

O CONTROLE DA EXECUÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL E FRANÇA¹

*PRISON MONITORING AS AN INSTRUMENT FOR THE PROTECTION OF HUMAN
RIGHTS: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN BRAZIL AND FRANCE*

*EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PENAL COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS HUMANOS: UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE BRASIL Y
FRANCIA*

Licença CC BY:

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



Carlos Eduardo Adriano Japiassu²

Resumo:

Contextualização: O artigo discute o controle da execução penal como instrumento de proteção dos Direitos Humanos e compara os modelos existentes no Brasil e na França.

Objetivo: Com o objetivo de encontrar outras possibilidades de monitoramento externo do cumprimento das penas, o artigo aborda sobre o modelo concentrado de controle da Execução Penal, estabelecido na França, a partir da Resolução de 17 de dezembro de 1998, do Parlamento Europeu.

Metodologia: A metodologia utilizada é a revisão histórica e bibliográfica.

Resultado: Conclui-se que o controle da execução penal se trata de medida necessária para a melhoria do sistema penitenciário brasileiro e, apesar de o país contar com variados órgãos de controle, segue violando os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Assim, o

¹O presente trabalho integra o rol de atividades do Programa Pesquisa Produtividade 2020 da Universidade Estácio de Sá, referente ao Projeto “O controle da execução penal como instrumento de proteção dos direitos humanos: uma análise comparada entre Brasil e França”.

²Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Professor Titular de Direito Penal da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Professor Associado IV da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá e Vice-Presidente da Associação Internacional de Direito Penal (AIDP). *E-mail:* carlos.japiassu@estacio.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1737-3754>.

modelo concentrado francês e as diretrizes europeias de prevenção e combate à tortura e a penas desumanas, cruéis ou degradantes, são importantes métodos para se considerar nas modificações pretendidas nos locais de privação de liberdade.

Palavras-chave: encarceramento; controle da execução penal; superpopulação; direitos humanos.

Abstract:

Contextualization: The article discusses the control of criminal execution as an instrument for the protection of Human Rights, and compares the existing models in Brazil and France.

Objectives: In order to find other possibilities for external monitoring of the fulfillment of sentences, the article discusses the concentrated model of control of Criminal Execution, established in France through a Resolution of December 17, 1998, of the European Parliament.

Methodology: The methodology used in the text is a historical and bibliographic review.

Result: It is concluded that the control of criminal execution is a necessary measure for the improvement of the Brazilian penitentiary system and that although Brazil has several control bodies, it continues to violate the fundamental rights of people deprived of their liberty. Thus, the French concentrated model and the European guidelines for preventing and combating torture and inhuman, cruel or degrading punishment are important methods to be considered in the intended changes in places of deprivation of liberty.

Keywords: imprisonment; prison monitoring; overcrowding; human rights.

Resumen:

Contextualización: El artículo discute el control de la ejecución penal como instrumento para la protección de los Derechos Humanos y compara los modelos existentes en Brasil y Francia.

Objetivo: Para encontrar otras posibilidades de control externo del cumplimiento de las penas, el artículo analiza el modelo concentrado de control de la ejecución penal, establecido en Francia, a partir de la Resolución de 17 de diciembre de 1998, del Parlamento Europeo.

Metodología: La metodología utilizada en el texto es la revisión histórica y bibliográfica.

Resultado: Se concluye que el control de la ejecución penal es una medida necesaria para la mejora del sistema penitenciario brasileño y, aunque el país cuenta con varios órganos de control, sigue violando los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Así, el modelo concentrado francés y las directrices europeas para prevenir y combatir la tortura y las penas inhumanas, crueles o degradantes son métodos importantes a tener en cuenta en los cambios previstos en los lugares de privación de libertad.

Palabras clave: encarceramiento; control de ejecución penal; superpoblación; derechos humanos.

INTRODUÇÃO

Um dos fenômenos característicos das sociedades contemporâneas tem sido o incremento da criminalidade, sobretudo violenta e, como consequência, o aumento dos contingentes carcerários. Mais do que isso, o fenômeno da superpopulação carcerária é recorrente e gera inúmeras preocupações, que vão desde a rediscussão do papel das penas privativas da liberdade até a busca de novas medidas penais, como é o caso das penas alternativas.

Nesse contexto, o sistema penitenciário brasileiro tem sido local privilegiado para a prática de inúmeras violações graves aos direitos humanos, ao mesmo tempo que não tem se demonstrado capaz de conter a prática de crimes no seu interior, ou ainda que praticados fora dos estabelecimentos carcerários, por determinação de indivíduos presos, como ocorre no âmbito das facções criminosas.

Com isso, pode-se dizer que a execução penal no Brasil tem se revelado descontrolada, tendo em vista o desrespeito cotidiano às regras de execução penal.

Apesar disso, diversos órgãos são responsáveis pelo controle da execução penal, o que significa dizer que devem zelar para que o sistema penitenciário se desenvolva como previsto nas leis brasileiras e nas regras internacionais. E, o que acarreta na realização de inspeções e relatórios, pouco efeito tem se notado.

Em paralelo ao modelo de controle difuso da execução penal realizado no Brasil, em que vários órgãos têm tal atribuição concomitantemente, o Parlamento Europeu determinou, com a Resolução de 17 de dezembro de 1998, que os Estados-membros criassem um órgão independente de controle dos estabelecimentos penitenciários, para o qual os presos possam se dirigir em caso de violação dos seus direitos.

Um exemplo reputado como bem-sucedido tem sido o Controlador Geral dos Locais de Privação da Liberdade francês, criado pela Lei de 30 de outubro de 2007.

Assim, parece pertinente a análise comparada da estrutura difusa brasileira, examinando seus resultados práticos e o modelo concentrado francês, procurando avaliar se tal modelo é útil e aplicável ao Brasil, como instrumento que permita a adequada aplicação da lei de execução penal e, mais que isso, respeitem-se os direitos dos presos, mesmo os mais elementares, que têm sido violados nos cárceres brasileiros.

Certamente, não é possível meramente repetir, no Brasil, o modelo francês, pois, além das

diferenças sociais, econômicas, históricas e culturais evidentes, a própria estrutura do Estado brasileiro, que é federal, difere do modelo francês, que é unitário.

É indispensável, pois, verificar se é possível adotar o modelo independente de controle da execução penal que, necessariamente, passa por uma análise da própria federação brasileira, em busca de mecanismo necessário a evitar a continuidade do estado, com as constantes violações de direitos, características do sistema penitenciário brasileiro.

Assim, o presente texto, inicialmente, apresenta um panorama atual do sistema penitenciário brasileiro, destacando suas principais características. A seguir, apresenta o modelo de controle de execução penal no Brasil e na França. Na parte final, faz referência à jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, que tem sido fundamental para consolidar parâmetros para que haja uma Execução Penal mais controlada e mais respeitadora de direitos na Europa.

1. EXECUÇÃO PENAL BRASILEIRA

O sistema penitenciário brasileiro é superlotado e viola direitos humanos desde o período colonial. Embora a primeira Constituição brasileira (1824) promettesse prisões seguras, limpas e bem arejadas, a primeira investigação no Parlamento brasileiro sobre a situação prisional, realizada nos anos 1830, descreveu células úmidas, insalubres e inabitáveis.

Diante da disparidade entre o que dispunham a Constituição, o Código Criminal do Império e a realidade carcerária, iniciou-se um movimento no sentido de reformar o aparato prisional herdado da era colonial, sendo tal bandeira empunhada pela Sociedade Defensora da Liberdade e Independência Nacional em 1831 e, posteriormente, empunhada pelos Poderes Públicos³.

