



**O SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL: A RESPOSTA DO ESTADO À CRISE
CARCERÁRIA NO BRASIL**

**THE FEDERAL PENITENTIARY SYSTEM: THE STATE RESPONSE TO THE
BRAZILIAN CARCERARY CRISIS**

Fernando Crisci de Paula¹

Adriana Prates dos Santos²

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo apresentar o histórico da criação e implantação do sistema penitenciário federal, suas bases legais, tentando construir uma reflexão sobre o grau de eficácia desse sistema na realização das finalidades da pena privativa de liberdade, como meio de oferecer à sociedade uma alternativa à segurança pública que atualmente está fragilizada e que requer uma atuação rápida e consistente do Estado brasileiro, sob pena de se perder totalmente o controle para a ação criminosa. Por meio do estudo dogmático jurídico e da construção teórica do método bibliográfico, o artigo mostra que a resposta estatal à grave crise penitenciária brasileira é insuficiente e requer pensar novas medidas.

¹ Pós-graduado em Direito Processual Penal pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus; graduado em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP); analista de promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo.

² Graduada em Direito pelo Centro Universitário Toledo – UNITOLEDO; Advogada.

Palavras-chave: direito penitenciário; finalidades da pena; execução penal; estabelecimento penal federal.

ABSTRACT: The current article aims to present the history of the creation and implementation of the federal penitentiary system, its legal bases, trying to construct a reflection on the effectiveness of this system in the realization of the prison sentence's purposes, as a form of offering society an alternative to public security which is currently fragile and requires a swift and consistent action by the Brazilian State, at risk of totally losing control for the crime. Through the juridical dogmatic study and the theoretical construction of the bibliographic method, the article envinces that the state response to the serious Brazilian prison crisis is insufficient and requires thinking about new measures.

Key words: penitentiary law; purposes of prison sentence; criminal enforcement; federal correctional facility.

INTRODUÇÃO

Recentes rebeliões em estabelecimentos penais, acompanhadas de mortes violentas, promovidas por uma guerra entre facções criminosas, são mais um capítulo da crise do sistema penitenciário brasileiro. A magnitude da crise pode ser demonstrada em números: são cerca de 608 mil detentos para aproximadamente 377 mil vagas ofertadas, ou seja, verifica-se um *déficit* em torno de 231 mil vagas em todo o País (CANCIAN, 2016).

Relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas descreve o cárcere brasileiro como cruel, desumano e degradante, caracterizando o País como violador de direitos humanos pela situação permanente de ameaça à vida e à integridade das pessoas que se encontram nos presídios brasileiros, que são submetidas a condições de maus-tratos ao longo de todo cumprimento da pena (ONU, 2016).

A atual situação dos presídios brasileiros, totalmente desestruturados e em péssimas condições de funcionamento, evidencia a falta de preparo do Estado em atender a este setor

da sociedade. Nesse prisma, pode-se afirmar que a pena privativa de liberdade não tem cumprido adequadamente sua finalidade ressocializadora. A afirmação é comprovada facilmente pela alta reincidência criminal da população carcerária. Além de não ressocializar, a pena privativa de liberdade tem estimulado a ação criminosa, que modernamente atua de dentro dos presídios, fazendo do sistema carcerário brasileiro bases de comando do crime organizado.

Para tentar amenizar o problema penitenciário no Brasil e colaborar com o combate ao crime institucionalizado nas penitenciárias, foi instituído o sistema penitenciário federal, com fundamento legal no artigo 86, § 1º da Lei nº 7.210 de 11/07/1984, Lei de Execução Penal (LEP). Esse sistema foi criado com a finalidade de contribuir para a segurança pública nacional, por meio da realização do isolamento dos presos considerados altamente nocivos à sociedade.

1. O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

O sistema carcerário brasileiro teve sua regulamentação originada no século XIX, no contexto social de uma sociedade fundada no modelo escravocrata e em pujante avanço do setor cafeeiro, onde havia temor das oligarquias cafeeiras que as rebeliões de escravos pudessem colocar em risco a hegemonia do modelo então vigente. As prisões tinham como características o vigilantismo e a seletivização de sanções de acordo com a condição socioeconômica do apenado e a pena era usada com escopo retributista (ROIG, 2005, p. 15). Nessa perspectiva, as prisões ganharam espaço como garantia de segurança para a aristocracia da época, alimentando a histórica dominação das elites burguesas sobre as classes economicamente mais carentes (ROIG, 2005, p. 36-37). Essas características descritas permanecem até hoje na execução penal brasileira, com forte viés voltado para a repressão e orientado para a manutenção da ordem vigente.

