgânicas dos Poderes Judiciários Estaduais e afins



			<p>cumprimento de alternativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir que as VEAPs estejam estreitamente articuladas com as Centrais de Alternativas Penais estabelecidas no âmbito do Poder Executivo. 	
Estrutural	Interatividade ou participação social	Ampliar e garantir a participação da sociedade no acompanhamento do cumprimento das alternativas penais	<ul style="list-style-type: none"> • Regular a estrutura e o funcionamento dos Conselhos da Comunidade e dos Conselhos Penitenciários, inserindo entre suas competências a participação no âmbito da política de alternativas penais. • Incluir representantes dos movimentos sociais e de familiares de apenados no rol de membros integrantes dos Conselhos da Comunidade e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária • Garantir a autonomia dos Conselhos e o caráter deliberativo e vinculante de seus pareceres e recomendações 	LEP, art. 63 e ss.; art. 69 e art. 80
Estrutural	Interatividade ou participação social / Separação de competências	Garantir a transparência e eficiência da execução penal, bem como a efetivação de direitos fundamentais dos apenados	<ul style="list-style-type: none"> • Criar e regulamentar o exercício de atividades de Ouvidorias Externas e Independentes, capitaneadas por membros externos à carreira pública, escolhidos no âmbito da Sociedade Civil, voltadas ao acompanhamento da execução da pena privativa de liberdade e das alternativas penais. 	PLS 513/2013
Estrutural	Idoneidade / Normalidade	Garantir a privacidade das pessoas submetidas	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer critérios para o tratamento e sigilo dos dados penais, assegurando a preservação da intimidade e da inviolabilidade da 	Lei 12.714/2012



		ao sistema de justiça criminal	imagem, sem, contudo, prejudicar a transparência e publicidade das informações.	PL 330/2013
Estrutural	Prevenção geral / Intervenção penal mínima / Limites do poder discricionário / Separação de competências / Interinstitucionalidade / Interdisciplinaridade	Ampliar o conhecimento sobre sistema penal, bem como sobre as alternativas penais e sua preferência frente às consequências danosas da prisão	<ul style="list-style-type: none"> Incluir nos currículos de formação e aperfeiçoamento de membros da magistratura, ministério público e defensoria a disseminação de tratados internacionais, políticas e planos nacionais, e diretrizes referentes às alternativas penais. 	Lei Orgânica da Magistratura e outras leis afins
Estrutural	Prevenção geral / Interdisciplinaridade	Ampliar o conhecimento crítico sobre o crime, a punição e o sistema de justiça criminal	<ul style="list-style-type: none"> Inserir a disciplina de Criminologia no Eixo de Formação Fundamental das Diretrizes Curriculares dos cursos de direito estabelecidas pelo Ministério da Educação. 	Lei nº 9.394 / 1996
Estrutural	Horizontalidade e autocomposição	Ampliar o conhecimento crítico sobre o crime, a punição e o sistema de justiça criminal, destacando a perspectiva da justiça restaurativa	<ul style="list-style-type: none"> Prever regulamentarmente a capacitação dos integrantes do sistema de justiça penal e das equipes multidisciplinares sobre práticas restaurativas entre vítimas e apenados, para promovê-las sempre que indicado ao caso e preferível pelas partes. 	
Estrutural	Individuação / Provisoriedade / Limites do poder	Promover o estrito cumprimento das garantias processuais das pessoas	<ul style="list-style-type: none"> Incluir nos critérios de progressão da carreira por merecimento dos magistrados o cumprimento dos prazos para a concessão de benefícios ao apenado. 	Lei Orgânica da Magistratura



	discricionário /	apenadas		
Estrutural	Prevenção geral / Economia / Promoção da equidade, proteção social e necessidades reais / Interinstitucionalidade	Garantir consolidação e expansão das estruturas voltadas à aplicação das alternativas penais	<ul style="list-style-type: none"> Regulamentar, em articulação conjunta entre sistema de justiça e Centrais de Acompanhamento às Alternativas Penais junto ao Poder Executivo, a destinação da pena pecuniária para projetos vinculados às alternativas penais. 	Resolução CNJ n. 154/2012 (ADI 5388)
Estrutural; Processual / Procedimental	Proporcionalidade / Provisoriedade / Dignidade e liberdade	Evitar a superpopulação carcerária e a violação de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer legalmente a previsão de <i>numerus clausus</i>, restringindo o limite de ocupação à capacidade das unidades prisionais e determinando o cumprimento da pena sempre em regime menos gravoso quando não houver vagas suficientes no sistema penitenciário. Prever legalmente que os presos provisórios só sejam levados às unidades de privação de liberdade se, antes, houver vaga para todas as pessoas condenadas em definitivo à prisão. 	PLS 513/2013
Processual / Procedimental	Presunção de inocência / Dignidade e liberdade	Criar meios de responsabilização do Estado e seus agentes pelo uso ilegal e abusivo do direito penal e, em especial, da privação de liberdade	<ul style="list-style-type: none"> Prever expressamente o direito a reclamar do Estado a reparação pela prisão ilegal, criando procedimentos administrativos sumários, sem prejuízo da correspondente ação judicial para ação civil. 	



Processual / Procedimental	Instrumentalidade e simplicidade dos atos e das formas / Separação de competências / Interatividade ou participação social	Garantir a transparência e o monitoramento das condições de aprisionamento	<ul style="list-style-type: none"> Prever que os juízes da execução produzam e publicizem relatórios periódicos sobre os tipos e quantidades de penas aplicadas, os tipos e quantidades de benefícios concedidos, a quantidade de presos que já cumpriram sentenças, entre outros dados. 	PLS 513/2013
Processual / Procedimental	Individação / Respeito às trajetórias individuais e reconhecimento das potencialidades / Promoção da equidade, proteção social e necessidades reais	Promover a garantia dos direitos sociais para as pessoas submetidas ao sistema de justiça criminal	<ul style="list-style-type: none"> Prever que, independentemente da aplicação de medidas cautelares diversas da prisão no âmbito das audiências de custódia, o magistrado oriente o encaminhamento da pessoa autuada à Central de Alternativas Penais ou unidade similar, para informações e acesso à rede de serviços públicos assistenciais, assegurando a voluntariedade de participação e inclusão nos mesmos. 	CPP, art. 310
Processual / Procedimental	Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Celeridade / Provisoriedade / Limites do poder discricionário	Evitar conceitos vagos e imprecisos, restringindo a margem de discricionariedade e garantindo os direitos do acusado	<ul style="list-style-type: none"> Regulamentar o conceito de “duração razoável do processo”, considerando a somatória dos prazos processuais já estabelecidos para cada uma das etapas da persecução criminal. 	CF, art. 5, LXXVIII
Processual/ Procedimental	Intervenção penal mínima / Reserva da lei ou legalidade / Dignidade e liberdade	Garantir o cumprimento do princípio constitucional de presunção de	<ul style="list-style-type: none"> Prever legalmente, em consonância com o ditame constitucional, a impossibilidade de “cumprimento provisório da pena” decorrente de sentença condenatória de 2º grau recorrível. 	CF, art. 5º, LVII PLS 402/2015



