

A MONITORAÇÃO ELETRÔNICA EM SUBSTITUIÇÃO À PRISÃO NO BRASIL: Primeiros números

ELECTRONIC MONITORING TO REPLACE PRISON IN BRAZIL: First numbers

Bruna Valões de Oliveira

Mestranda em Direito e Segurança pela Universidade Nova de Lisboa.
(brunaoliveira@tjce.jus.br)

RESUMO: O presente artigo versa sobre a introdução do sistema de vigilância eletrônica em substituição à prisão no Brasil, sob a perspectiva das disposições legais pertinentes ao tema, bem como da análise dos primeiros números referentes à sua implantação, tomando como base disponível no site do Ministério da Justiça, realizado por meio de consultoria técnica especializada, contratada a partir de parceria entre o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, correspondente ao período de fevereiro a julho de 2015.

Palavras-chave: Execução Penal; Monitoração Eletrônica; Brasil.

ABSTRACT: *This article shows the introduction of the electronic surveillance system to replace the imprisonment in Brazil, from the perspective of the relevant legal provisions to the topic, as well as the analysis of the first figures for its implementation, based on a study available on the website of the Ministry of Justice, carried out through specialized technical consultancy contracted through a partnership between the National Penitentiary Department - DEPEN and the United Nations Development Program, corresponding to the period from February to July 2015.*

Keywords: *Penal Execution; Electronic Monitoring; Brazil.*

“Dar de palos para enseñar a respetar y a ser pacíficos es una necesidad. Enseñar a ser libre privando de libertad es una contradicción insalvable”.

Esther Giménez-Salinas I Colomer

“La nueva Ley de Justicia Juvenil em España um reto para el año 2000”, en Coord. por la autora Legislación de Menores em el Siglo XXI: Análisis del derecho comparado, Estudios de Derecho Judicial, Núm. 18, Madrid, 1999, p. 153. (cit. Rodríguez-Magariños, 2007, p. 149)

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema decorre da vivência como servidora da então Vara Única de Execuções Penais e Habeas Corpus da Comarca de Fortaleza, capital do Ceará, de 2004 a outubro de 2011, e posteriormente, com a instalação de duas novas Varas na Comarca, como Diretora de Secretaria da 3ª Vara de Execução, no período de novembro de 2011 a novembro de 2015, nas duas oportunidades como assessora direta do Juiz Corregedor de Presídios, nos anos de 2004 a 2011 e em 2013.

A realidade prisional no Estado do Ceará envolve presídios superlotados, celas insalubres, qualidade insatisfatória da alimentação fornecida aos presos, oferta insuficiente de trabalho e estudo dentro dos estabelecimentos prisionais, fugas reiteradas, ausência da adequada classificação e separação dos presos de acordo com a individualização da pena – cumprem pena lado a lado presos condenados e presos provisórios, dentre outras deficiências, em um cenário de evidente afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Na cidade de Fortaleza, os índices de violência atingiram um patamar alarmante, constando do ranking internacional publicado pela Organização não governamental mexicana “*Seguridad, Justicia y Paz*”¹ como a cidade mais violenta do Brasil no ano de 2015, e a décima segunda mais violenta do mundo.

Após a divulgação da pesquisa, diversos jornais e *sites*² de credibilidade reconhecida noticiaram que a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará - SSPDS/CE emitiu nota contestando alguns aspectos da metodologia da ONG mexicana, mas o que é evidente é que o sentimento de esperança atinge a grande maioria da população, sendo espelho disso, por exemplo, o surgimento do movimento intitulado “Fortaleza Apavorada” nas redes sociais, no ano de 2013, com o objetivo de mobilizar a população para participação em manifestações organizadas sobre violência e criminalidade, movimento este criticado por alguns sob o argumento de ser voltado apenas para a realidade da classe média alta.

A população julga que está presa em suas próprias casas pela onda de violência na cidade, quando aqueles que deveriam estar recolhidos estão nas ruas promovendo medo e insegurança.

A divulgação cada vez mais intensa pela mídia de afrontas às normas penais, propagada em velocidade sem precedentes por meio das redes sociais, proporciona um ambiente de efervescência de ânimos que se traduz no clamor popular pelo enrijecimento do sistema penal, pelo retorno à barbárie e ao sistema de justiça pelas próprias mãos.

Cada indivíduo se torna um crítico em potencial do modelo de política penal vigente, o que seria positivo se realizasse por meio da busca pelo conhecimento no lugar da exposição irresponsável de “projetos” de reforma penal que incluem propostas que vão desde a redução da maioria à adoção da pena de morte.

Em meio à tanta violência e desinformação, o que se propaga é o ódio aos que se encontram ou deveriam estar submetidos à tutela penal, como se não fossem também sujeitos de direitos, que se violados vulneram não apenas a integridade e dignidade dos marginalizados, mas sim toda a essência do Estado Democrático de Direito.

Surge, então, o questionamento acerca do efetivo papel ressocializador/preventivo da pena de prisão. Em um Estado como o Ceará, em que a população

THEMIS

carcerária gira em torno de vinte e um mil (21000) presos³ a criminalidade não parece diminuir diante do número também crescente de pessoas atrás das grades, o que se repete no restante do país.

De que forma se pode solucionar o problema da superlotação carcerária e ao mesmo tempo dos elevados índices de criminalidade, se presídios locais se encontram hoje com a capacidade superada em aproximadamente cem por cento e os números de condutas delituosas não param de crescer? Fica evidente que o modelo tradicional não tem sido a melhor solução, produzindo ainda um alto índice de reincidência no país inteiro.

A par disso, não se trata de abandonar o sistema atual de forma brusca, posto que as mudanças precisam ocorrer, mas de forma programada e organizada, evitando o caos institucional e social. O modelo de recolhimento prisional possui falhas, muitas das quais agravadas pela falta de investimento estatal e descumprimento das disposições legais quanto ao tema.

Suspensos seus direitos políticos, os presos se tornam parcela ainda mais desprestigiada na sociedade e esquecida pelos governantes, e estão em último lugar da fila no que se refere ao reconhecimento de direitos e sua implementação.

O presente trabalho almeja analisar os números iniciais da implantação do sistema de vigilância eletrônica como alternativa à pena de prisão no País, com base no estudo disponível no site do Ministério da Justiça, realizado por meio de consultoria técnica especializada, contratada a partir de parceira entre o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, correspondente ao período de fevereiro a julho de 2015.