Em relação aos escopos da pena, o Brasil apenas importou teorias ao longo de muitos anos edificadas na Europa. Com efeito, durante séculos, pensadores europeus preocupam-se com a formulação de teorias e explicações que fundamentem a sanção penal

(DIAS, 2001, p. 65-66). Seus resultados podem ser resumidos na existência de três principais teorias. Teoria absoluta (ou retributiva), teoria relativa (ou preventiva) e teoria mista.

Para a teoria absoluta, a utilização da pena representava, somente, servir como um mal (castigo) imposto àquele que transgrediu a norma. Mesmo sendo marcadamente próprias dos estados absolutistas, alertamos que a transição do Absolutismo para o Liberalismo não marcou o fim das teorias retributivas. No início do período liberal ocorreu elevado acúmulo de capital por parte da burguesia e a inevitável necessidade de proteção desse novo bem. Nesse novo contexto, a pena passa a assumir uma nova utilidade: garantir o poderio econômico da burguesia ascendente por meio de retribuição – pura e simples – aos males causados (RAMIREZ; MALARÉE apud BITENCOURT, 2015, p. 211).

As ideias advindas do Iluminismo alteram o cenário penal do século XVIII. Partindo para uma concepção mais humanitária do problema criminológico, a teoria relativa deu um olhar mais complexo para o crime e suas causas. Diferente da teoria anterior, que visava unicamente retribuir o fato criminoso, essa nova teoria visa prevenir a ocorrência de novas infrações penais. Portanto, a teoria retributiva se volta ao passado, enquanto a preventiva, ao futuro (SOUZA, 2006, p. 75). Devido à importância teórica da teoria preventiva, corrente que prevalece na doutrina brasileira, avançaremos um pouco mais e traremos breves noções sobre suas subdivisões principais.

A prevenção pode ser primária, secundária ou terciária. Prevenção primária é aquela que atua na causa do problema, criando padrões sociais que sirvam para erradicar os motivos que levam um indivíduo a cometer um delito. Uma melhor educação, trabalho para todos e redução das desigualdades sociais são exemplos da prevenção primária. Todavia, são metas de médio e longo prazo. A prevenção secundária atua onde o problema criminológico se manifesta mais frequentemente, operando a curto e médio prazo, através da atuação policial em áreas de risco. A prevenção terciária se dá sobre o recluso, aquele que já delinuiu, com o objetivo de evitar a reincidência criminal (MOLINA; GOMES, 2006, p. 313).

Outra clássica subdivisão da teoria preventiva da pena é aquela que a classifica em prevenção geral e prevenção especial. A pena como forma de intimidação pura e simples, provocando o temor do castigo nas pessoas, refere-se à prevenção geral negativa, a prevenção como sinônimo de dissuasão. A teoria da prevenção geral positiva, também voltada para a sociedade, tem como a finalidade reafirmar a importância da norma, em cujo conteúdo se reflete valores importantes para um bom convívio social. A prevenção especial é aquela que age diretamente no criminoso, atuando de forma a impedir sua reincidência (SHECAIRA; CORRÊA JUNIOR, 2002, p. 133).

Por fim, a última teoria denomina-se mista ou eclética, e nada mais retrata que a pena utilizada tanto para retribuir quanto para prevenir a ocorrência de novos delitos. De criação mais recente entre as três, sua importância está em ser a teoria adotada pela LEP (cf. artigo 1º).

Estes são os contornos das principais teorias da pena. Após anos de avanço no enfrentamento do tema, perpassando pelas valiosas contribuições dos reformadores John Howard, Jeremy Bentham e Marquês de Beccaria, chegamos aos dias de hoje, em que a pena privativa de liberdade é aplicada com a finalidade de retribuir, de forma proporcional e na medida da culpabilidade do agente, o mal causado, além de prevenir a ocorrência de novas infrações através da recuperação e ressocialização do criminoso.

O artigo 1º da LEP estabelece que deve ser objetivo da execução penal proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado. Observa-se ainda que a LEP busca a integração social do condenado, por meio da prevenção especial positiva. Todavia, o que se vê, na verdade, é a materialização da prevenção especial negativa, em que o indivíduo é inocuízido pelo ambiente hostil em que se vê inserido durante o cumprimento da pena.