		inocência		
Processual / Procedimental	Subsidiaridade / Intervenção penal mínima / Provisoriedade	Primar pela excepcionalidade da prisão, promovendo o desencarceramento e garantindo a liberdade das pessoas já responsabilizadas nos limites da lei	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer a obrigatoriedade do livramento condicional nos casos previstos no art. 83, caput, do CP, substituindo o verbo “poderá” pelo verbo “deverá”. • Revogar o parágrafo único do art. 83 do Código Penal, visto que os incisos do artigo já trazem as condições que podem ser aplicadas a qualquer tipo de crime. • Revogar o trecho “aptidão para prover à própria subsistência mediante trabalho honesto” do inciso III, do art. 83, do CP. 	CP, art. 83 e ss.
Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Subsidiariedade / Proporcionalidade / Dignidade e liberdade	Aplicar a responsabilização penal de forma individuada e condizente com a situação da pessoa em cumprimento	<ul style="list-style-type: none"> • Alterar a redação do art. 318 do CPP, determinando que nos casos elencados nos incisos o juiz “deverá” decretar a prisão domiciliar. 	CPP, art. 318 Lei 13.257/2016
Processual / Procedimental	Proporcionalidade / Idoneidade / Dignidade e liberdade / Respeito e promoção das diversidades	Considerar as condições individuais do apenado e garantir-lhe condições dignas de cumprimento da pena	<ul style="list-style-type: none"> • Prever a obrigatoriedade da prisão domiciliar para os casos previstos no art. 117 da LEP, substituindo a expressão “Somente se admitirá” por “Determinar-se-á”, bem como a possibilidade da aplicação da prisão domiciliar para os demais regimes quando o juiz entender adequado. 	LEP, art. 117
Processual / Procedimental	Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Proporcionalidade /	Atender aos parâmetros do Sistema Interamericana de	<ul style="list-style-type: none"> • Restringir as hipóteses que autorizam a prisão preventiva aos casos de “perigo de fuga” ou “obstáculos do processo”. • Revogar a previsão de possibilidade de decretar a prisão preventiva 	CPP, art. 282; art. 312 e ss.



	Provisoriedade / Dignidade e liberdade / Presunção de inocência	Direitos Humanos e evitar conceitos vagos e imprecisos, restringindo a margem de discricionariedade e garantindo os direitos do acusado; e restringir as hipóteses de restrição da liberdade de pessoas ainda não julgadas.	em razão de descumprimento de medida cautelar, principalmente no caso de não pagamento de fiança por parte de pessoas em situação de hipossuficiência econômica. <ul style="list-style-type: none"> • Revogar a previsão de possibilidade de decretar a prisão preventiva no caso de dúvida sobre a identidade civil da pessoa. • Incluir nas hipóteses de decretação de prisão preventiva do art. 313, incisos I e II, a necessidade do crime ter sido cometido com violência. • Rejeitar a proposta do Anteprojeto de Novo Código de Processo Penal que prevê a possibilidade de decretação da prisão preventiva “em face da extrema gravidade do fato” e “diante da prática reiterada de crimes pelo mesmo autor”. • Rejeitar a previsão do Anteprojeto de Novo Código de Processo Penal de que a prisão preventiva possa durar até 720 dias, propondo, como substitutivo, a indicação de prazo adequado, considerando a duração razoável do processo. 	PLS 156/2009
Processual / Procedimental	Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Proporcionalidade / Provisoriedade / Dignidade e liberdade / Individuação	Exigir explícita e contundente motivação para a necessidade de se restringir a liberdade da pessoa submetida ao sistema criminal	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar que o juiz criminal, no ato de conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, fundamente técnica e especificamente a gravidade concreta do suposto crime cometido (bem jurídico tutelado), sua relação com a medida cautelar aplicada, bem como as razões da não aplicação das medidas cautelares diversas da prisão. 	CPP, art. 282 e 310 e ss.
Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Proporcionalidade /	Restringir as hipóteses de restrição da	<ul style="list-style-type: none"> • Revogar a possibilidade de prisão temporária no caso de impossibilidade de identificação civil da pessoa. 	Lei 7.960/1989



	Provisoriedade / Dignidade e liberdade	liberdade de pessoas ainda não julgadas.		
Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Limites do poder discricionário / Dignidade e liberdade	Evitar ilegalidades e garantir que a prisão em flagrante não seja usada em substituição às políticas substanciais de segurança pública	<ul style="list-style-type: none"> • Vedar expressamente a “entrada franqueada” em domicílio como forma de obtenção de prova para instrução criminal. • Rejeitar proposta que pretende criar o “flagrante provado”. 	CF, art. 5, XI CPP, art. 304, § 2º PL 373/2015
Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Proporcionalidade / Dignidade e liberdade	Evitar excessos punitivos ou exigências que dificultem o cumprimento de benefícios processuais	<ul style="list-style-type: none"> • Vedar a aplicação da medida de monitoração eletrônica nos casos em que não for cabível a prisão preventiva. • Vedar a aplicação de mais de uma medida cautelar nos casos em que não for cabível a prisão preventiva. • Vedar a cumulação de exigência de condições para a decretação da suspensão condicional da pena ou do processo. 	CPP, art. 282, § 1º CP, art. 78, § 2º Lei 9.099/1995, art. 89, § 1º
Processual / Procedimental	Reserva da lei ou legalidade / Proporcionalidade / Limites do poder discricionário	Primar pela liberdade de pessoas responsabilizadas dentro dos limites legais	<ul style="list-style-type: none"> • Alterar a redação do art. 33 do CP para prever expressamente que o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a quatro anos e não exceda a oito, e o não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a quatro anos, “deverá” cumprir a pena, no máximo, em regime semiaberto e aberto, respectivamente. 	CP, art. 33
Processual / Procedimental	Reserva da lei ou legalidade / Proporcionalidade / Limites do poder	Evitar conceitos vagos e imprecisos, restringindo a margem de	<ul style="list-style-type: none"> • Revogar os critérios de “conduta social” e “personalidade do agente” que atualmente determinam tanto a conversão da pena privativa de liberdade em restritiva de direitos, como a suspensão 	CP, art. 44, III; art. 59, caput; art. 77, II