A Lei n. 12.258/2010 previu a colocação em monitoração eletrônica nos seguintes casos: saída temporária em regime semiaberto ou prisão domiciliar, leque posteriormente alargado pela Lei n. 12.403/2011, incluindo-a no rol das medidas cautelares aplicáveis em sede de processo penal. A lei também permite sua utilização como importante instrumento em casos de violência doméstica, viabilizando que se garanta a distância entre o suposto agressor e potencial vítima.

Na Comarca de Fortaleza, tem sido utilizada como instrumento paliativo da situação de superlotação dos estabelecimentos prisionais desde julho de 2012, em especial no regime semiaberto, mediante a colocação em prisão domiciliar por falta de vagas em estabelecimento adequado ao regime.

Juristas divergem quanto a melhor solução na hipótese de inexistência de estabelecimentos adequados ao regime de cumprimento de pena: manutenção em estabelecimento destinado a regime mais grave ou concessão de prisão domiciliar.

Dentre outras questões que a monitoração suscita, alguns presos demonstraram, quando do início da implantação dos aparelhos, e mesmo depois de já melhor consolidado o sistema, receio em serem submetidos à monitoração, alegando que seriam identificados pelo aparelho na sociedade, o que geraria discriminação em seu desfavor pela sua condição de apenados ou que seus eventuais inimigos conseguiriam localizá-los com facilidade, a ponto de haver registro em audiência de preso que optou por permanecer em recolhimento prisional.

Necessário ainda tecer análise quanto à afronta ou não ao princípio da dignidade da pessoa humana pelo método de fiscalização eletrônica mediante colocação de pulseiras ou tornozeleiras e as restrições que implica.

Quanto à obediência das condições impostas aos monitorados, na prática vivenciamos um número considerável de violações, que vão desde “esquecimento” em carregar a bateria do aparelho ou descumprimento do raio permitido de deslocamento até o rompimento do equipamento para fuga ou cometimento de novos delitos, como traficantes em plena atividade criminosa em suas residências.

Neste ponto, por conveniente, guardadas as particularidades de cada ordenamento nacional, reproduzimos as palavras de Carlos Pinto de Abreu (2011, p. 50, linhas 5-15), sobre a vigilância eletrônica no regime de permanência na habitação previsto no art. 44º do Código Penal Português: “A prisão como sanção padrão, como pena principal e dominante, cairá paulatinamente em desuso, terá o seu enquadramento jurídico, histórico e social limitado e temporalmente definido, será analisada como fruto da incapacidade de superação dos Estados, na sua relação com as pessoas e será vista como uma solução céptica, mas rápida,

THEMIS

e hipócrita, mas fácil, sempre ou quase sempre ineficaz; aparente e socialmente desejada, adequada e necessária, mas inútil, retrógrada e destrutiva, bem como, muitas vezes, na generalidade das situações, e no limite, violadora dos Direitos Humanos, não só, mas também, pelo modo concreto como se processa, na prática, a sua execução”.

2 ORIGEM HISTÓRICA

Segundo o estudo apresentado por Rodríguez-Magariños (2007, p. 55-66), o uso de vigilância eletrônica surgiu em 1919 pelo exército dos Estados Unidos, que usava rádio sinais para seguir aviões e barcos. Em 1966, biólogos norte-americanos faziam uso desta tecnologia para rastrear animais em terra e mar.

Como medida de controle penitenciário, teve como fundador Ralph Schwitzgebel, professor de biologia da Universidade de Harvard, que nos anos sessenta propôs como método de controle de delinquentes e doentes mentais uma nova ciência, denominada “psicotecnologia”, que combinava psicologia e técnica com o intuito de ajudar certas pessoas a modificar seus padrões de conduta, destinando-se inicialmente a experimentos em pessoas presas.

Em 1964, Ralph e seu irmão Robert desenharam uma série de artefatos para rastrear indivíduos a grandes distâncias. No princípio os artefatos podiam controlar todos os sinais físicos e neurológicos do paciente a quatrocentos (400) metros e chegavam a pesar um quilo, mas posteriormente, a substituição dos complicados implantes cerebrais por meio de cabos por receptores de rádio permitiu um controle de vinte e quatro (24) horas.

Nos anos setenta, a vigilância eletrônica passou a ser considerada como uma alternativa real ao cárcere.

Schwitzgebel patenteou um modelo para o controle remoto da conduta humana que ao mesmo tempo em que registrava condutas, permitia a interação entre terapeuta e condenado. O terapeuta podia guiar as condutas do preso e este podia pedir ajuda quando necessário.

O dispositivo estava orientado a criar confiança no indivíduo, a priori não digno dela, e não apenas a supervisionar condutas. Na prática se forjariam condutas que o sujeito, socialmente inadaptado, não teria antes de condicionado pelo hábito que o dispositivo se dispunha a construir, servindo como um catalisador de condutas.

A primeira patente foi desenhada para “reincidentes crônicos” e se constituía em um dispositivo reformador, teoricamente capaz de concretizar o que a prisão por diversas vezes tinha falhado em alcançar.

Rodríguez-Magariños critica Schwitzgebel quanto ao seu entendimento de que a reiteração de condutas é por si só capaz de criar um autocontrole sobre o sujeito e também levando em consideração a possibilidade de manipulação da mente do indivíduo (“brainwashing”).

Ressalta o autor o risco da utilização futura da psicotecnologia sem um fim em si mesmo e a potencialidade de se minar a democracia pela imposição dos modelos de conduta da maioria às minorias, enquanto seus inventores destacavam que geraria o incremento da segurança de pessoas e bens, além de constituir uma alternativa ao encarceramento.

Na verdade, observamos que o dispositivo se prestaria também como potencial inibidor do crime, uma vez que a conduta do “paciente” estaria tolhida pelo controle do terapeuta, numa imposição institucionalizada de um padrão em detrimento da liberdade individual e do livre-arbítrio.

Mas o uso efetivo do sistema de vigilância eletrônica em substituição à prisão aconteceu pela primeira vez em abril de 1983, nos Estados Unidos, quando o juiz Juez Jack Love ordenou que fosse colocada uma argola na perna de um interno de Albuquerque. Segundo Rodríguez-Magariños, o objetivo do juiz era que o cumprimento da pena não comprometesse a carreira do preso.