Em que pese aos esforços pela reforma, o quadro descrito na 1ª República perpetuou-se na segunda metade do século XX, acrescentando-se às mazelas do sistema prisional a imposição, durante o regime militar (1964-1985), de um modelo punitivo autoritário, no qual o Direito Penal serviu como instrumento de repressão política⁴.

O tema foi amplamente debatido durante o processo de redemocratização, instaurando-se o movimento que culminou na reforma de 1984 da parte geral do Código Penal e na promulgação da Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84 - LEP) e foi, posteriormente, reforçado pela fundação do Estado

³Conferir: JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano, SOUZA, Artur de Brito Gueiros. **Direito Penal**: volume único. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2020. p. 33-37.

⁴JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. La Loi pénitentiaire brésilienne; caractéristiques et perspectives après vingt-cinq ans. In: MALABAT, Valérie; DE LAMY, Bertrand; GIACOPELLI, Muriel. **La réforme du Code pénal et du Code de procédure pénale**: Opinio doctorum, 2009, Paris, Dalloz, p. 73-74.

Democrático de Direito na Constituição de 1988⁵.

Nesse contexto, passou-se a adotar nova abordagem em relação à questão penitenciária, superando-se a teoria da especial relação de sujeição, optando-se por reconhecer o caráter jurisdicional do processo de execução penal, no qual o preso figura como sujeito de direitos⁶.

Em que pese ao notável avanço no campo teórico e normativo, identifica-se, atualmente, um quadro de graves violações de direitos humanos no sistema prisional, podendo-se afirmar que as reformas legislativas não contribuíram para a solução da questão penitenciária.

Assim, embora algumas reformas legislativas desencarceradoras tenham sido introduzidas, nas últimas décadas do século XX – contrariando uma tendência predominante de maior severidade e utilização da prisão como sanção preferencial do sistema penal –, verifica-se um crescimento fortemente acentuado da taxa de encarceramento brasileira, produzindo um aumento da população carcerária em níveis que superam o esforço estatal de ampliação do sistema prisional⁷. Mais recentemente, as taxas de encarceramento apresentaram aumento importante, passando de 137 a cada 100 mil habitantes, no ano 2000, para 299 a cada 100 mil habitantes, em 2014⁸.

Hoje, o Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo e, talvez, em crescimento mais acelerado. Segundo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), havia, em dezembro de 2019, 755.274 presos e 442.349 vagas no sistema prisional⁹.

Decorre daí um quadro de superlotação severa, o qual acarreta deterioração geral das condições do cárcere e é agravado pela escassez de assistência material, pela frequente utilização da violência física para manutenção da ordem no ambiente prisional e pela deficiência crônica nas prestações básicas como educação, assistência jurídica, e principalmente, serviço de saúde.

No que se refere à base legal, a execução de penas no Brasil organiza-se a partir da Constituição da República, além do Código Penal, Código de Processo Penal e Lei de Execuções Penais (Lei 7.210/84 – LEP). Esta última estabelece a regulamentação geral do sistema penitenciário, juntamente com a Resolução 14/1994 do Conselho Nacional de Política Penal e Penitenciária, que fixa as regras básicas para o tratamento dos presos no Brasil e o Regulamento Penitenciário Federal (Decreto 6.049/07)¹⁰.

⁵JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Desafios Contemporâneos da Execução Penal no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB**. Ano 1, v. 1, n. 1, jun. 2013. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/desafios_contemporaneos_da_execucao_penal_no.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

⁶Conferir: ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução Penal: Teoria Crítica**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 46-57.

⁷Sobre o tema, ver: CINTRA JR., Dyrceu Aguiar Dias. A jurisdicionalização do processo de execução penal – o contraditório e a ampla defesa. **Revista brasileira de ciências criminais**, n. 9, São Paulo, RT, p. 115-132.

⁸Fonte: Infopen, jun./2014. Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2021.

⁹Dados disponíveis em: <https://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 3 fev. 2021.

¹⁰BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Resolução nº 14 de 11 de novembro de 1994**. Publicada no D.O.U., em 2 de dezembro de 1994; BRASIL. Decreto 6.049, de 27 de fevereiro de 2007. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. Brasília, publicado em D.O.U., em 28 de fevereiro de 2007.

Assim, a Constituição consagra o respeito à integridade física e moral dos presos e o art. 38 do Código Penal garante-lhes todos os direitos não atingidos pela privação de liberdade.

A LEP, por sua vez, fornece um rol exemplificativo de direitos dos presos, como alimentação, trabalho, educação, liberdade de culto, entre outros, além de prever o direito à assistência, material, jurídica, social e de saúde (art. 41, VII e artigos 10 a 27 da LEP).

2. O CONTROLE DA EXECUÇÃO PENAL¹¹

A lei brasileira adota um modelo difuso de controle da execução, de forma que a função é exercida por diversos órgãos, com atribuição concorrente, diversamente do que ocorre no modelo francês, no qual a atribuição é exclusiva do Controlador Geral das Prisões (Contrôleur Général des Prisons)¹².

O controle da execução é exercido pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Política Penal e Penitenciária, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Penitenciários, Conselhos Comunitários, Departamento Penitenciário Nacional (art. 61 LEP) e Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Lei 12.847/2013).

O Conselho Nacional de Política Penal e Penitenciária (CNPCC) é uma agência subordinada ao Ministério da Justiça, da qual fazem parte treze membros, entre os quais professores e profissionais jurídicos, bem como representantes da comunidade e dos Ministérios das áreas sociais. Cabe ao CNPCC a condução de inspeções nos estabelecimentos de privação de liberdade, assim como a avaliação da evolução da execução de penas no nível estadual, com base nos relatórios dos Conselhos Penitenciários (art. 64, VIII LEP).

Após as inspeções, o CNPCC apresenta relatórios dirigidos às autoridades administrativas e judiciárias, diretamente encarregadas da implementação das medidas e programas apropriados, formulando recomendações e definindo um cronograma para o controle de seu cumprimento.

O Departamento Penitenciário Nacional, por sua vez, é o órgão responsável pela política penitenciária nacional, incumbindo-lhe a provisão orçamentária e direção administrativa do CNPCC, além de controlar a aplicação da lei de execução penal e conduzir inspeções nos estabelecimentos de privação de liberdade (art. 72 - LEP).

Quanto ao controle judiciário, abrange a preservação de um tratamento humano e a garantia

¹¹ O tema do controle da execução penal no Brasil já fora examinado em JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. *Le contrôle de l'exécution des peines et le droit à la santé: l'expérience brésilienne*. In: CÉRÉ, Jean-Paul (Org.). **Le droit à la santé et la prison: Quelle protection, quels enjeux?**. Paris: L'Harmattan, 2017, p. 130-143.

¹²CÉRÉ, Jean-Paul. **La Prison**. Paris: Dalloz, 2007. p. 109.

de respeito aos direitos civis e políticos dos presos durante a execução de pena e, além disso, a fiscalização do sistema progressivo, da liberdade condicional, aplicação do indulto e outros direitos previstos na LEP (artigos 1º, 2º, 66 e 194 - LEP).

O controle exercido pelo juiz da execução compreende inspeções mensais aos estabelecimentos prisionais, cabendo-lhe, nesse caso, adotar as medidas cabíveis para assegurar o respeito aos direitos dos presos e instaurar investigações para apurar a responsabilidade em caso de constatação de práticas ilegais.

Cabe, ainda, ao juiz da execução, controlar a aplicação de punições disciplinares pelo diretor do estabelecimento e impor regime disciplinar diferenciado nas hipóteses legais (art. 54 § 1º e 2º da LEP).