	discricionário	discricionarieidade e garantindo os direitos do acusado	condicional do processo, a fixação inicial da pena e, consequentemente, do regime inicial de cumprimento.	Lei 9.099/1995, art. 76, III
Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Proporcionalidade / Limites do poder discricionário	Restringir o uso do sistema penal a crimes cujo bem jurídico tutelado seja realmente relevante para a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Substituir o verbo “poderá” por “deverá” na previsão referente à hipótese de substituição da pena nos casos de furto cometido por réu primário, sendo de pequeno valor a coisa furtada. 	CP, art. 155, § 2º
Processual / Procedimental	Resposta não contingente / Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Proporcionalidade	Restringir o uso da privação de liberdade a crimes cujo bem jurídico tutelado seja realmente relevante para a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Revogar a previsão de pena privativa de liberdade para todos os crimes de menor potencial ofensivo (aos quais a lei comina pena máxima não superior a 2 anos), prevendo a aplicação autônoma, quando for o caso, de pena restritiva de direito. 	PLS 236/2012
Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Reserva da lei ou legalidade / Proporcionalidade /	Buscar a aplicação de medidas efetivamente resolutivas no contexto das violências domésticas	<ul style="list-style-type: none"> • Prever a possibilidade de transação penal ou suspensão condicional do processo, na forma do arts. 2º e 89 da Lei 9.099, para os crimes previstos na Lei Maria da Penha, vinculando a aplicação dessas medidas à participação do acusado em serviço de responsabilização do agressor. 	Lei 9.099/1995 Lei 11.340/2006, art. 22
Processual / Procedimental	Proporcionalidade / Limites do poder discricionário / Respeito às trajetórias	Fazer cumprir os princípios de presunção de inocência e de <i>non</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciar legalmente a reincidência específica da reincidência genérica. • Para a aferição dos antecedentes e da conduta do agente, vedar a 	CP, arts. 63 e 64



	individuais e reconhecimento das potencialidades	<i>bis in idem</i>	utilização, seja na decretação de prisão provisória, seja na sentença definitiva, de processos não transitados em julgado ou de cuja data do cumprimento ou extinção da pena já tiver decorrido prazo superior a 5 anos, como fundamento de decisão judicial.	
Processual / Procedimental	Subsidiariedade / Intervenção penal mínima	Restringir o uso do da privação de liberdade a crimes cujo bem jurídico tutelado seja realmente relevante para a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar de 4 (quatro) para 6 (seis) anos o limite de pena privativa de liberdade a ser substituída por uma pena restritiva de direito. 	CP, art. 44, I
Processual/ Procedimental	Intervenção penal mínima / Reserva da lei ou legalidade / Proporcionalidade / Dignidade e liberdade	Dar preferência às medidas de responsabilização em liberdade	<ul style="list-style-type: none"> • Revogar a previsão do art. 44, §4, do CP, tendo em vista que as penas restritivas de direito são autônomas e devem ser aplicadas apenas entre as medidas indicadas no rol do art. 43. 	CP, art. 44, §4
Processual / Procedimental	Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Economia	Seguindo o modelo da Finlândia, privilegiar e incentivar o uso de penas restritivas de direitos em detrimento da pena privativa de liberdade	<ul style="list-style-type: none"> • Definir limite mínimo de aplicação de penas restritivas de direitos entre o universo total de penas aplicadas. 	
Processual/	Intervenção penal	Restringir a privação de liberdade ao	<ul style="list-style-type: none"> • Prever que, nas hipóteses de condenação do réu em diferentes 	CP, art. 59 e ss.



Procedimental	mínima / Proporcionalidade / Individuação	mínimo necessário para a responsabilização	ações penais, após aferida a possibilidade de conversão de penas privativas de liberdade em restritivas de direitos, unifiquem-se entre si somente as penas de mesma espécie, mantendo-se em suspenso, quando for o caso, o cumprimento das penas restritivas de direito até que o réu progrida do regime fechado ao regime semiaberto ou aberto e se torne possível o seu cumprimento.	
Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Reserva da lei ou legalidade / Proporcionalidade / Dignidade e liberdade	Garantir a primazia da liberdade e os direitos processuais do apenado, reduzindo o inchaço carcerário	<ul style="list-style-type: none"> • Prever legalmente que, nos casos de determinação de regime de cumprimento de pena ou progressão para regime mais benéfico, não havendo Colônia Agrícola, Industrial ou Similar ou Caso do Albergado, deve-se promover o imediato livramento condicional ou a decretação de prisão domiciliar do apenado, vedando-se expressamente sua permanência em regime mais gravoso do que ao que tem direito. • Vedar legalmente a negativa de progressão de regime no caso de não pagamento de multa, por equivaler-se à prisão por dívida, considerada inconstitucional. 	LEP, art. 112
Processual / Procedimental	Reserva da lei ou legalidade / Dignidade e liberdade	Promover o estrito cumprimento das garantias processuais das pessoas apenadas	<ul style="list-style-type: none"> • Prever a possibilidade de atribuição automática de benefício processual no caso de não observância de prazos legais pelos magistrados. 	PLS 156/2009
Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Proporcionalidade / Limites do poder discricionário	Primar pela liberdade de pessoas responsabilizadas dentro dos limites legais	<ul style="list-style-type: none"> • Definir critérios permanentes, sem prejuízo de outros estabelecidos periodicamente, para a concessão de graça e indulto. 	CF, art. 84, XII



Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Reserva da lei ou legalidade / Proporcionalidade / Dignidade e liberdade	Adotar modelo legal da Califórnia, com vistas a garantir condições dignas para o cumprimento de pena	<ul style="list-style-type: none"> • Prever expressamente a possibilidade de que os juízes da execução determinem, de ofício, a soltura de presos que se encontrem submetidos a circunstâncias de violações de direitos humanos. 	PLS 513/2013
Processual / Procedimental	Primado da vítima / Horizontalidade e autocomposição	Garantir o interesse da vítima durante o processo penal	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar as hipóteses de crimes cuja ação penal seja privada ou condicionada à representação da vítima, especialmente em casos de crimes contra o patrimônio. • Ampliar as possibilidades de aplicação dos institutos de renúncia e perdão judicial de titularidade da vítima. • Prever a suspensão do processo para qualquer crime, quando, após a denúncia ou queixa, a vítima aceitar participar de processo de mediação ou justiça restaurativa, decretando-se, caso o resultado seja satisfatório para a vítima, o perdão do crime e a consequente extinção da punibilidade. 	CP, art. 24 e ss. e 49 e ss. PLS 156/2009
Processual / Procedimental	Intervenção penal mínima / Horizontalização e autocomposição / Primado da vítima / Autonomia, consensualidade e	Garantir procedimentos que visem à restauração das relações sociais e à significação do processo penal tanto para a vítima como para o acusado	<ul style="list-style-type: none"> • Propugnar pela aprovação de Projeto de Lei sobre Justiça Restaurativa, considerando as boas práticas em curso no Brasil e as experiências internacionais. 	PL 7.006/2006



	voluntariedade			
Processual / Procedimental	Reserva da lei ou legalidade / Celeridade / Instrumentalidade e simplicidade dos atos e formas / Promoção da equidade, proteção social e necessidades reais	Formalizar legalmente as audiências de custódia	<ul style="list-style-type: none"> • Propugnar pela aprovação de Projeto de Lei sobre Audiência de Custódia, tendo como referência os termos da Resolução 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça. 	PLS 554/2011
Processual / Procedimental	Resposta não contingente / Subsidiariedade / Intervenção penal mínima /	Garantir que a legislação penal se aplica às circunstâncias estritamente necessárias, evitando os prejuízos individuais e sociais da pretensão punitiva	<ul style="list-style-type: none"> • Propugnar pela aprovação do Projeto de Lei sobre Responsabilidade Político-Criminal. 	PL 4.373/2016
Processual/ Procedimental	Limites do poder discricionário / Dignidade e liberdade / Responsabilização / Responsabilidade pelo fato	Garantir intervenções restaurativas, úteis e estritamente necessárias inclusive durante a execução	<ul style="list-style-type: none"> • Regular os procedimentos disciplinares aplicados nas unidades de privação de liberdade, estabelecendo limites que preservem a dignidade e integridade da pessoa em cumprimento de pena. • Estabelecer a vinculação entre as regras objetivas para sanções disciplinares e a declaração do diretor do estabelecimento penal 	LEP, art. 44 e ss.; art. 112



		penal	necessária para a progressão de regime.	
Material; Processual / Procedimental	Resposta não contingente / Prevenção geral / Proporcionalidade / Normalidade / Da responsabilidade pelo fato	Garantir tratamento diferenciado ao uso, porte e pequeno tráfico, tendo em vista a completa ineficácia da atual política criminal de drogas tanto para a redução do tráfico de entorpecentes, como para a responsabilização das pessoas envolvidas nos ilícitos de menor potencial ofensivo	<ul style="list-style-type: none"> • Adequar a legislação nacional a partir de discussão qualificada que acompanhe as tendências internacionais a respeito dos efeitos negativos da criminalização de condutas relacionadas a entorpecentes. • Descriminalizar o uso e da posse de substâncias para consumo próprio, inclusive com a determinação legal ou administrativa de quantidades limite de drogas, abaixo das quais deve operar a presunção de porte para consumo. • Reduzir as penas previstas na Lei 11.343/2006, prevendo maior diferenciação das hipóteses de envolvimento das condutas criminalizadas considerando o grau e tipo de participação na produção e comércio de entorpecentes. 	Lei 11.343/2006
Material	Proporcionalidade / Individuação / Respeito às trajetórias individuais e reconhecimento das potencialidades	Aplicar a responsabilização penal de forma individuada e condizente com a situação da pessoa em cumprimento	<ul style="list-style-type: none"> • Prever a excepcionalização da vedação prevista nos art. 2º e art. 44 da lei de crimes hediondos para possibilitar a concessão de indulto, sursis e liberdade provisória nas mesmas hipóteses do art. 318 do CPP 	Lei 8.072/1990 Lei 13.257/2016
Material	Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Respeito às trajetórias individuais	Buscar a efetiva relação entre o tipo de responsabilização e a infração	<ul style="list-style-type: none"> • Excluir do rol de penas restritivas de direitos a limitação de final de semana e incluir a previsão de participação em grupos reflexivos. 	CP, art. 43