A primeira pulseira eletrônica utilizada foi denominada de “Gosslink”, pela fusão de das palavras link (argola em inglês) e Goss, sobrenome do especialista em eletrônica que a desenhou e fabricou, Michael Goss.

O próprio juiz Love, posteriormente, mostrou-se inquieto com a possibilidade de violação dos direitos das pessoas pela nova tecnologia, quando

THEMIS

empresas japonesas ofereceram a possibilidade de controlar televisivamente os delinquentes sob vigilância.

Dali em diante o sistema passou a ser utilizado também como proteção a vítimas de violência doméstica, pois controlava o deslocamento do agressor que era punido se fosse até as áreas proibidas, e como alternativa à prisão em casos de delitos de bagatela ou outros delitos de menor potencial lesivo.

Segundo Schmidt (1998 cit. Rodríguez-Magariños, 2007, p. 63), já em 1988 havia duas mil e trezentas (2300) pessoas submetidas à monitoração eletrônica nos Estados Unidos. Dez anos depois o número de dispositivos em uso chegou a noventa e cinco mil (95.000), o que configurou um aumento de 4200% no período referido.

No ano de 2000, havia em torno de setenta mil (70.000) pessoas sujeitas a controle eletrônico nos Estados Unidos, enquanto na mesma época o número girava em torno de mil (1000) na Europa.

Salienta o autor que o grande número de pessoas submetidas à vigilância eletrônica nos Estados Unidos reflete o crescimento da população carcerária, que girou em torno de 311,93%, de 1980 a 1994, razão porque, a princípio, a adoção do dispositivo não representou alívio ao abarrotado sistema penal.

No Brasil, apenas em 2010 foi aprovada a Lei responsável pela introdução da monitoração eletrônica, sistema que foi bem recepcionado na maioria das unidades federadas, já contando com implantação efetiva em número considerável delas, adesão que se pode fundamentar na expectativa que seu uso gera: possibilidade de aliviar a crise da ausência de vagas no sistema prisional, economia e perspectiva de vir a ter consequências deletérias mais amenas se comparadas ao recolhimento aos estabelecimentos prisionais tradicionais.

A princípio servia apenas à execução de penas, mas posteriormente, com a superveniência de lei legitimadora, passou-se a se utilizar como medida cautelar em processo penal, em menor proporção, vindo ainda a constituir ainda um importante instrumento de prevenção de delitos relacionados à violência doméstica.

3 BASE LEGAL

A monitoração eletrônica foi introduzida no Brasil a partir da entrada em vigor da Lei n. 12.258/2010⁴, que acrescentou os art. 146-A, 146-B, 146-C e 146-D ao texto da Lei de Execução Penal - LEP.

Referidos dispositivos estabelecem que poderá o juiz de execução penal determinar a fiscalização do cumprimento da pena por meio de monitoração eletrônica quando autorizar a saída temporária no regime semiaberto ou conceder prisão domiciliar.

A saída temporária é um benefício, nos termos da lei, exclusivo do regime semiaberto de cumprimento de pena e se destina a visita à família, frequência a curso supletivo profissionalizante ou de instrução de 2º grau ou superior e participação em atividades que concorram para o retorno ao convívio social.

Cada saída, com o limite máximo permitido de cinco (05) por ano, se estenderá por no máximo sete (07) dias, salvo quando se tratar de frequência a curso, quando será restrita ao período estritamente necessário às atividades discentes.

A prisão domiciliar consiste no recolhimento em residência particular e, nos termos da LEP, apenas se aplica a apenados em regime aberto.

Dispõe ainda a LEP que cabe ao apenado adotar os cuidados necessários com o equipamento de vigilância, além de estar submetido aos deveres de receber visitas do servidor responsável, receber seus contatos e cumprir suas orientações, bem como de abster-se de remover, violar, modificar ou danificar de qualquer forma o dispositivo ou permitir que outrem o faça.

Constatado o descumprimento dos deveres pelo monitorado, poderá o juiz de execução, após o contraditório, determinar como consequência desde a advertência escrita até a regressão de regime, passando pela revogação da prisão domiciliar ou da autorização de saída temporária.

Prevê ainda a lei a possibilidade de revogação da monitoração eletrônica quando a medida se tornar desnecessária ou inadequada ou ainda se o apenado violar os deveres inerentes à condição de monitorado ou cometer falta grave.

THEMIS

Nos termos do art. 50 da LEP, são faltas graves, também aplicáveis aos presos provisórios no que couber: incitar ou participar de movimentos para subverter a ordem ou disciplina; fugir; possuir, indevidamente, instrumento capaz de ofender a integridade física de outrem; provocar acidente de trabalho; descumprir no regime aberto as condições impostas; inobservância dos deveres de obediência ao servidor e respeito a qualquer pessoa com quem deva relacionar-se e de execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas; e ter em sua posse, utilizar ou fornecer aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo.

Em relação aos presos condenados às penas restritivas de direitos consideram-se faltas graves descumprir, injustificadamente, a restrição imposta; retardar, injustificadamente, o cumprimento da obrigação imposta e inobservar os deveres de obediência ao servidor e respeito a qualquer pessoa com quem deva relacionar-se e de execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas.

Constitui ainda falta grave o cometimento de crime doloso e, quando o fato importar em subversão da ordem ou disciplina internas, poderá sujeitar o preso ao regime disciplinar diferenciado - RDD, sem prejuízo da sanção penal correspondente.

O RDD é um regime disciplinar excepcional, que restringe ainda mais a liberdade do apenado, posto que consiste no isolamento do mesmo em cela individual com maior restrição inclusive quanto ao período diário de saída da cela para banho de sol, limitado a duas (02) horas.

O texto da lei entrou em vigor, em decorrência de veto⁵, com a supressão dos dispositivos que acrescentavam as hipóteses de monitoração eletrônica no regime aberto, penas restritivas de direito, livramento condicional e suspensão condicional da pena, sob o argumento de que sua adoção em tais casos contrariaria “a sistemática de cumprimento de pena prevista no ordenamento jurídico brasileiro e, com isso, a necessária individualização, proporcionalidade e suficiência da execução penal”, aumentando “os custos com a execução penal sem auxiliar no

reajuste da população dos presídios, uma vez que não retira do cárcere quem lá não deveria estar e não impede o ingresso de quem não deva ser preso”.

De todo modo, apesar do veto, é rotina das Varas de Execução Penal a determinação de monitoração mesmo em regime aberto ou livramento condicional, quando entende o juiz necessário ao caso concreto.