A LEP prevê o controle exercido pelo Ministério Público, seja por meio de inspeções mensais ou no âmbito dos processos de execução, formulando requerimentos, interpondo recursos ou opinando sobre pedidos de progressão de regime, livramento condicional, indulto, entre outros.

O controle da execução é exercido também pela Defensoria Pública, garantindo-se ao Defensor livre acesso a todos os locais de privação de liberdade, para entrevistar-se, pessoalmente, os presos e para controlar as condições de detenção. (LC 132/2009).

A criação de serviços de assistência jurídica integral pela Defensoria Pública, dentro e fora dos locais de privação de liberdade foi introduzida na LEP pela Lei 12.313/2010, impondo-se à administração penitenciária a construção de instalações reservadas ao Defensor Público em cada estabelecimento prisional, bem como o fornecimento de recursos pessoais e administrativos, informações e documentos sobre os presos (art. 16 - LEP).

No estado do Rio de Janeiro, porém, a criação do Núcleo do Sistema Penitenciário da Defensoria Pública Geral do Estado (NUSPEN DPGE) ocorreu em 1999 (Decreto n. 25.535/99), antes da mencionada alteração legislativa, tendo-se implementado um programa institucional de intervenção junto às unidades prisionais, em razão da ineficiência da atuação estatal no enfrentamento do problema de superpopulação e das demandas dos presos por tratamento digno.

No final dos anos 2000, o atendimento jurídico integral pelo NUSPEN estendido aos presos e internados provisórios e, atualmente, a assistência aos presos é plenamente assegurada em todas as unidades do sistema penitenciário do Estado do Rio de Janeiro.

A presença física dos defensores públicos em prisões e hospitais penitenciários, conjugada com sua atuação nos processos de execução, vem possibilitando o controle das violações de direitos fundamentais no ambiente carcerário e a efetivação célere dos direitos, no âmbito do processo

executivo¹³.

O controle exercido pelos Conselhos Penitenciários também abrange a inspeção dos estabelecimentos e redação de relatórios dirigidos às autoridades responsáveis pela adoção das medidas cabíveis para a garantir os direitos dos presos. Os Conselhos controlam, ainda, os serviços de atenção aos egressos (art. 70 da LEP).

Há previsão, também, de controle pelos conselhos comunitários, os quais devem visitar os estabelecimentos de detenção, interrogar os presos e apresentar relatórios mensais ao juiz de execução.

Por fim, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Luta contra a Tortura (MNPCT), criado pela Lei 12.847/2013, deve visitar os locais de privação de liberdade e apresentar relatórios ao Comitê Nacional de Prevenção e Luta contra a Tortura (CNPCT), ao Ministério Público e demais autoridades responsáveis. Esses dois órgãos compõem, com o CNPCP e o DEPEN, o Sistema Nacional de Prevenção e Luta contra a Tortura.

Embora o controle difuso, exercido por uma pluralidade de órgãos aumente a frequência da fiscalização nos estabelecimentos, o modelo mostra-se ineficaz, no que diz respeito aos problemas gerados pelo acentuado crescimento da população carcerária e superpopulação nas unidades prisionais.

Nesse contexto, e considerando que está superada a ideia de que a execução penal consista em um espaço de não reconhecimento de direitos, decorrente de uma relação especial de poder entre as pessoas submetidas ao sistema penal e a Administração Penitenciária, é preciso buscar alternativas a esse modelo que tem se mostrado insatisfatório, à semelhança do que ocorreu na França¹⁴.

3. CONTROLADOR GERAL DAS PRISÕES FRANCÊS

Muitas iniciativas internacionais têm pretendido criar e assegurar uma execução penal mais humana¹⁵. Podem ser mencionadas a Convenção das Nações Unidas contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura; além da Convenção Europeia para a prevenção da tortura e de tratamentos ou penas desumanas ou degradantes.

¹³JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; MENEZES, Eduardo Quintanilha Telles de; OLIVEIRA, Patricia Fonseca Carlos Magno de. **A Defensoria Pública e a Execução Penal no Brasil**: uma abordagem sobre o acesso efetivo à Justiça no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_DP-e-ex-pe-no-Br-abordagem-do-acesso-a-J.pdf?x20748. Acesso em: 3 fev. 2021.

¹⁴RODRIGUES, Anabela Maria Pinto de Miranda. Derechos de los reclusos y control de la ejecucion de la pena de prisión. In: MUÑAGORRI LAGUÍA, Ignacio; RODRIGUES, Anabela Maria Pinto de Miranda; RIVERA BEIRAS, Iñaki. **Legallidad constitucional y relaciones de especial sujeción**. Barcelona: M. J. Bosch, 2000, p. 35.

¹⁵KAISER, Günther. Ejecución penal y derechos humanos. In: **Direito e cidadania**. Praia (Cabo Verde), 1999, p. 10-12.

Especialmente no caso europeu, esses documentos internacionais têm se caracterizado por conter medida de organização e procedimento para impedir e controlar as lesões aos direitos humanos durante a execução penal¹⁶.

Ao lado da adoção de documentos internacionais, tem sido considerada necessária a criação de organismos internacionais de controle da execução penal. O exemplo mais notável é o do Comitê de Prevenção à Tortura (CPT), que passou a funcionar logo em seguida à entrada em vigor da Convenção Europeia acima mencionada, em 1º de fevereiro de 1987. O CPT é composto por membros em igual número ao de Estados-Partes que tenham ratificado o tratado e, embora não tenha poder jurisdicional, é um órgão de controle.

Ademais, o CPT pode visitar, a qualquer momento, os estabelecimentos prisionais e verificar se há casos de tortura e tratamento cruel, degradante e desumano. Significa dizer que pode inspecionar estabelecimentos policiais, administrativos, médicos ou penitenciários.

Após as inspeções, o CPT prepara um relatório que expõe as suas constatações e, por meio de seus relatórios anuais, são estabelecidos os verdadeiros princípios diretores da prevenção dos maus tratos nos estabelecimentos que mantêm pessoas presas¹⁷. Influenciada pelas referidas ideias que vinham sendo difundidas, a ideia de se exigir dos Estados a criação de um órgão independente de controle externo dos estabelecimentos penais, ao qual as pessoas privadas de liberdade pudessem recorrer quando os seus direitos fossem violados, ganhou força por meio da Resolução de 17 de dezembro de 1998, do Parlamento Europeu.

Nesse sentido, de uma maneira geral, segundo Jacques Buisson, tal sistema foi considerado necessário para assegurar o tratamento correto do preso e a evolução do estado das prisões, permitir o tratamento de controvérsias e estabelecer a necessária transparência no desenvolvimento deste mundo particular, a fim de evitar que graves disfunções da Administração Penitenciária fossem reveladas somente vários meses após o seu aparecimento.

Posteriormente, o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes estabeleceu, em seu artigo 3º, que cada Estado-Parte deve designar ou manter em nível doméstico um ou mais órgãos de visita, encarregados da prevenção da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, denominados de mecanismos preventivos nacionais.

Nessa seara, a Assembleia Nacional francesa aprovou a Lei n. 2007-1545, de 30 de outubro de 2007, que estabeleceu o Controlador Geral dos locais de privação da liberdade, que, independentemente da competência do Poder Judiciário, é responsável pelo controle das condições

¹⁶ KAISER, Günther. Ejecución penal y derechos humanos. In: **Direito e cidadania**. Praia (Cabo Verde), 1999, p. 11.

¹⁷CÉRÉ, Jean-Paul. La surpopulationn carcérale entre contraentes européennes et réalité française. In: **Revista Eletrônica de Direito Penal**. Rio de Janeiro: UERJ, 2013, p. 188.

das pessoas privadas de liberdade e verificar o respeito aos seus direitos fundamentais. Em suas funções, por ser independente, não se subordina a nenhuma autoridade¹⁸.