	e reconhecimento das potencialidades	cometida		
Material	Intervenção penal mínima / Proporcionalidade / Idoneidade	Restringir o uso do direito penal a atos que concretamente afetem bens jurídicos.	<ul style="list-style-type: none"> Excluir a previsão de aplicação de penas privativas de liberdade no caso de crimes tentados cometidos sem violência, determinando-se, quando necessário, a aplicação de pena restritiva de direito. 	CP, art. 14, II e parágrafo único
Material	Intervenção penal mínima / Proporcionalidade / Idoneidade	Garantir a efetiva proporcionalidade de aplicação da lei penal ao caso concreto	<ul style="list-style-type: none"> Prever a obrigatoriedade de redução da pena nos casos de participação de menor importância no crime quando verificado o concurso de agentes, substituindo o verbo “pode” por “deve” no art. 29, § 1º do CP. 	CP, art. 29, § 1º
Material	Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Proporcionalidade / Individualização	Abrir a possibilidade de uso do poder discricionário nas hipóteses de limitar a incidência da lei penal e preservar a liberdade do acusado	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer previsão de que no caso de crimes cometidos sem violência, o juiz possa aplicar pena abaixo do mínimo legal ou possa substituí-la por pena restritiva de direito. 	PLS 236/2012
Material	Resposta não contingente / Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Idoneidade / Repeito e promoção das diversidades	Excluir o cumprimento das medidas de segurança do âmbito jurídico-penal, considerando que as	<ul style="list-style-type: none"> Transferir o cumprimento das medidas de segurança para o âmbito da saúde pública. Subsidiariamente, se o cumprimento das medidas para inimputáveis permanecer na seara penal, limitar sua aplicação a pessoas que tenham cometido atos graves. Assegurar que o sentido das medidas, caso permaneçam na seara 	Lei 10.216/2001 CP, art. 26; art. 96 e ss.



		questões de saúde mental devem ser tratadas por políticas públicas de saúde	<p>penal, seja o de atenção adequada à pessoa, afastando o estigma de “periculosidade”, revogando, para tanto, qualquer previsão ou menção legal nesse sentido.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No caso de determinação de alguma medida de segurança, limitar a internação ao estrito período necessário para o tratamento da pessoa, excluindo-se o mínimo previsto no art. 96, § 1º do CP, permitindo que a perícia técnica defina as modalidades mais adequadas de tratamento, conforme a trajetória do paciente. • No caso em que se mantenha a relação da medida de segurança com a pena de detenção, estabelecer limitação temporal das medidas a um período que não exceda o mínimo da pena que o tipo penal específico estabelece, revogando-se a internação por prazo indeterminado prevista no art. 96, § 1º do CP. • Assegurar à pessoa que já tenha cumprido a medida a disponibilização de serviços de saúde que atendam suas necessidades, respeitada a voluntariedade de submeter-se a qualquer tipo de tratamento. 	<p>CPP, art. 549 e ss.</p> <p>LEP, art. 171 e ss.</p>
Material	Resposta não contingente / Subsidiariedade / Horizontalização e autocomposição / Respeito e promoção das diversidades	Preservar a multiculturalidade e as formas etno-tradicionais de resolução de conflitos	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir no Código Penal a previsão legal que garante aos grupos culturais tradicionais a resolução de seus conflitos de acordo com as normas de sua comunidade, excluindo-se a sobreposição da aplicação do direito penal convencional. 	<p>Lei 6.001/1973, arts. 56 e 57</p> <p>PLS 236/2012</p>



Material;	Resposta não contingente / Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Proporcionalidade	Primar pela prevalência das normas civis, garantindo isonomia de tratamento aos militares	<ul style="list-style-type: none"> • Restringir a aplicação do Código Penal Militar aos crimes praticados em tempo de guerra e por integrantes das forças armadas, excluindo-se da jurisdição da Justiça Militar os civis e os integrantes das forças policiais estaduais, bem como os crimes já previstos em legislação comum penal-especial, que devem ser de competência da Justiça Comum. • Excluir a possibilidade da prisão administrativa militar decorrente de infração aos regulamentos disciplinares. 	CPM PL 7645/2014
Material	Resposta não contingente / Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Proporcionalidade	Restringir o uso do sistema penal a crimes cujo bem jurídico tutelado seja realmente relevante para a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> • Positivar o princípio da insignificância, para afastar a tipicidade penal nos casos de crimes de mínimo potencial ofensivo, desvinculando sua aplicação da análise de antecedentes do acusado ou de qualificadora do suposto crime cometido. 	PLS 236/2012
Material	Resposta não contingente / Subsidiariedade / Intervenção penal mínima / Proporcionalidade	Garantir a liberdade de expressão e o direito à opinião, em conformidade com as recomendações da Organização dos Estados Americanos	<ul style="list-style-type: none"> • Revogar os crimes de desacato, injúria, calúnia e difamação, tratando disputas sobre ofensa à honra e personalidade ou sobre autoridade administrativa na esfera civil ou administrativa. 	CP, art. 331; arts. 138 a 140 PL 602/2015
Material	Resposta não contingente / Subsidiariedade / Intervenção penal mínima /	Atender à determinação do art. 7 da Convenção Americana de Direitos Humanos e à Súmula Vinculante	<ul style="list-style-type: none"> • Revogar a prisão civil de depositário infiel. 	CF, art. 5, LXVII CC, arts. 1265 e ss.; art. 1287



	Proporcionalidade	25 do STF		
Material	Resposta não contingente / Subsidiariedade / Intervenção penal mínima	Garantir o direito da mulher de autonomia sobre seu corpo e evitar as mortes decorrentes de abortos clandestinos	<ul style="list-style-type: none"> • Revogar o crime de aborto 	CP, art. 124 e ss.



8. CONCLUSÃO

As propostas aqui apresentadas não têm a pretensão de exaurir a lista de proposições necessárias à modificação substancial do arcabouço jurídico penal, mas, de forma mais imediata, visam, ao menos, aos ajustes pontuais e urgentes que precisam ser realizados para alcançar um mínimo de coerência entre a realidade do sistema criminal-penitenciário e a legislação vigente.

As sugestões devem fazer parte de um debate mais amplo sobre as reformas legais e sobre os objetivos que pretendem ser alcançados com as alterações em curso, em particular dos Anteprojetos de Lei do Código Penal (PLS 236/2012), do Código de Processo Penal (PLS 156/2009), e da Lei de Execuções Penais (PLS 513/2013), que envolva não só os profissionais do sistema de justiça criminal, mas, sobretudo, organizações da sociedade civil, familiares e as pessoas submetidas à execução penal.

Ademais, diante da proliferação desenfreada de normas, deve-se pensar em constituir uma metodologia permanente e sistemática de acompanhamento das reformas legais em matéria penal e, principalmente, criar uma postura pró-ativa de incidência na esfera legislativa e de disseminação de informações sobre o impacto das leis na vida dos indivíduos e na convivência em sociedade.