Na verdade, merecem reprimenda as razões do veto, uma vez que segundo a LEP, apenas se admite prisão domiciliar em regime aberto e ainda excepcionalmente, nas seguintes hipóteses: pessoa maior de setenta (70) anos; acometida de doença grave; com filho menor ou deficiente físico ou mental; ou gestante.

O que quer dizer é que se apenas em regime aberto a LEP tutela a colocação em prisão domiciliar e a monitoração pode ser determinada quando o juiz conceder a prisão domiciliar, nada mais correto que a monitoração seja utilizada como uma das condições de que poderá o juiz se valer para apenados em regime aberto.

A princípio apenas caberia a submissão ao sistema de fiscalização por meio de monitoração eletrônica em sede de execução penal, mas no ano seguinte, com a Lei n. 12.403/2011⁶, que alterou dispositivos do Código de Processo Penal Brasileiro - CPP, a monitoração eletrônica passou a integrar o rol medidas cautelares possíveis em substituição à prisão processual, antes da sentença condenatória.

No Brasil, os presos provisórios representam a grande massa que superlota os estabelecimentos prisionais, atingindo o percentual de 41%. Estão recolhidos em penitenciárias e em cadeias, assim como os presos condenados, na maioria das vezes sem distinção quanto à sua periculosidade, regime de condenação ou qualquer outro parâmetro de individualização da pena.

Com a medida, ampliando-se o leque legal para submissão à vigilância eletrônica, espera-se a redução da superpopulação carcerária, a economia de despesas do Estado, a imposição de restrição mais condizente com os princípios da presunção de inocência e da dignidade da pessoa humana aos presos e suas famílias, além da diminuição dos riscos de contágio criminal, progressão criminosa, propagação de doenças infectocontagiosas, e a gradual inserção social dos monitorados.

THEMIS

4 FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE VIGILÂNCIA ELETRÔNICA NO BRASIL

Conforme estudo disponível no site do Ministério da Justiça⁷, intitulado a Implementação da Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas no Brasil, o sistema combina soluções de hardware e software e funciona por meio da implantação de um dispositivo no corpo do indiciado ou condenado, que passa então a ser monitorado por uma central, subordinada ao Governo do Estado, por meio da tecnologia de posicionamento global por satélite (GPS), capaz de monitorar os movimentos do indivíduo ao longo de todo o dia em tempo real.

Com a tecnologia é possível informar ao sistema as áreas de inclusão ou exclusão, respectivamente, onde pode ou não o indivíduo circular ou permanecer, segundo o que foi determinado judicialmente.

Hoje existem quatro tipos de dispositivos de vigilância eletrônicas disponíveis: pulseira, tornozeleira, cinto ou microchip implantado no corpo, este último ainda em fase de testes. O Brasil adota no momento como dispositivo de monitoração eletrônica a tornozeleira eletrônica, que emite sinais de forma continuada para a Central de Monitoração.

O equipamento é mantido em funcionamento por uma bateria recarregável e são emitidos sinais de alerta para cada tipo de problema eventualmente detectado, como baixa carga na bateria ou mau funcionamento, e caso ocorra dano ou tentativa de violação do mesmo, detectados por meio de fibras óticas, a central é informada.

As centrais de monitoração contam ainda com o equipamento denominado Unidade Portátil de Rastreamento – UPR, cujo uso é mais comum em casos de crimes de violência doméstica, abrangidos pela Lei n. 11.340/06 (Lei Maria da Penha).

Estando a vítima de posse da UPR, é possível à Central identificar uma eventual aproximação do suposto agressor, de acordo com os limites estabelecidos pelo magistrado que determinou a medida protetiva, o que permite um contato

com ambos os sujeitos ou as necessárias intervenções, que podem consistir na emissão de mensagens no aparelho e até mesmo resultar no acionamento da polícia.

A regulamentação do atuar das Centrais ainda não aconteceu, não havendo protocolo definido de conduta, mas o governo vem investindo em estudos que viabilizem um modelo de gestão para essas hipóteses.

O comportamento dos monitorados é acompanhado nessas Centrais por meio de grandes telas pelos funcionários, que por meio de mapas eletrônicos, como, por exemplo, o *Google Street View*, conseguem identificar a localização dos mesmos.

Dentre as condições que os juízes podem impor aos monitorados podemos citar áreas de inclusão e exclusão e os limites aceitáveis de distanciamento das mesmas, horários e o dever de cuidado com o equipamento, cujo dano pode ensejar a obrigação de ressarcimento ao erário.

De fato, as centrais carecem de um protocolo bem definido quanto às reações nas hipóteses de violação pelos monitorados, que vão desde simples providências administrativas até a comunicação do fato ao magistrado ou acionamento policial.

O material humano das centrais, ainda reduzido, que deveria ser constituído por equipe multidisciplinar, voltada para a reinserção social do monitorado, a par da dificuldade da ausência de normatização, não se encontra dividido homogeneamente pelo país e ainda não está preparado para lidar com a situação jurídica em que se encontra o apenado vigiado eletronicamente.

Segundo o estudo referido, existe um sentimento de insatisfação por parte das equipes de monitoração quando as violações geram intervenções meramente administrativas, diversas do recolhimento.

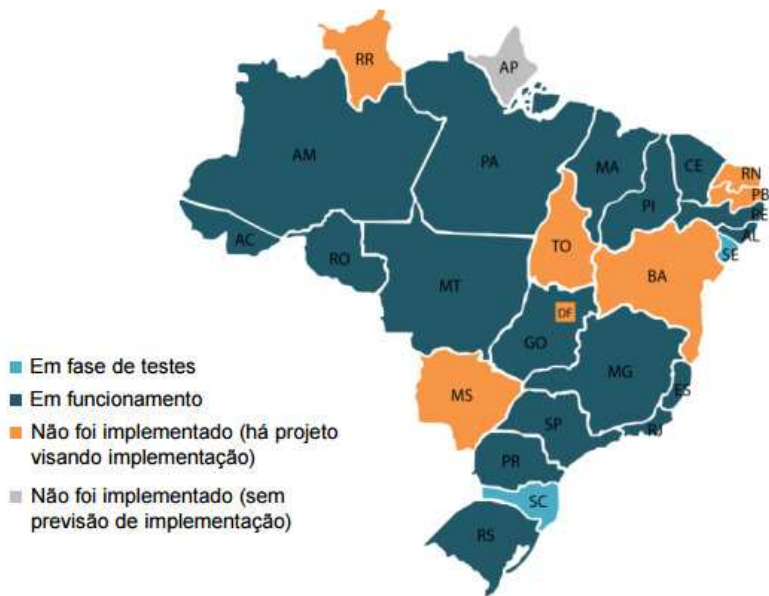
O levantamento mostrou que dos dezessete (17) Estados em que o sistema já se encontra implantado, apenas seis (06) contam com equipe para acompanhamento psicossocial, todavia, subaproveitadas, demonstrando que a prioridade nas referidas centrais não se encontra focada na reinserção e apoio aos monitorados.