Trata-se, portanto, da adoção do modelo concentrado de controle externo da execução penal, que, segundo foi entendido na Europa, com certa distância e visão geral dos estabelecimentos penais, é quem pode exercer uma influência real. Esse único órgão de controle, por sua vez, deve possuir uma abrangência nacional em detrimento dos órgãos de âmbito local ou regional¹⁹.

Recomenda-se que o Controlador Geral exerça sua atividade de forma permanente e dual, ou seja, com a finalidade de informar, tanto as autoridades políticas e administrativas, quanto a população. Assim, os locais de privação de liberdade estão sujeitos a controles regulares e a inspeções pontuais, decorrentes de um evento específico ou de uma notícia de irregularidade²⁰.

Conforme estabelecido pela lei francesa, o Controlador Geral recebe todos os documentos úteis para a avaliação preliminar do estado geral das prisões, incluindo planos ou programas estabelecidos pela Administração Penitenciária, e todos os documentos de comunicação oficial interna dos estabelecimentos penais (por exemplo, ofícios, circulares)²¹.

Ao mesmo tempo, os diretores dos estabelecimentos penitenciários devem enviar documentos locais para que se possa monitorar cada estabelecimento, tanto para a gestão de recursos humanos, quanto para a implementação de meios materiais. É indispensável que o Controlador Geral receba relatórios gerais e *ad hoc* antes de cada visita aos estabelecimentos²².

A partir dessas informações, o Controlador Geral poderá compreender o estado dos diversos estabelecimentos e organizar um programa de visitas, com intervalos regulares especificados ou com base em eventos ou incidentes levados ao seu conhecimento.

O Controlador Geral também pode determinar a realização de estudos sobre temas que possam complementar suas informações sobre o sistema penitenciário, para a avaliação da Administração ou da solução de uma questão pendente, tais como suicídios, tratamento de prisioneiros em condições psiquiátricas, o envio e o recebimento de correspondência. Isso permite a elaboração de relatórios temáticos, sempre que necessário²³.

Em seu relatório anual, o Controlador Geral deve relatar suas atividades, as inspeções realizadas

¹⁸Disponível em: <https://www.cglpl.fr/en/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

¹⁹SILVA, Arthur Carvalho da. **O controle externo da execução penal brasileira**. Rio de Janeiro: UERJ, dissertação, p. 68.

²⁰BUISSON, Jacques. Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires. In: **Révue Pénitentiaire et de Droit Pénal**, numéro spécial, Paris: Cujas, 2007, p. 83-84.

²¹SILVA, Arthur Carvalho da. **O controle externo da execução penal brasileira**. Rio de Janeiro: UERJ, dissertação, p. 69.

²²BUISSON, Jacques. Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires. In: **Révue Pénitentiaire et de Droit Pénal**, numéro spécial, Paris: Cujas, 2007, p. 87.

²³SILVA, Arthur Carvalho da. **O controle externo da execução penal brasileira**. Rio de Janeiro: UERJ, dissertação, p. 69.

e o funcionamento geral do órgão, além de apreciar o estado geral das prisões em termos de políticas de reintegração, supervisão e treinamento de pessoal, organização e equipamento.

Além disso, o relatório deve conter as recomendações para o adequado funcionamento do sistema penitenciário, podendo solicitar a implementação de programa de emergência para determinados estabelecimentos penais.

Nos relatórios especiais, elaborados após inspeção realizada em um local de privação de liberdade, deve-se descrever o estado do estabelecimento em todos os seus aspectos (instalações, organização, direção, funcionamento e evolução desde a última inspeção), além de recomendações para a melhoria das condições carcerárias.

Por fim, o Controlador Geral também se manifesta em processos judiciais perante os órgãos disciplinares, caso seja necessário atestar sobre as condições encontradas em determinado estabelecimento penal, que possam impactar na vida das pessoas encarceradas.

Como a lei francesa estabeleceu que o Controlador Geral dos Locais de Privação de Liberdade é um organismo público independente, ele deve cumprir suas tarefas, com total independência, sem se subordinar a nenhuma autoridade; com mandato de seis anos, que não pode ser revogado ou renovado; não pode ser processado por suas opiniões ou pelas ações no exercício suas funções; não está autorizado a exercer quaisquer outras funções ou mandatos eletivos; é auxiliado por uma equipe experiente e multidisciplinar, composta por: 1 (um) secretário geral, 12 (doze) controladores nomeados em tempo integral, 9 (nove) controladores em tempo parcial e 4 (quatro) assistentes. Exige-se, tanto do Controlador Geral, quanto de sua equipe, sigilo profissional e imparcialidade²⁴.

Aliás, essa última exigência é apontada como uma das mais importantes vantagens do modelo de controle concentrado, pois no modelo difuso, como o brasileiro, de uma maneira geral, os órgãos que controlam as condições de privação da liberdade são de atores na execução penal, como juízes, membros do Ministério Público, defensores públicos, advogados e autoridades administrativas.

4. JURISPRUDÊNCIA EUROPEIA

O controle da execução na Europa, em geral, e na França, em particular, tem sido decisivamente influenciada por um movimento, a partir de entes europeus, em particular do Comitê de Prevenção à Tortura e da Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH)²⁵. Essa última, aliás, examinou, nos últimos anos, numerosas demandas ligadas às condições de detenção relacionadas à superpopulação carcerária, uma vez

²⁴Disponível em: <https://www.cgpl.fr/en/missions/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

²⁵Esse tema pode ser encontrado, de maneira ampliada, em: JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. Superpopulação carcerária e Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: RT, v. 164, 2020, p. 159-197.

que o problema persiste até os dias atuais em diversos países europeus, como, por exemplo, Rússia e Itália, em que pese aos esforços dos Estados-membros²⁶.

Esse movimento de controle internacional tem pretendido criar uma cultura de respeito aos direitos dos presos e, portanto, aos Direitos Humanos.

Ressalte-se que, desde os primeiros anos de funcionamento da Corte, houve uma grande quantidade de demandas de indivíduos presos, porém a jurisprudência, durante décadas, limitou-se às questões procedimentais, deixando de apreciar condições materiais de detenção²⁷.

No entanto, com o advento da Convenção Europeia de Prevenção da Tortura e Tratamento ou Punição

Desumano ou Degradante (1989), estabeleceu-se, no âmbito do Conselho da Europa, o Comitê de Prevenção à Tortura e Tratamento ou Punição Desumano ou Degradante (CPT). Ao CPT, caberia a prevenção de futuras violações de direitos humanos, promovendo inspeções e produzindo relatórios, a partir dos quais seriam desenvolvidos padrões e orientações a serem seguidos pelos Estados-membros²⁸.

A partir dos anos 2000, a Corte EDH adotou postura atuante, em relação aos direitos dos presos, dando força cogente às recomendações do CPT, com o reconhecimento, no caso *Kudla vs. Polônia* (2000), do princípio segundo o qual uma pena de prisão não pode submeter o interessado a sofrimentos cuja intensidade exceda o nível inevitável inerente à detenção²⁹.

No caso *Dougoz e Peers vs. Grécia* (2001), por sua vez, constatou-se que as condições de vida deficientes seriam suficientes para caracterizar uma violação do art. 3º, dispensando-se a vontade de humilhação do indivíduo preso, especialmente nos casos de superpopulação crônica e não observância das regras de higiene.

Outra mudança significativa foi a de que a constatação objetiva de condições de detenção deploráveis permite qualificar como tratamento degradante, independentemente das consequências concretas ao estado de saúde do preso³⁰.