Espera-se que este produto possa contribuir com os subsídios iniciais para estas tarefas e que, mesmo que de forma incremental, possa oferecer um norte para a efetivação de uma legislação penal de corte menos controlador e mais emancipatória, colocando ao Estado limites ao poder de punir e de privar as pessoas de liberdade indiscriminadamente, sem preterir de sua participação na construção de formas mais inclusivas, restaurativas e pacíficas de resolução dos conflitos sociais.



BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Marta Tavares de (2007). **A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas.** In: Congresso Internacional de Legística - Qualidade da Lei e Desenvolvimento, Belo Horizonte.

ARENDR, Hannah (2004). **Da violência.** Brasília, Ed. Universidade de Brasília.

BARATTA, Alessandro (s/d). **Princípios do direito penal mínimo. Para uma teoria dos direitos humanos como objeto e limite da lei penal.** Tradução de Francisco Bissoli Filho. *Doctrina Penal. Teoria e prática en las ciencias penales.* Ano 10, n. 87. P. 623-650.

BOBBIO, Norberto (1999). **Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 7ª edição.

BRASIL (2002). **Decreto 4.176, de 28 de março de 2002.** Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2014). **Diretrizes para avaliação de impacto legislativo na Câmara dos Deputados.** Brasília.

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

FERNANDEZ, Atahualpa; FERNANDEZ BISNETO, Atahualpa (2010). *Dogmática jurídica.* In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 75, abr. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7614>. Acesso em 08/01/2016.

FOUCAULT, Michel (1999). **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Petrópolis: Vozes, 20ª edição.

GARLAND, David (2008). **A cultura do controle. Crime e ordem social na sociedade contemporânea.** Rio de Janeiro, Editora Revan.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scotth (1997). **Modernização reflexiva - política, tradição e estética na ordem social moderna.** São Paulo, Editora Unesp.

GOZETTO, Andrea; MACHADO, Leandro (2015). **Ainda é necessário esclarecer conceitos: lobby x advocacy.** Disponível em:
http://www.aberje.com.br/acervo_colunas_ver.asp?ID_COLUNA=1644&ID_COLUNISTA=120.
Acesso em 08/01/2016.

GRUPO MANDELKERN (2002). *Relatório MandelKern para a Melhoria da Qualidade Legislativa.* **Cadernos de Ciência de Legislação**, n.29, out/dez.

INSTITUTO SOU DA PAZ (2014). **O Papel do Legislativo na Segurança Pública: análise da atuação da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados em 2013.** São Paulo.

LEITE, Fabiana de Lima (2015). *Elaboração de proposta de conceitos, princípios e diretrizes para as alternativas penais.* **Consultoria técnica especializada para formulação de modelo de gestão para alternativas penais.** Brasília, Departamento Penitenciário Nacional.

LEMGRUBER, Julita (2001). *Controle da criminalidade: mitos e fatos.* **Revista Think Tank.** Rio de Janeiro, Instituto Liberal do Rio de Janeiro.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1990). **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio).**

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2010). **Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento.** Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2016). **Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil.** General Assembly, Human Rights Council.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1969). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Pacto de San José de Costa Rica.

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.

PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL (2014). **Agenda Nacional pelo Desencarceramento**.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2002). **Manual de Redação da Presidência da República**. Brasília, Casa Civil, 2ª edição.

REDE JUSTIÇA CRIMINAL (2014). **Alternativas para a justiça criminal no Brasil - Agenda de propostas**. São Paulo.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO (2015). **EUA vão libertar cerca de 6 mil prisioneiros em quatro dias**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-08/eua-libertar-cerca-mil-prisioneiros-quatro-dias>. Acesso em 08/01/2016.

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS (2009a). **Grupos de Interesse (Lobby)**. Série Pensando o Direito, vol. 8. Brasília, Ministério da Justiça.

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS (2009b). **SISPENAS: Sistema de Consulta sobre Crimes, Penas e Alternativas à Prisão**. Série Pensando o Direito, vol. 6. Brasília, Ministério da Justiça.

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS (2009c). **Tráfico de Drogas e Constituição**. Série Pensando o Direito, vol. 1. Brasília, Ministério da Justiça.

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS (2010). **Análise das justificativas para a produção de normas penais**. Série Pensando o Direito, vol. 32. Brasília, Ministério da Justiça.

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS (2012.). **Lei de execução penal**. Série Pensando o Direito, vol. 44. Brasília: Ministério da Justiça.

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS (2015). **Excesso de prisão provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto, roubo e tráfico**. Série Pensando o Direito, vol. 54. Brasília, Ministério da Justiça.

ZAFFARONI, Eugênio Raul (1986). **Sistemas penales y derechos humanos en America Latina. Informe final.** Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Buenos Aires, Depalma.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; BATISTA, Nilo (2003). **Direito Penal Brasileiro - Teoria Geral do Direito Penal.** Rio de Janeiro, Editora Revan, Primeiro volume, 4ª edição.



ANEXO I

PRINCÍPIOS PARA AS ALTERNATIVAS PENAIS¹⁴

Princípios para Intervenção penal mínima, desencarceradora e restaurativa

Princípio Nº 1 - Da resposta não contingente

Há uma cultura punitivista em voga no Brasil que banaliza a utilização da intervenção penal e utiliza deste mecanismo para segregar e excluir uma parcela específica da sociedade. É possível e necessário considerar outras soluções aos problemas dos conflitos e, caso se considere a intervenção penal, esta não pode atuar sobre situações atípicas ou excepcionais. Deve-se, portanto, centrar na exaustividade do debate sobre as possibilidades de respostas antes de se considerar a criminalização primária de condutas.

Princípio Nº 2 - Da prevenção geral

É necessário deslocar a ênfase do Estado em um tipo de controle social de caráter repressivo e punitivo para abrigar formas preventivas, não punitivas e com participação social na resolução dos conflitos sociais.

Princípio Nº 3 - Da subsidiariedade

Antes de ser aplicada uma pena é preciso considerar se cabe uma resposta não penal à situação em análise. Não resta suficiente, portanto, a existência de uma lei com previsão de pena, mas a demonstração de que nenhuma medida alternativa extrapenal seja possível e indicável ao caso. Por outro lado, caso se entenda ser necessária a intervenção penal, que haja subsidiariedade da prisão em relação às alternativas penais, restringindo ao mínimo a utilização daquela.