THEMIS

5 PRIMEIROS NÚMEROS

O estudo realizado por determinação do Ministério da Justiça, correspondente ao período de fevereiro a julho de 2015, constatou que dezenove (19) unidades da Federação haviam implementado o sistema de vigilância eletrônica, todavia em duas (2) delas os serviços ainda se encontravam em fase de testes. Outros 7 Estados estavam em fase de projeto para implementação dos serviços, estando em desacordo com a tendência nacional apenas o Amapá, que até então não havia ainda alcançado a fase de projeto.

Figura 1. Estágio da política de monitoração eletrônica no Brasil



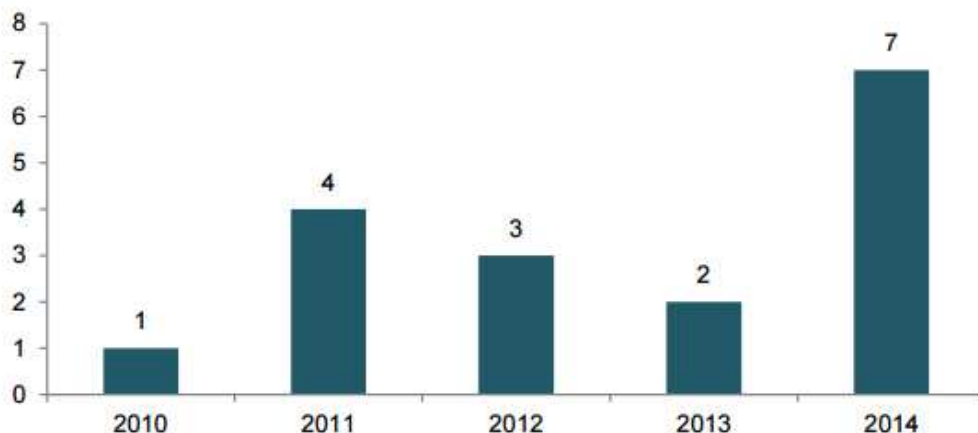
Fonte: DEPEN, fev a jul/2015⁹

A figura seguinte evidencia a exata percepção do ritmo de adesão do sistema pelos Estados. Logo no ano de 2010 iniciou-se a implantação pelo Estado de

São Paulo, ganhando volume verdadeiramente no ano de 2014, quando o número de Estados com o sistema implantado totalizou dezessete (17).

Tal incremento reflete a priorização da vigilância eletrônica em matéria de política penal, tendo sido objeto de convênio entre o Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN e diversos Estados a partir do final de 2013, representando um investimento da monta de nove (9) milhões de reais no período correspondente a dois (2) anos e atualmente alguns Estados já são capazes de implementar o sistema por meio de recursos próprios.

Figura 2. Implementação por ano nas Unidades da Federação



2010	2011	2012	2013	2014
SP	AL	AC	PI	AM
	PE	CE	RS	ES
	RJ	MG		GO
	RO			MA
				MT
				PA
				PR

Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

THEMIS

Da análise dos dados, observa-se ainda que o número de pessoas efetivamente monitoradas ainda se encontra bastante aquém da previsão contratual, menos de 50%, todavia, trata-se de sistema relativamente recente, que exige, como toda inovação tempo para adaptação dos envolvidos.

O que se consegue sentir na rotina de trabalho das Varas de Execução Penal é que a Secretaria de Justiça e Cidadania, órgão estadual que gere o sistema penitenciário, e conseqüentemente, o sistema de vigilância eletrônica acaba por estabelecer aos juízes de execução os limites quanto ao número de tornozeleiras com que podem contar, independente do número previsto contratualmente no Estado, ao que os juízes diplomaticamente têm atendido.

Tabela 3. Capacidade máxima e total de pessoas monitoradas simultaneamente

UF	Capacidade máxima de pessoas monitoradas simultaneamente (previsão contratual)	Total de pessoas monitoradas simultaneamente
AC	1.500	418
AL	728	505
AM	1.000	211
AP	-	-
BA	-	-
CE	300	296
DF	-	-
ES	1.000	356
GO	1.850	1.519
MA	1.800	110
MG	4.653	2.390
MS	-	-
MT	5.000	668
PA	1.000	407

PB	-	-
PE ¹⁰	2.300	2.300
PI	1.000	63
PR	5.000	818
RJ	2.000	1.436
RN	-	-
RO	1.500	1.157
RR	-	-
RS	5.000	1.318
SC	-	-
SE	-	-
SP	4.800	4.200
TO	-	-
Total	40.431	18.172

Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

Quanto à distribuição dos aparelhos por situação, constata-se que a grande maioria deles estão destinados ao regime aberto e semiaberto, seja em trabalho externo ou prisão domiciliar, apesar das razões do veto quando da publicação da Lei n. 12.258/2010, onde se alegava que não se deveria destinar a vigilância eletrônica a apenados em regime aberto, pois não contribuiria para desafogar a situação de superlotação prisional.

Na prática tanto os apenados em regime aberto como em regime semiaberto com trabalho externo já vinham se beneficiando de prisão domiciliar em período integral em muitos Estados, posto que na maioria deles as Casas de Albergado, que deveriam receber os apenados do regime aberto, e as Colônias Agrícolas ou Industriais, destinados ao semiaberto, não têm condições de receber os mesmos nos termos previstos na LEP.