O desenvolvimento da jurisprudência da Corte EDH para reconhecimento da precariedade das condições de detenção como forma de violação do art. 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) contribuiu para a adoção de uma postura mais atuante, em relação aos direitos dos presos e, por consequência, para a evolução das decisões no sentido de se impor aos Estados-membros a obrigação de controlar a superpopulação carcerária³¹.

²⁶COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS. (CDPC). **Livre Blanc sur le Surpeuplement Carcéral**. Disponível em: <https://rm.coe.int/16806f993b>.

²⁷Van ZYL SMITT, Dirk. The history of European prison law and Policy. In van ZYL SMITT, Dirk et. SNACKEN, Sonja. **Principles of European Prison Law and Policy, Penology and Human Rights**. New York: Oxford University Press, 2011. E-book. p. 98.

²⁸ **European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)**. 2nd General Report on the CPT's Activities covering the period 1 January to 31 December 1991. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680696a3f>. Acesso em: 3 fev. 2021.

²⁹CÉRÉ, Jean-Paul. La Surpopulation Carcerale entre Contraintes Européennes et Réalité Française. **Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB**. Ano 1, v. 1, n. 1. jun./2013. p. 9.

³⁰Idem.

³¹ Ao contrário do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 10, parágrafo 2) e da Convenção Americana de Direitos do Homem (artigo 5, parágrafo 2), os quais estipulam que toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com respeito à dignidade humana.

Nesse contexto, os juízes europeus estabeleceram a exigência de um espaço mínimo de vida individual de três metros quadrados, em celas compartilhadas, aproximando-se das preconizações do CPT, segundo as quais o espaço habitável coletivamente seria de quatro metros quadrados³².

O tratamento da superpopulação carcerária pela Corte adquiriu caráter ainda mais incisivo com adoção do procedimento de julgado-piloto (nos termos do artigo 61 do Regulamento da Corte EDH)³³ sempre que constatados problemas estruturais ou sistemáticos subjacentes aos casos repetitivos de superlotação³⁴.

Mais que toda a jurisprudência da Corte EDH, os julgados-piloto vêm contribuindo para

³²Nessa perspectiva, a constatação de condições de vida deficientes no ambiente carcerário seria suficiente, de acordo com Céré (2013), para caracterizar uma violação do art. 3º, dispensando-se a vontade de humilhação do indivíduo preso por parte da administração penitenciária, especialmente nos casos de superpopulação crônica e não observância das regras de higiene. A corte teria atenuado a exigência do elemento intencional, de acordo com Robert (2014) a partir do caso *Dougoz e Peers vs. Grécia* de 19 de abril de 2001, em razão da “particular vulnerabilidade na qual se encontra inelutavelmente colocada uma pessoa privada de liberdade”. Outra mudança significativa foi a dispensa da exigência de um mínimo de gravidade, de forma que “a constatação objetiva de condições de detenção deploráveis permite, por si só, reter a qualificação de tratamento degradante, independentemente das consequências concretas naquela situação sobre o estado de saúde do preso”. Identifica-se, segundo Robert (2014), um desenvolvimento da jurisprudência da Corte, no sentido de estabelecer padrões elevados de exigência em relação às condições de detenção e influenciar efetivamente o debate sobre a superpopulação carcerária, por meio das decisões judiciais (ROBERT, Aglaé. **Justice et Surpopulation Pénale: La mise en cause récurrente de la France par les juridictions françaises et européennes.** Regar européen. Colloque de l’Anjap. Paris, 4 avril 2014)

³³ Artigo 61 – Procedimento do Julgamento piloto 1. A corte pode decidir aplicar o procedimento do julgamento piloto e adotar um julgamento piloto, sempre que os fatos que dão origem a uma queixa introduzida perante ela revelam a existência, na Parte interessada, de um problema estrutural ou sistêmico ou de uma outra disfunção similar que tenha dado ensejo, ou seja, suscetível de dar ensejo à introdução de queixas análogas. No original, em francês: *Article 61 – Procédure de l’arrêt pilote 1. La Cour peut décider d’appliquer la procédure de l’arrêt pilote et adopter un arrêt pilote lorsque les faits à l’origine d’une requête introduite devant elle révèlent l’existence, dans la Partie contractante concernée, d’un problème structurel ou systémique ou d’un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l’introduction d’autres requêtes analogues.* COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L’HOMME. **Règlement de la Cour.** Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

³⁴ A Corte Europeia elaborou o procedimento de julgado-piloto para se dotar de um método que permitisse identificar os problemas judiciais subjacentes aos casos repetitivos dirigidos contra alguns países, em razão das mesmas situações fáticas. O método permite que a corte aplique a esses casos um tratamento prioritário, incumbindo-lhe, então, não só se pronunciar sobre a questão da violação da CEDH, mas também identificar os problemas sistemáticos e fornecer ao governo envolvido indicações claras sobre as medidas de composição que devem ser adotadas. COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L’HOMME. **Fiche Thématique – Les arrêts pilotes.** Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_FRA.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021. O objetivo da adoção do procedimento de julgamento piloto consiste em induzir o Estado a remediar o estado de coisas que deu origem a repetidas queixas, resolvendo, assim, um grande número de ações individuais geradas pelo mesmo problema estrutural. Busca-se, com isso, facilitar a resolução rápida e efetiva de disfunções que afetem a proteção dos direitos dos indivíduos presos, por meio de remédios domésticos efetivos, ou soluções *ad hoc* como acordos com os queixosos. O exame dos casos similares pode ser suspenso enquanto se aguarda o julgamento final e, caso as medidas necessárias não sejam adotadas pelo Estado, a Corte pode voltar a examinar os casos similares. COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L’HOMME. **Case of Neshkov and Others v. Bulgaria.** Final Judgement. Strasbourg 27 January 2015. Disponível em: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECCollectionType%22:%5B%22CEC%22%5D,%22EXECCollectionAppno%22:%5B%2241035/98%22%5D,%22EXECCollectionIdentifier%22:%5B%22004-3589%22%5D%7D>. Acesso em 3 fev. 2021. A partir do julgamento piloto, teria se desenvolvido outra categoria, os falsos ou quase-julgamentos-piloto. Tratar-se-ia de casos, segundo Afroukh (2012), nos quais a Corte não adotou expressamente o procedimento de julgamento piloto, mas identificou um problema estrutural e a urgência de medidas gerais em nível nacional. Nesses casos, a corte teria deixado de expor indicações de medidas no dispositivo do julgamento, limitando-se a fazê-lo na fundamentação da decisão. Sobre o tema ver: AFROUKH, Mustapha. **La Cour européenne des Droits de L’Homme et L’Execution de ses Arrêts.** RDLF 2012, chron. n. 5. Disponível em: <http://www.revuedlf.com/cedh/la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-et-l-execution-de-ses-arrets/>. Acesso em 3 fev. 2021.

identificação de estratégias eficazes de redução da população carcerária, uma vez que, como bem observou Robert, a Corte não se limita, nesses casos, a recomendar a adoção de medidas isoladas, promovendo, em vez disso, a implementação de um plano de ação complexo, envolvendo “todos os atores da cadeia penal”, isto é, o legislador, as autoridades judiciárias e administrativas. Ficaria caracterizada, segundo a autora, uma posição não só de denúncia, mas de combate à superpopulação carcerária³⁵.

A importância dos julgados-piloto foi expressa e repetidamente reconhecida no Livro Branco sobre a Superpopulação Carcerária, elaborado em 2015 pelo Conselho Europeu, para conduzir os diálogos das autoridades nacionais, no sentido de organizar estratégias de longo prazo e medidas específicas de luta contra a superpopulação carcerária³⁶.