Princípio Nº 4 - Da intervenção penal mínima

¹⁴ Fonte: Leite, Fabiana de Lima (2015). *Elaboração de proposta de conceitos, princípios e diretrizes para as alternativas penais. Consultoria técnica especializada para formulação de modelo de gestão para alternativas penais*. Brasília, Departamento Penitenciário Nacional.

É preciso limitar ao mínimo a intervenção penal como resposta aos problemas sociais e garantir que o uso da prisão somente será um recurso residual junto ao sistema penal. As intervenções penais devem se ater às mais graves violações aos direitos humanos e se restringir ao mínimo necessário para fazer cessar a violação.

Princípio Nº 5 - Da reserva da lei ou da legalidade

Não há crime sem lei anterior que o defina, assim como não há pena sem prévia cominação legal. Exige-se às alternativas penais plena sintonia com esta máxima, buscando ainda vincular as sanções ao não encarceramento sempre que o ordenamento jurídico a este fim seja favorável.

Princípio Nº 6 - Da presunção de inocência

Nas alternativas penais a presunção da inocência deve sobretudo garantir às pessoas o direito à defesa e ao devido processo legal e ser capaz de alterar substancialmente o etiquetamento penal que cristaliza em determinado grupo social identidade criminal de forma altamente seletiva e discriminatória. Reserva fundamental a este princípio deve se ater o juiz nos casos das cautelares e da transação, primando pelo trânsito do processo com a pessoa acusada em liberdade.

Princípio Nº 7 - Da irretroatividade

Não cabe aplicar qualquer condição que agrave a situação da pessoa no cumprimento de uma alternativa penal, sem que tenha sido prevista pela lei com anterioridade ao fato, o que compreende o regime processual e de execução.

Princípio Nº 8 - Da proporcionalidade

As respostas penais, mesmo quando alternativas à prisão, devem se ater estritamente à intervenção necessária para fazer cessar a violação e/ou reparar o dano, de forma proporcional e não arbitrária.

Princípio Nº 9 - Da idoneidade

Para determinar a aplicação de uma medida ou pena alternativa, além da prévia reserva legal, caberá ao aplicador realizar um acurado estudo sobre a necessidade, efeitos e



sentido de tal medida para o fato, as pessoas envolvidas e a comunidade, para que tal medida se atenha ao mínimo útil e necessário.

Princípio Nº 10 - Da individualização

Para que as alternativas penais possibilitem a resolutividade quanto à violação de direitos, reparação de danos e/ou restauração das relações, as medidas ou penas devem ser tratadas de forma particular e as respostas construídas a partir da participação ativa das pessoas envolvidas. Sentido inverso tem demonstrado as pesquisas apresentadas neste documento, quanto às penas restritivas de direito, que como as penas de prisão tendem a ser aplicadas de forma pouco cuidadosa, sem que qualquer sentido seja atribuído pelas partes. É preciso afastar as receitas prontas, que longe de possibilitar a efetividade dos objetivos aqui apresentados, reforçam o caráter de marginalização, exclusão, neutralização e opressão das pessoas trazidas ao sistema penal.

Princípio Nº 11 - Da horizontalidade e autocomposição

A partir de procedimentos centrados na horizontalidade e autocomposição, o objetivo central das alternativas penais se desloca de uma resposta meramente retributiva por parte do Estado, buscando melhor atender à justa medida para os envolvidos. Estes deixam um lugar passivo de meros expectadores para ocuparem a centralidade na construção das soluções para os conflitos trazidos ao sistema penal.

Princípio Nº 12 - Da celeridade

Para que uma alternativa penal gere uma resposta eficaz para as pessoas nela envolvidas, deve-se buscar que seja aplicada dentro de um prazo considerado razoável, sob risco de, quando e se vier a ser determinada, já não promover qualquer sentido ou resultado para as partes.

Princípio Nº 13 - Da normalidade

Uma pena ou medida alternativa deve ser delineada a partir de cada situação concreta, em sintonia com os direitos e as trajetórias individuais das pessoas a cumprir. Assim, tais medidas devem primar por não interferir ou fazê-lo de forma menos impactante nas rotinas e relações normais e cotidianas das pessoas envolvidas.

Princípio N° 14 - Da imputação pessoal

A pena ou medida alternativa somente pode ser aplicada ao autor da ação delitiva. Outras partes importantes para a resolutividade do conflito poderão ser convidadas para participarem das abordagens/metodologias alternativas como a mediação e a justiça restaurativa, sem que esta participação implique imputação de qualquer tipo de medida de caráter penal aos convidados.

Princípio N° 15 - Da responsabilidade pelo fato

Ainda é comum reportar-se às pessoas afetadas pelo direito penal como “personalidades” desviantes, o que indica um desacordo com o ordenamento jurídico penal, que deve se ater ao ato. A mídia cumpre um papel fundamental nesta direção de reforçar estigmas e condensar uma cultura de periculosidade, que cola nos sujeitos uma identidade criminal. Nesse sentido, as penas e medidas alternativas devem também se ater ao ato que infringiu um direito protegido pela norma, sem qualquer pretensão moralizante ou arbitrariamente curativa ou de tratamento.

Princípio N° 16 - Do primado da vítima

O direito penal expropria das partes a resolutividade dos conflitos, distorcendo e interferindo negativamente na autonomia e protagonismo das pessoas quanto às construções de respostas adequadas, restauração das relações e administração dos seus interesses. Não há outra saída para a construção de intervenções menos autoritárias e arbitrarias do que trazer para o centro da construção das soluções as partes mais afetadas nos eventos manifestos no processo penal. É preciso restituir às partes, principalmente à vítima, o empoderamento capaz de solucionar os problemas; outorgando-lhes maiores prerrogativas capazes de restabelecer e restaurar direitos e relações afetados, em contraposição à retribuição e castigo.

Princípio N° 17 - Da instrumentalidade e simplicidade dos atos e das formas

O processo deve se ater a atos estritamente necessários à ordem jurídica justa, sem exagero de formas e ritos que atrasem e dificultem os fins almejados pelas alternativas penais, ao mesmo tempo que deve-se respeitar o mínimo necessário quanto aos procedimentos capazes de garantir às partes o respeito aos seus direitos, principalmente quanto à legítima defesa e devido processo penal.