O regime semiaberto tem grande déficit de vagas, o que importava no atraso das transferências para estabelecimento adequado ou descumprimento das decisões judiciais de progressão de regime do fechado para o semiaberto, o que acabou por ensejar jurisprudência no sentido de que, não sendo razoável deixar o preso recolhido em estabelecimento destinado a regime mais severo que aquele

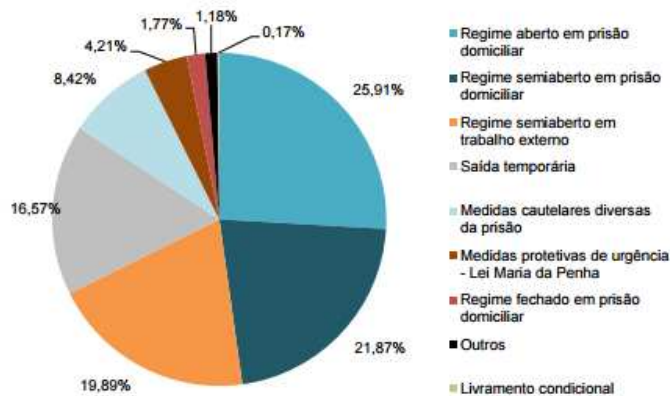
THEMIS

em que se encontra, deveria ser concedida, extraordinariamente, prisão domiciliar.

Já em regime fechado, a prisão domiciliar é extremamente excepcional, sendo aplicada nas hipóteses de doença grave, às quais o Estado não tem condições de dar resposta adequada em matéria de tratamento médico em seus estabelecimentos, em respeito ao princípio da humanidade.

De fato a prisão domiciliar só tem previsão na LEP para os casos do regime aberto, mas tornou-se rotineiro seu deferimento em regime semiaberto, sob o manto da jurisprudência dos tribunais.

Figura 4. Destinação do equipamento quanto ao regime e natureza da prisão



Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

Evidencia-se também que mais de 80% dos monitorados estão em fase de execução de penas, enquanto medidas cautelares e medidas protetivas de urgência totalizam apenas 12,63% do total, o que traz à baila no estudo o seguinte questionamento: A monitoração vem sendo adotada como alternativa à prisão ou à liberdade?

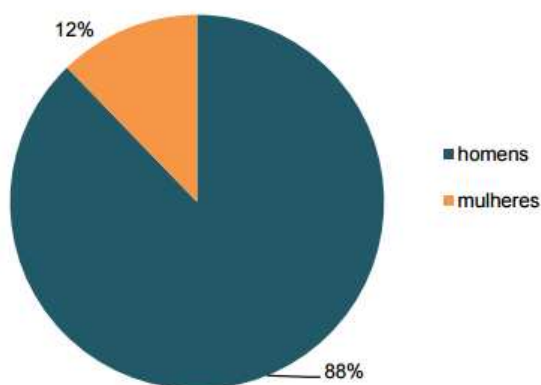
Essa tendência de utilização do sistema como controle em sede de execução de penas, ainda que sem previsão legal, como nos casos de livramento condicional, além da sua menor amplitude de aplicação até o momento no âmbito das medidas cautelares, acaba por reduzir o seu impacto quanto ao desencarceramento, visto

que 41% dos recolhidos são presos provisórios no Brasil.

Apenas nos Estados Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rondônia, não ocorre a concentração dos serviços de monitoração apenas durante a fase de execução de penas.

Quanto ao gênero, constata-se que 88% dos monitorados são homens e 12% mulheres, o que pode evidenciar uma tendência a um maior rigor na punição voltada aos homens. Deve-se considerar que o número de mulheres envolvidas com condutas delituosas é consideravelmente menor que o de homens, apesar de se presenciar a um incremento sem precedentes nestes números, especialmente relacionado ao tráfico de drogas.

Figura 5. Monitoração eletrônica por gênero



Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

Quanto aos gastos, o custo por mês por apenado monitorado variou de acordo com o Estado entre R\$ 167,00 e R\$ 660,00, com uma média de R\$ 301,25, bem abaixo do valor médio dispendido pelos Estados para manutenção de um apenado no cárcere tradicional.

Alguns argumentam a tese de que o que deveria ser uma economia para o Estado, com sua prevalência de aplicação em sede de execução, poderia estar a

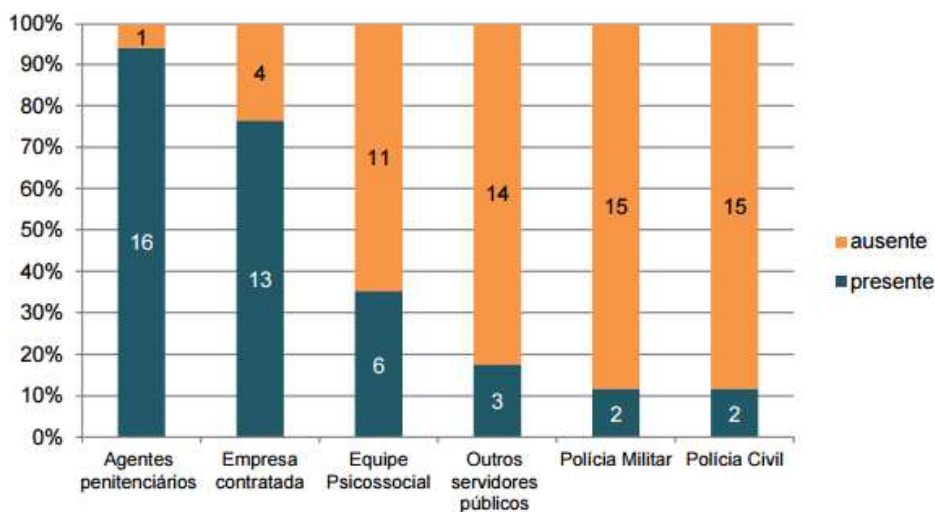
THEMIS

constituir gastos em dobro, e que financeiramente seria mais benéfico investir no sistema de monitoração em substituição às prisões meramente processuais e não em fase de cumprimento de pena.

Quanto à composição das equipes do sistema nos Estados, observamos que se constitui principalmente por agentes penitenciários. Há também um número expressivo de funcionários da empresa responsável pela parte técnica do serviço, acompanhada em alguns casos de um número pouco significativo de membros para o acompanhamento psicossocial dos internos, cujas atividades não estão voltadas para o monitorado como sujeito a ser reinserido e apoiado.

De fato, constata-se, seja dos números obtidos por meio do estudo do Ministério da Justiça, seja por meio da vivência prática da rotina das Varas de Execução Penal, que o monitoramento não foi pensado priorizando o sujeito que a ele se submete e seu retorno ao convívio social da maneira mais harmônica possível, mas sim como válvula de escape aos superlotados estabelecimento prisionais.