O documento fez diversas referências aos julgados-piloto e quase-piloto, proferidos pela Corte Europeia, mencionando os planos de ação adotados pela Itália, após o julgamento do caso *Torregiani*, pela Hungria, após o caso *Varga*³⁷ e pela Bulgária³⁸, após o caso *Neshkov*, bem como a execução dos planos implementados em seguida ao julgamento do grupo de casos *Nisiotis vs*

³⁵ROBERT, Aglaé. **Justice et Surpopulation Penale**: La mise en cause recorrente de la France par les juridictions françaises et européennes. Regar européen. Colloque de l'Anjap. Paris, 4 avril 2014.

³⁶COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS. (CDPC). **Livre Blanc sur le Surpeuplement Carcéral**. Disponível em: <https://rm.coe.int/16806f993b>. Acesso em: 3 fev. 2021.

³⁷ No caso *Vargas e outros vs. Hungria*, foi adotado o procedimento de julgado-piloto em 2015, tendo a Corte Europeia determinado a adoção de medidas punitivas não custodiais da forma mais ampla possível, bem como a implementação, pelo Estado, no prazo de seis meses, de uma combinação de remédios, preventivos ou compensatórios, para garantir composição por violações de direitos decorrentes de superpopulação carcerária. O governo húngaro apresentou um plano de ação prevendo a adoção de diversas medidas, como a ampliação dos estabelecimentos penitenciários e construção de novas unidades prisionais, introdução do instituto da custódia de reintegração, que autoriza o cumprimento da pena em regime domiciliar nos últimos meses de execução, em alguns casos, e a utilização do monitoramento eletrônico, de forma obrigatória, na substituição da prisão cautelar no curso do processo por prisão domiciliar. A implementação das medidas propostas vem sendo acompanhada pelo Comitê de Ministros, tendo-se registrado redução da população carcerária desde então. Sobre o tema, ver: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. DH-DD (2018) 690: **Varga and others v. Hungary. Communicaton from Hungary. Revised Plan of the Government of Hungary**. 15 June 2018.

³⁸ No caso *Neshkov vs. Bulgária*, instaurado a partir de seis aplicações contra a Bulgária entre 2010 e 2013, foi adotado o procedimento de julgado-piloto, em 2015, tendo em vista ter-se constatado que os problemas de superpopulação e da precariedade das condições de detenção tinham caráter sistêmico e estrutural. O governo búlgaro apresentou diversos planos de ação, especificando as medidas que seriam adotadas para enfrentar o problema da superpopulação, condições de detenção, deficiência de cuidados médicos e os casos individuais que deram origem ao caso. Dentre as medidas propostas, destacam-se mudanças na disciplina do livramento condicional no sentido de ampliar a possibilidade de requerimento ao preso ou autoridade carcerária, introdução de monitoramento eletrônico e mecanismos mais flexíveis de alocação de presos. Após o último relatório, o comitê de ministros decidiu que o Estado apresentou planos de ação eficazes e demonstrou a redução da população carcerária nos anos seguintes ao julgado-piloto, sendo necessário, porém, manter o acompanhamento da execução, tendo em vista a necessidade de atualização, quanto à efetiva implementação das medidas propostas e seus efeitos sobre a população carcerária. Sobre o tema, ver: COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Case of Neshkov and Others v. Bulgaria**. Final Judgement. Strasbourg 27 January 2015. Disponível em: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECDdocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D,%22EXECCAppno%22:%5B%2241035/98%22%5D,%22EXECCIdentifier%22:%5B%22004-3589%22%5D%7D>. Acesso em: 3 fev. 2021.

Grécia³⁹ e *Bragadireanu vs Romênia*⁴⁰.

Dentre os casos nos quais foi adotado o procedimento de julgado-piloto pela Corte Europeia, destacam-se os casos da Rússia e da Itália, especialmente em razão dos tipos de medidas implementadas, além dos efeitos das estratégias escolhidas sobre as respectivas populações carcerárias.

A Corte EDH adotou o procedimento de julgado-piloto no caso *Ananyev vs. Rússia* (Caso 42525/07), em janeiro de 2012, sublinhando o problema estrutural de superpopulação nos centros de detenção provisória na Federação Russa e indicando uma série de medidas gerais que deveriam ser adotadas em complemento àquelas já indicadas pelo Comitê de Ministros, na Resolução Interina CM/ResDH (2010)35.

Na mencionada resolução interina, o governo foi encorajado a vigiar juízes e promotores

³⁹No grupo de casos *Nisiotis v. Grécia*, introduzido em 2007, a corte não adotou o procedimento de julgado-piloto expressamente, porém indicou medidas a serem adotadas pelo governo para a redução da população carcerária e melhoria das condições de detenção. Foram implementadas reformas legislativas na Grécia que contribuíram para a redução do tempo de prisão cautelar, resultando em considerável diminuição da população carcerária, de forma que o Comitê de Ministros deu o caso por encerrado em 2018, COMITÉ DES MINISTRES. Action Report (13/04/2018). **Communication from Greece concerning the case of SIASIOS and Others v. Greece**. Disponível em: <http://www.revuedlf.com/cedh/la-cour-europeenne-des-droits-de-l%E2%80%99homme-et-l%E2%80%99execution-de-ses-arrets/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

⁴⁰No que se refere ao caso *Bragadireanu vs Romênia*, foi adotado procedimento de julgado-piloto em abril de 2017 no grupo de casos *Rezmives* e outros, indicando a necessidade de introdução de medidas gerais para combater o problema da superlotação, com apresentação de cronograma de implementação no prazo de seis meses. O plano de ação apresentado pelo governo romeno previu a introdução, até o final de 2018, de uma reforma legislativa estabelecendo a possibilidade de utilização do monitoramento eletrônico como modalidade de execução da pena e no âmbito do livramento condicional, além de aumentar o investimento nos serviços de “probation”. O Comitê de ministros considerou a medida promissora, desde que implementada rapidamente e que seus efeitos não sejam anulados na prática pelos fatores que contribuíram para o crescimento da população carcerária (sentenças longas para reincidentes e condições mais severas para a obtenção do livramento condicional, de acordo com a Reforma de 2014). Assim, as autoridades foram convidadas a prestar contas sobre o progresso obtido com o plano no futuro. Sobre o tema, ver : COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L’HOMME. **Bragadireanu v. Romania**. Caso 22088/04. Disponível em: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%22fulltext%22:%22bragadireanu%22,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22EXECIdentifier%22:%22004-12985%22>}. Acesso em: 3 fev. 2021. Além dos casos mencionados no Livro Branco, pode-se acrescentar, ainda, o caso *Vasilescu v. Bélgica*, como exemplo de julgamento quase-piloto. O caso se originou de uma queixa relativa às más condições de detenção e falta de espaço individual e problemas de higiene, aplicada em 2012. Embora a Corte não tenha adotado o procedimento de julgado-piloto, reconheceu, na decisão, que os problemas de superpopulação carcerária e as más condições dos estabelecimentos prisionais, que daí decorrem, seriam estruturais e diriam respeito não só aos casos individuais dos aplicantes. Assim, a Corte recomendou, no julgamento do caso individual *Vasilescu*, a adoção de medidas gerais, de forma a adequar as condições dos presos ao art. 3º da CEDH, além da introdução de um remédio acessível aos presos para prevenir a continuação das violações adequadas. O plano de ação apresentado pelo governo, em novembro de 2016, previa renovação e expansão das prisões e introdução de mecanismos de redução da população carcerária, por meio de reforma legislativa. Assim, foram introduzidas novas disposições, no que diz respeito à possibilidade de liberdade provisória com vigilância eletrônica no curso do processo (Lei de 27 de dezembro de 2012) e o acréscimo à lista de penas não privativas de liberdade da vigilância eletrônica e da *probation* (Lei de 7 de fevereiro de 2014). Além disso, uma sentença de *probation* passou a ser aplicada apesar de condenação anterior de até 3 anos, o que era incabível, até então. As medidas resultaram em redução continuada da população carcerária e, conseqüentemente, houve uma melhoria no que se refere à superpopulação. Diante dessas informações, o Comitê de Ministros indicou a necessidade de atualização do quadro e posteriores comunicações para melhor acompanhamento. Sobre o tema, ver : COUR EUROPÉENNE DE DROIT DE L’HOMME. **Vasilescu v. Belgique**. Caso 64682/12. Disponível em: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%22fulltext%22:%22vasilescu%22,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22EXECIdentifier%22:%22004-1262%22>}. Acesso em: 3 fev. 2021.