Princípio Nº 18 - Da provisoriedade

É fundamental se ater à provisoriedade das medidas e penas alternativas. Atenção especial deve ser dada às cautelares, uma vez que a morosidade do processo penal poderá significar um tempo de medida indeterminado ou injustamente prolongado, o que fere a razoabilidade e o princípio do mínimo penal.

Princípio Nº 19 - Dos limites do poder discricionário

Às polícias e órgãos do processo penal exige-se plena sintonia com os princípios constitucionais do direito à liberdade, incolumidade física, legítima defesa, presunção da inocência e intervenção mínima. A prisão provisória deve se limitar às possibilidades determinadas em lei e ocorrer somente quando restar comprovada a total impossibilidade da manutenção da liberdade. A discricionariedade das instâncias do sistema penal deve se ater aos limites impostos em lei.

Princípio Nº 20 - Da separação de competências

Cada órgão ou instância deve se ater às suas competências e conhecimentos dentro do sistema penal, de forma sistêmica e complementar, respeitando a especificidade dos saberes de outros campos quando da determinação da pena ou medida, a exemplo de demandas relativas a tratamento para dependência química, transtorno mental, especificidades relativas a doenças ou outras circunstâncias especiais.

Princípio Nº 21 - Da economia

A intervenção penal tem como consequência custos sociais elevados, que não devem ser valorados somente numa perspectiva econômica mas sobretudo considerando-se os desdobramentos e incidências negativas no contexto social das pessoas diretamente afetadas, seus familiares e comunidade. Esta extensão dos malefícios da intervenção penal devem ser considerados e pesados quando da aplicação de uma resposta penal, de forma a afastar seus efeitos contraproducentes, o que exige a busca de soluções menos danosas socialmente.

Princípios para Dignidade, liberdade e protagonismo das pessoas em alternativas penais

Princípio Nº 22 - Da dignidade e liberdade

A política de alternativas penais deve primar pela dignidade e liberdade das pessoas e por justiça social. Esta liberdade pressupõe participação ativa das partes na construção das respostas, garantindo a individualização, a reparação, a restauração das relações e a justa medida para todos os envolvidos.

Princípio Nº 23 - Do respeito às trajetórias individuais e reconhecimento das potencialidades

Ao construir as respostas a partir das alternativas penais, deve-se respeitar as trajetórias individuais, promovendo soluções que impliquem positivamente as partes, com destaque para as potencialidades dos sujeitos, destituindo as medidas de um sentido retribuição sobre atos do passado e promovendo sentidos emancipatórios para as pessoas envolvidas.

Princípio 24 - Do respeito e promoção das diversidades

As alternativas penais devem garantir os direitos humanos das pessoas em cumprimento, considerando as diversidades, o que corresponde a uma concepção da sociedade antitotalitária e com respeito à equidade, como as relativas a raça, etnia, gênero, geracional, dentre outras.

Princípio Nº 25 - Da promoção da equidade, proteção social e necessidades reais

O sistema penal atua de forma seletiva e mascara violações estruturais que parcela significativa da sociedade brasileira sofre historicamente. Uma política alternativa de intervenção mínima deve possibilitar às pessoas uma participação no processo como sujeitos ativos e capazes, ouvidas em suas reais necessidades e demandas para a promoção da equidade e do acesso aos direitos fundamentais, em instâncias e procedimentos não condicionados pelas relações hierárquicas e de poder próprios ao sistema de justiça. Os procedimentos devem buscar se adequar às necessidades das pessoas em alternativas penais.

Princípio Nº 26 - Da autonomia, consensualidade e voluntariedade

O sistema de alternativas penais deve promover e estimular a autonomia, a consensualidade e a voluntariedade das partes em estipular livremente, se em acordo com os direitos tutelados pela ordem jurídica, as soluções para os seus problemas e conflitos trazidos à esfera penal.

Princípio N° 27 - Da responsabilização

Diferentemente do caráter de expiação e castigo da pena de prisão, as alternativas penais devem buscar a responsabilização dos indivíduos nelas envolvidas. Não cabe falar, pois, em monitoração ou fiscalização, mas em acompanhamento, buscando agregar sentidos radicalmente diferentes, construído a partir e com as partes envolvidas, de forma que a adequação da medida e o cumprimento da mesma se traduzam na viabilidade e sentido para os envolvidos, restaurando relações e reparando os danos, em liberdade.

Princípios para Ação integrada entre entes federativos, sistema de justiça e comunidade para o desencarceramento

Princípio N° 28 - Da interinstitucionalidade

Por interinstitucionalidade como princípio afirma-se a necessidade de uma ação integrada para a garantia da efetividade do sistema de alternativas penais no Brasil. Este princípio exige a construção de fluxos e instâncias de interação entre as instituições que compõem o sistema penal em todas as suas fases, considerando o Poder Executivo, o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública, o Ministério Público, as polícias e as instituições da sociedade civil que acolhem a execução das penas e medidas em meio aberto. O nível de sustentabilidade político-institucional bem como a sua capacidade de fazer frente ao encarceramento dependem diretamente do grau de articulação, entendimento comum e alinhamento de metodologias e estratégias entre as instituições destacadas.

Princípio N° 29 - Da interatividade ou participação social

O princípio da interatividade preza pela garantia da participação social não somente na fase da execução das penas ou medidas a partir do acolhimento das pessoas para o cumprimento em instituições da sociedade civil e inclusão em programas assistenciais e comunitários, mas também de forma estruturante desde a concepção da política penal alternativa e avaliação, como mecanismo de controle social. Esta participação, primordialmente com caráter deliberativo, deve ser garantida em instâncias como conselhos, comitês, comissões, grupos de trabalhos e outras estruturas.

Princípio N° 30 - Da interdisciplinaridade

Para a garantia da efetividade das diversas modalidades de alternativas à prisão deve-se consolidar estruturas técnicas com saberes e especialidades adequadas, capazes de dar suporte à execução, bem como implementar e acompanhar as metodologias adotadas.