Figura 6. Presença/ausência de trabalhadores por segmento nas centrais de monitoração



Fonte: DEPEN, fev a jul/2015

Outra questão em destaque no estudo em análise se refere ao tratamento dos dados dos monitorados, o que engloba dados pessoais, local de residência, áreas de inclusão e exclusão, horários e suas restrições. Falta ao sistema regulamentação e organização quanto ao arquivamento e circulação desses dados, cuja relevância permanece em segundo plano, muito deixando a desejar quanto à segurança da informação.

A questão do compartilhamento de informações sensíveis com a polícia também exige especial atenção, no que ousamos considerar que, em se tratando de um conhecimento que pertence ao Estado, deve sim ser compartilhado pelas centrais com os órgãos de polícia criminal.

A desorganização e falta de sincronia é tão evidente na estrutura estatal atual que não é raro existirem apenados nos estabelecimentos prisionais com processos penais cujo andamento se encontra comprometido pela sua não localização para determinado ato processual ou mesmo presos que, considerados foragidos em fase de execução de pena, estão na realidade novamente recolhidos aos estabelecimentos prisionais por novos delitos, mas sem efeitos em matéria de execução, por completo desconhecimento do novo recolhimento por parte do juiz que executa a pena.

O estudo constatou que os tornozelados, facilmente identificáveis, acabam por atrair a atenção da polícia e passam à situação de suspeitos de delitos automaticamente devido à sua condição, em afronta ao princípio da presunção de inocência, com o cruzamento de dados são levadas a cabo “investigações por suspeição”, submetendo-os assim a nova criminalização, pela utilização da monitoração como instrumento de segurança pública.

Quanto à manipulação dos aparelhos, ficou evidenciado que boa parte dos monitorados não tem o necessário conhecimento para operá-los, o que acaba gerando falsos alarmes e violações não intencionais, que também correm o risco de ocorrer pelos reflexos de GPS ou mudanças climáticas, o que reforça a necessidade de uma intervenção cautelosa por parte das centrais, algumas das quais contam com cartilhas explicativas para instrução dos usuários.

THEMIS

Os equipamentos ainda são pouco anatômicos e chegam a ferir os monitorados que precisam proteger a pele para evitar o atrito com o corpo utilizando várias meias ou faixas. Desenvolver uma tecnologia que não agrave a sanção penal pela imposição de sofrimento físico deve estar na pauta do aprimoramento do sistema.

Outro aspecto que prescinde de investimento em tecnologia mais eficiente se refere às baterias das tornozeleiras. Atualmente as baterias são alimentadas por meio de conexão da tornozeleira com a rede de energia na maioria dos Estados do Brasil, restringindo a possibilidade de ir e vir do apenado durante a recarga, que pode chegar a levar até duas horas, e ser necessária mais de uma vez por dia, sendo exemplo a seguir pelas demais unidades da Federação o Estado do Espírito Santo, em que a bateria é externa à tornozeleira.

O tempo de duração da carga pode ser ampliado pelo envio menos frequente de informação à central, por exemplo, alterando-se a frequência de um para cinco minutos.

Conclui-se que embora a tecnologia se mostre eficiente, o sistema resta um pouco aquém do desejado, em especial quando o assunto é o respeito e proteção dos direitos dos apenados, mas o avanço que já representa em seu estado atual e a potencialidade do que pode vir a ser justificam os investimentos quanto ao alargamento de sua implementação e novas tecnologias.

6 CONCLUSÕES

O presente estudo constatou apesar do avanço considerável quanto à implantação do sistema de vigilância eletrônica pelos Estados brasileiros em um período de tempo relativamente curto, de 2010 até os dias atuais, ainda há muito a ser feito. O que é natural, posto que a despeito de não ser um conceito novo, sua utilização no Brasil é recente, estando em fase de adequação à realidade local.

Um passo considerável foi dado por meio do diagnóstico de seus números e funcionamento no país, refletindo de que forma vem acontecendo esse processo de implantação do sistema na prática. É preciso bem conhecer para, realizar análise crítica e, conseqüentemente, reforçar os pontos positivos e corrigir os negativos.

Um dos aspectos que merece ser reforçado, se trata da ampliação do número de presos provisórios submetidos à monitoração, em respeito mesmo ao princípio da presunção de inocência e em benefício da não contaminação prisional.

É conveniente que apenas nos casos extremamente necessários se submeta o indiciado à prisão processual, posto que já existe mecanismo suficiente para desconstituir, a depender da hipótese, o motivo que ensejaria o recolhimento.

Ressalte-se que não se trata de priorizar a vigilância eletrônica de presos submetidos a medidas cautelares em relação aos presos condenados, posto que não são excludentes.

A monitoração deve sim, pelo menos em um primeiro momento, servir de reforço ao controle judicial na fiscalização do cumprimento da pena nas hipóteses legais.

O juiz de execução tem a discricionariedade de, respeitados os limites constitucionais e legais, decidir qual a melhor forma de execução da pena imposta, de acordo com o princípio da individualização da pena.

Além disso, os magistrados enfrentam um sistema deficiente, em que os presos que galgam o lapso temporal para passagem a regime mais brando são precariamente avaliados quanto aos requisitos subjetivos.

O juiz precisa decidir os incidentes processuais baseado em certidões carcerárias muitas vezes com dados incongruentes, com classificação de comportamento que pouco ou quase nada varia de um preso para outro, ou ainda, quando mais diligente, em exames criminológicos que poderiam ser a fotocópia dos de qualquer outro preso, mudando apenas o nome.

São devolvidos à sociedade presos que não receberam nenhum tipo de instrução dentro dos presídios, que não tiveram a oportunidade de desenvolver nenhum tipo de atividade produtiva, que puderam desfrutar apenas do ócio das celas apertadas, quentes escuras e fétidas, na grande maioria das vezes. Não foram tratados com dignidade, mas se espera que saiam regenerados e aptos ao convívio social.

Há que se considerar ainda que mesmo que um preso com bom comportamento carcerário não necessariamente será um preso com boa perspectiva

THEMIS

de reinserção social, o que envolve uma aferição bastante sensível, mas o requisito subjetivo exigido se restringe ao primeiro aspecto.

Atingido o requisito objetivo para a progressão de regime ou livramento condicional, o juiz de execução passa à análise dos requisitos subjetivos e ninguém poderá dizer que eles são elaborados com o rigor e técnica suficientes para embasar com segurança a colocação do indivíduo em meio social.