e investigadores para que fizessem uso da prisão provisória como último recurso, optando, preferencialmente, por medidas alternativas, bem como a implementar recursos preventivos e compensatórios que permitissem recompor, de maneira adequada e suficiente, toda violação ao art. 3º da CEDH, em razão de más condições de detenção provisória.

O governo russo, então, apresentou um plano de ação, além de medidas legislativas, que levaram a população carcerária russa de 755.651 em 2012, para 646.085 em 2016 e 602.176 presos em 2018⁴¹.

No caso Torregiani, por sua vez, a Corte adotou o procedimento de julgado-piloto em janeiro de 2013, recomendando a adoção de medidas como a aplicação preferencial de penas não privativas de liberdade e a redução da utilização da detenção provisória, além de lembrar as recomendações do Comitê de Ministros que preconizam a reorientação político criminal, no sentido do recurso ao encarceramento como última opção⁴².

Em seguida, a Itália apresentou plano de ação, prevendo a adoção de medidas em matéria de política criminal para reduzir o uso do encarceramento, construção e renovação dos estabelecimentos penitenciários, criação de recursos jurisdicionais preventivos e compensatórios.

Em 2016, o Comitê de Ministros se disse satisfeito com a resposta das autoridades italianas e considerou que a obrigação de se conformar ao julgado-piloto foi cumprida⁴³.

A implementação do plano de ação teria tido por objetivo, segundo Gallut (2018), reduzir o número de ingressos nos estabelecimentos prisionais e a diminuir o tempo de duração da detenção, seja por meio de livramento condicional ou redução da pena⁴⁴.

Na fase anterior à sentença, foram privilegiadas as alternativas à detenção, ampliando-se, por exemplo, o âmbito de aplicação da vigilância eletrônica (DL 146/2013) e restringindo-se a possibilidade de imposição de detenção provisória aos crimes punidos com, no mínimo, cinco anos de prisão (o limite anterior era de quatro anos).

Na execução da pena, ampliou-se a possibilidade de execução do remanescente da pena em

⁴¹A taxa de encarceramento da Rússia teve redução de 42% entre 1999 e 2017 (de 730 para 425) (DUNKEL, 2017, p. 629-653).

⁴²Constatou-se considerável redução da população carcerária nos anos seguintes às reformas legislativas introduzidas. O número de presos passou de 65.905, em 2013, para 52.164, em 2015, apontando-se a contribuição importante da medida de execução da pena em regime domiciliar, já que 12 mil pessoas foram libertadas sob esse fundamento. Também foi constatada redução, no que se refere às pessoas presas cautelarmente, reduzindo-se o percentual de presos provisórios de 40% em 2013, para 17,7% em 2015 (MIRAVALLE, Michele. SCANURRA, Alesio. Il Carcere che non cambia: Tendenze e numeri del sistema penitenziario italiano all' vigilia di un' importante stagione mancata, di riforma. In **ANTIGONE, Un anno in carcere XIV rapporto sulle condizioni di detenzione**. Disponível em: <<http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/numeri-e-sovrappollamento/>. Acesso em: 3 fev. 2021. GALLUT, Solènne. **L'Efficacité des Mesures Juridiques Italiennes en Mises en Œuvre à La Suite de L'Arrêt Pilote Torreggiani**. AJ Pénal. Julliet/Août 2018).

⁴³COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. Disponível em: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/01/7.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2021.

⁴⁴GALLUT, Solènne. L'Efficacité des Mesures Juridiques Italiennes en Mises en Œuvre à La Suite de L'Arrêt Pilote Torreggiani. **AJ Pénal**. Julliet/Août, 2018.

regime domiciliar de 12 para 18 meses, sendo que a medida, pensada inicialmente como modificação temporária, foi introduzida em caráter definitivo na Lei Penitenciária Italiana em 2014.

Além disso, estabeleceu-se maior facilidade de saída de presos por boa conduta e a liberação antecipada especial permitiu uma redução de 75 dias de pena por semestre, em vez de 45, como ocorria até então.

Foram também suprimidas todas as restrições previstas para os reincidentes, de forma que se aplicam também, nesses casos, as medidas e penas executadas na comunidade.

Constatou-se considerável redução da população carcerária nos anos seguintes às reformas legislativas introduzidas. O número de presos passou de 65.905, em 2013, para 52.164, em 2015, apontando-se a contribuição importante da medida de execução da pena em regime domiciliar, já que 12 mil pessoas foram libertadas sob esse fundamento. Foi constatada redução, também no que se refere às pessoas presas cautelarmente, reduzindo-se o percentual de presos provisórios de 40% em 2013, para 17,7%, em 2015.

Entretanto, a população carcerária voltou a aumentar desde janeiro de 2016, registrando-se 58.569 presos naquele ano, agravando-se a situação de superpopulação carcerária.

Segundo Miravalle e Scandurra, em 2018, a população carcerária e do número de pessoas submetidas às medidas alternativas à prisão tem apresentado crescimento, não ocorrendo, como se esperava, uma redução dos níveis de utilização do encarceramento pela ampliação das medidas alternativas⁴⁵.

No que se refere à execução da pena em regime domiciliar, por exemplo, o número de pessoas cumprindo pena nessa modalidade subiu de 9.453 em 2014, para 10.969, em março de 2018. No mesmo período, o número de presos no sistema penitenciário subiu de 53.623 para 58.223.

Como indica o Relatório, “esses números crescem juntos, sinal de um aumento global do número de pessoas submetidas a controle penal”, podendo-se observar que, embora a detenção domiciliar contribua para limitar o número de pessoas presas, o instituto aplica-se, preferencialmente, a fatos menos graves.

O mesmo fenômeno pode ser observado quanto à suspensão condicional da pena (*messa alla prova*), cuja ampliação não impediu o crescimento da população carcerária.

Assim, as reformas introduzidas em razão da condenação no caso Torregianni, embora tenham provocado uma redução inicial, não contribuíram para o estabelecimento de uma tendência duradoura de redução da população carcerária⁴⁶.

⁴⁵MIRAVALLE, Michele. SCANDURRA, Alessio. Il Carcere che non cambia: Tendenze e numeri del sistema penitenziario italiano all’ vigilia di un’ importante stagione mancata, di riforma. In: ANTIGONE, **Un anno in carcere XIV rapporto sulle condizioni di detenzione**. Disponível em: <http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/numeri-e-sovrappollamento/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

⁴⁶Idem.

CONCLUSÃO

O sistema penitenciário brasileiro, marcado por constante aumento de contingente carcerário e frequentes violações aos direitos dos presos, não tem se revelado efetivo, sequer como instrumento de segurança da sociedade.