Outro aspecto a ser considerado, consiste no fato de que carece a monitoração eletrônica de regulamentação específica, com o estabelecimento de protocolos que norteiem a atuação das centrais de fiscalização, para que haja um padrão mínimo no agir, evitando excessos ou omissões.

Nos parece que o sistema foi pensado apenas com a função de tampão de um sistema prisional falido. Soluções implementadas dessa forma, como meros paliativos, por vezes estão aptas a gerar novos problemas e não soluções aos antigos.

De fato a prisão domiciliar vem sendo utilizada sem normatização prévia que delimite as condições a que devem se submeter os monitorados, em que, por exemplo, os limites da área de inclusão são absolutamente discricionários e o raio da área de exclusão pode variar de 250 a 5000 metros. Quando não fixadas expressamente pelo juiz na decisão, estas condições acabam por ser estabelecidas, conforme a rotina das centrais de fiscalização, pelos próprios funcionários.

Apesar de o relatório analisado nesse estudo criticar as restrições mais severas no ir e vir ao apenado monitorado, falta a compreensão de que em prisão domiciliar apenas se substitui o local do recolhimento. De fato, o objetivo da prisão domiciliar não é que o preso tenha reintegrada a sua liberdade, mas que cumpra o período de recolhimento no âmbito de sua residência.

Da mesma forma o beneficiado com saída temporária, cujo objetivo é propiciar o contato do apenado com a família e o meio social, permanece em cumprimento de pena, o que implica uma série de restrições ao seu comportamento, mesmo fora do presídio, como não frequentar festas, casas de jogos, bares e estabelecimentos congêneres, permanecer na residência no período noturno, não se ausentar da comarca de cumprimento de pena, e outros, a critério do juiz, a depender do caso concreto.

Pontos positivos são indiscutíveis, mas é preciso vislumbrar os motivos certos para a utilização da vigilância eletrônica, que não deve ser apenas proporcionar redução das despesas estatais ou apaziguamento dos estabelecimentos prisionais colapsados pela superlotação, mas uma política penal voltada para a minimização dos danos que o encarceramento pode representar para o indivíduo, sua família e a sociedade em geral e a efetiva ressocialização dos apenados.

A monitoração reduz as possibilidades de recrutamento por organizações criminosas, a progressão criminosa, o risco de contágio por doenças que facilmente se propagam no ambiente prisional, pode permitir que o preso não se afaste de atividades como trabalho e estudo, além de propiciar o contato com a família e o meio social.

Evita que as famílias sejam submetidas ao trajeto até o presídio em dias de visita, em geral situados em locais afastados dos centros urbanos, às despesas com esse deslocamento, aos constrangimentos de longas filas de espera, revista pessoal e dos itens que levam para fornecer aos parentes, e ao tratamento pouco digno dispensado pelos agentes prisionais de que tantas vezes temos notícia.

O princípio da dignidade humana merece destaque no aperfeiçoamento do sistema de vigilância eletrônica, para que este represente danos mínimos ao monitorado como indivíduo e perante a sociedade.

No mais, o sentimento de que podemos estar no caminho certo, vem somado à certeza de que quanto melhor funcionar o sistema, quanto mais fiscalizado for, e as violações gerarem consequências em tempo real, mais restará evidente ao apenado e à sociedade que a vigilância eletrônica pode sim fazer parte de um modelo de política penal de sucesso. Do contrário, reforçará a certeza da impunidade e a descrença da sociedade na ressocialização dos egressos do sistema prisional.

NOTAS DE FIM

- 1 <http://www.seguridadjusticiapaz.org.mx/biblioteca/download/6-prensa/231-caracas-venezuela-the-most-violent-city-in-the-world>
- 2 <http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/segurancapublica/governo-contesta-estudo-de-ong-que-aponta-fortaleza-como-a-cidade-mais-violenta-do-brasil/amp/>

THEMIS

- 3 <http://www.sejus.ce.gov.br/index.php/gestao-penitenciaria/39-gestao-penitenciaria/70-efetivopreso>
- 4 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12258.htm
- 5 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Msg/VEP-310-10.htm
- 6 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm
- 7 <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/monitoracao-eletronica-1/arquivos/diagnostico-monitoracao-eletronica-de-pessoas.pdf/view>

REFERÊNCIAS

ABREU, C. P. Execução de penas e medidas com vigilância electrónica:em especial: o regime de permanência na habitação previsto no artigo 44.º do Código Penal, In: **Revista da Ordem dos Advogados**, A. 71, n. 1. Lisboa: Ordem dos Advogados, 2011, pp. 49-70.

BELEZA, T. P. **Direito Penal**.2. ed. Vol. I. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade Direito, 1998.

CAIADO, N; L. Teresa. Inovar a execução das penas, 2010. A associação da vigilância electrónica a novas formas de prisão domiciliária e de execução da liberdade condicional. In: Dias, J. F., 2010, **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**.Ano 20, n. 4. Coimbra: Coimbra Editora, pp. 595-620.

CAIADO, N; CORREIA, L. M. Eis o futuro: vigilância electrónica por geo-localização para a fiscalização da proibição de contactos no âmbito do crime de violência doméstica. In: **Revista do Ministério Público**, A. 33, n. 129. Lisboa: Sindicato do Magistrados do Ministério Público, 2012, pp. 95-129.

DIZ, F. M. **El juez de vigilancia penitenciaria**: garante de los derechos de los reclusos. Granada: Editorial Comares, 2002.

FERNANDES, F. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001.

GARCÍA, J. A. B. **El trabajo em beneficio de la comunidade como sanción penal**. Valencia: Tirant lo blanch, 2002.

MARTINS, A. L. **Medida da Pena** – – Escolha, 1. ed., Coimbra: Coimbra editora, 2011.

RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, F. G. **Cárcel electrónica**: bases para a creación del sistema penitenciario del siglo XXI. Valencia: Tirant LoBlanch, 2007.

SANTOS, C. C. **A justiça restaurativa**: um modelo de reacção ao crime diferente da justiça penal: porquê, para quê e como?, 1.^a ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SILVA, G. M. **Direito processual penal português**: do procedimento: marcha do processo, Vol. III. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed.. Brasil: Malheiros Editores, 2006.

UGLOW, S. **Criminal Justice**. Second Edition. London: Sweet and Maxwell, 2002.

Data de recebimento: 15/11/2016

Data de aprovação: 29/11/2016