Diante desse contexto, parece urgente que haja uma reflexão aprofundada sobre medidas que possam ajudar a sua melhoria. Certamente, entre essas medidas, está o controle da execução penal. O modelo nacional difuso não tem sido capaz de evitar os excessos e a sua inadequação.

Desse modo, parece relevante conhecer e considerar experiências distintas, como as que são encontradas na Europa Ocidental.

O modelo do controle concentrado, encontrado na França, bem como as diretrizes extraídas a partir da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, podem servir como ponto de partida para as modificações necessárias nos locais de privação da liberdade no Brasil.

REFERÊNCIAS

AFROUKH, Mustapha. **La Cour européenne des Droits de L'Homme et L'Execution de ses Arrêts**. RDLF 2012, chron. n. 5. Disponível em: <http://www.revuedlf.com/cedh/la-cour-europeenne-des-droits-de-l%E2%80%99homme-et-l%E2%80%99execution-de-ses-arrets/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Resolução n. 14, de 11 de novembro de 1994**. Publicada no D.O.U em 2 de dezembro de 1994; BRASIL. Decreto 6.049, de 27 de fevereiro de 2007. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. Brasília, publicado em D.O.U., em 28 de fevereiro de 2007.

BUISSON, Jacques. Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires. *In: Révue Pénitentiaire et de Droit Pénal*, numéro spécial, Paris: Cujas, 2007.

CÉRÉ, Jean Paul. **La Prison**. Paris: Dalloz, 2007. p. 109.

CÉRÉ, Jean Paul. La Surpopulation Carcerale entre Contraintes Europeennes et Realite Française. *In: Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB*. Rio de Janeiro: UERJ, 2013. v. 1, n. 1, jun. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redpenal/article/view/7148>. Acesso em: 3 fev. 2021.

CINTRA JR., Dyrceu Aguiar Dias. A jurisdicionalização do processo de execução penal – o contraditório e a ampla defesa, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. n. 9, São Paulo, RT, p. 115-132.

COMITÉ DES MINISTRES. Action Report (13/04/2018). **Communication from Greece concerning the case of SIASIOS and Others v. Greece**. Disponível em: <http://www.revuedlf.com/cedh/la-cour-europeenne-des-droits-de-l%E2%80%99homme-et-l%E2%80%99execution-de-ses-arrets/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS. (CDPC). **Livre Blanc sur le Surpeuplement Carcéral**. Disponível em: <https://rm.coe.int/16806f993b>. Acesso em: 11 nov. 2018.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Règlement de la Cour**. Disponível em : <https://www>.

echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Bragadireanu v. Romania. Caso 22088/04**. Disponível em: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22bragadireanu%22%2C%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%2C%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-12985%22%5D%7D>. Acesso em: 3 fev. 2021.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Case of Neshkov and Others v. Bulgaria**. Final Judgement. Strasbourg 27 January 2015. Disponível em: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%2C%22EXECApno%22:%5B%2241035/98%22%2C%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-3589%22%5D%7D>. Acesso em: 3 fev. 2021.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **DH-DD (2018)690**: Varga and others v. Hungary. Communicaton from Hungary. Revised Plan of the Government of Hungary. 15 June 2018.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Resolution CM/ResDH(2016)28**. Execution of the judgments of the European Court of Human Rights. Two cases against Italy. Disponível em: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/01/7.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2021.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Fiche Thématique** – Les arrêts pilotes. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_FRA.pdf.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Case of Neshkov and Others v. Bulgaria**. Final Judgement. Strasbourg 27 January 2015. Disponível em: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%2C%22EXECApno%22:%5B%2241035/98%22%2C%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-3589%22%5D%7D>. Acesso em: 3 fev. 2021.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. **Vasilescu v. Belgique**. Caso 64682/12. Disponível em: <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22vasilescu%22%2C%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%2C%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-1262%22%5D%7D>. Acesso em: 3 fev. 2021.

DUNKEL, Frieder. **European penology**: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism. *European Journal of Criminology*, 2017. v. 14 n. 6. p. 629–653.

EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT). 2nd General Report on the CPT's Activities covering the period 1 January to 31 December 1991. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680696a3f>. Acesso em: 3 fev. 2021.

GALLUT, Solène. **L'Efficacité des Mesures Juridiques Italiennes en Mises en Œuvre à La Suite de L'Arrêt Pilote Torreggiani**. *AJ Pénal*. Julliet/Août 2018.

JAPIASSÚ Carlos Eduardo Adriano. **La Loi pénitentiaire brésilienne**; caractéristiques et perspectives après vingt-cinq ans. In MALABAT, Valérie; DE LAMY, Bertrand; GIACOPELLI, Muriel. *La réforme du Code pénal et du Code de procédure pénale: Opinio doctorum*, 2009, Paris, Dalloz, p. 388-410.

JAPIASSÚ Carlos Eduardo Adriano. MENEZES, Eduardo Quintanilha Telles de; OLIVEIRA, Patricia Fonseca Carlos Magno de. **A Defensoria Pública e a Execução Penal no Brasil**: uma abordagem sobre o acesso efetivo à Justiça no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_DP-e-ex-pe-no-Br-abordagem-do-acesso-a-J.pdf?x20748. Acesso em: 3 fev. 2021.

JAPIASSÚ Carlos Eduardo Adriano; SOUZA, Artur de Brito Gueiros. **Direito Penal**: volume único. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2020.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Desafios Contemporâneos da Execução Penal no Brasil. In: **Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB**. Rio de Janeiro: UERJ, jun. 2013. v. 1, n. 1. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/desafios_contemporaneos_da_execucao_penal_no.pdf. Acesso em: 3 fev. 2021.

JAPIASSÚ Carlos Eduardo Adriano. FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. Le contrôle de l'exécution des peines et le droit à la santé: l'expérience brésilienne. In: CÉRÉ, Jean-Paul. (Org.). **Le droit à la santé et la prison**: Quelle

protection, quels enjeux? Paris: L'Harmattan, 2017, p. 130-143.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. Superpopulação carcerária e Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. *In: Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: RT, v. 164, p. 159-197, 2020.

KAISER, Günther. Ejecución penal y derechos humanos. *In: Direito e cidadania*. Praia (Cabo Verde).

MIRAVALLE, Michele. SCANDURRA, Alessio. Il Carcere che non cambia: Tendenze e numeri del sistema penitenziario italiano all' vigilia di un' importante stagione mancata, di riforma. *In: ANTIGONE, Un anno in carcere XIV rapporto sulle condizioni di detenzione*. Disponível em: <http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/numeri-e-sovrappollamento/>. Acesso em: 3 fev. 2021.

ROBERT, Aglaé. **Justice et Surpopulation Penale**: La mise en cause recorrente de la France par les juridictions françaises et européennes. Regard européen. Colloque de l'Anjap. Paris, 4 avril 2014.

RODRIGUES, Anabela Maria Pinto de Miranda. Derechos de los reclusos y control de la ejecucion de la pena de prisión. *In: MUÑAGORRI LAGUÍA, Ignacio; RODRIGUES, Anabela Maria Pinto de Miranda; RIVERA BEIRAS, Iñaki. Legallidad constitucional y relaciones de especial sujeción*. Barcelona: M. J. Bosch, 2000, p. 35-63.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução Penal**: Teoria Crítica. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Arthur Carvalho da. **O controle externo da execução penal brasileira**. Rio de Janeiro: UERJ, dissertação, 2019.

Van ZYL SMITT, Dirk. The history of European prison law and Policy. *In: van ZYL SMITT, Dirk et. SNACKEN, Sonja. Principles of European Prison Law and Policy, Penology and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2011. E-book.

Recebido em: 22/02/2021

Aprovado em: 10/12/2021