Ocorre que a execução criminal no Brasil e a situação dos presídios depõem contra todos os estudos e aprimoramentos realizados para se chegar aos contornos teóricos atuais das finalidades e sistema de cumprimento da pena de prisão. Os fundamentos teóricos da pena afundam na realidade das penitenciárias estaduais brasileiras. Nas precisas palavras de Cezar Roberto Bitencourt (2011, p. 161-162):

Na verdade, a questão da privação de liberdade deve ser abordada em função da pena tal como hoje se cumpre e se executa, com os estabelecimentos penitenciários que temos, com a infraestrutura e dotação orçamentária de que dispomos [...] deve-se mergulhar na realidade e abandonar, de uma vez por todas, o terreno dos dogmas, das teorias, do dever-ser e da interpretação das normas.

A superlotação das penitenciárias brasileiras, os ambientes insalubres, as péssimas condições estruturais, a falta de perspectiva do egresso, a violação aos direitos do preso, os constantes massacres e rebeliões que têm ocorrido, mostram que, na prática, a realidade é perversa e indigna. Pune apenas. Não ressocializa.

No atual estado em que se encontra o sistema prisional brasileiro, é preciso buscar medidas que alcancem o cerne do problema. Em tempos de agravamento da crise, efervem-se ideias e discursos políticos. Mas, quando se acalmam os ânimos, novamente a sociedade segue sem soluções definitivas para o problema, e os clamores da crise carcerária são novamente abafados, isolando ainda mais os presídios em seu mundo próprio de atrocidades.

2. O SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

A crise do sistema prisional é assunto diuturnamente revisitado pela doutrina, mas que ainda carece de solução. Dentre várias medidas que poderiam ser adotadas pelo Governo no combate a esta situação, há a utilização dos modelos de penitenciárias federais. Criadas e mantidas pela União, foram concebidas com o intuito de receber presos perigosos para a segurança da sociedade e mesmo dos presídios onde cumprem pena.

Na construção dos presídios foi empregada alta tecnologia, que permite encará-los como modelos para os estabelecimentos estaduais. Foi criada uma carreira própria de agentes penitenciários para trabalharem nessas novas prisões, o subsídio é consideravelmente maior que o pago a agentes estaduais e seu treinamento é superior. O resultado da política é que não há notícias que contestam este modelo. Tem-se nos estabelecimentos penais federais um sistema prisional que vem funcionando, atendendo às

metas para as quais foram criados. O problema que é um sistema ainda pequeno, com poucas unidade e poucas vagas, e sua expansão não será feita a curto prazo em razão das condições reduzidas dos orçamentos públicos.

Preliminarmente, é preciso esclarecer que compete à União e aos estados legislarem sobre direito penitenciário, conforme reza o artigo 24, inciso I, da CF/88. O disposto retrata matéria de competência legislativa concorrente própria, em que compete à União legislar sobre normas gerais e, quanto aos Estados-membros e Distrito Federal, estes “podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 871). Historicamente, por uma escolha política, ficou a cargo de cada um dos Estados-membros a organização de seu próprio sistema prisional, embora não haveria óbice à criação de presídios pela União, conforme autorizado pelo próprio texto constitucional.

A primeira menção aos estabelecimentos penais de controle da União remonta ao ano de 1940, com o Decreto-Lei nº 2.848, o qual instituiu o atual Código Penal brasileiro. Em seu artigo 29, parágrafo terceiro, assim dispunha: “Art. 29. [...] § 3º As penas de reclusão e de detenção impostas pela justiça de um Estado podem ser cumpridas em estabelecimento de outro Estado ou da União”.

Também a Lei nº 5.010, de 1966, que organizou a Justiça Federal de primeira instância, preceitua que “enquanto a União não possuir estabelecimentos penais, a custódia de presos à disposição da Justiça Federal e o cumprimento de penas por ela impostas far-se-ão nos dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (Art. 85)”.

Em 1984, foi publicada a LEP, cujo artigo 72, parágrafo único, já previa a existência de estabelecimentos penais federais, atribuindo ao Departamento Penitenciário Nacional sua coordenação e supervisão. Neste ponto, Jason Albergaria (1987, p. 157), ao comentar este dispositivo legal, justifica a criação dos estabelecimentos federais pelo fato dos presos da Polícia Federal ou da Justiça Federal terem que ser encaminhados a presídios estaduais, numa aparente contrariedade de competências.

Em 1990, mudou-se o foco da referida “contrariedade de competências” para a “periculosidade do agente criminoso”. Isso porque, com a Lei nº 8.072 (Lei de Crimes

Hediondos), houve previsão, em seu artigo 3º, de que a União manteria estabelecimentos penais de segurança máxima para abrigar condenados de alta periculosidade.

Por fim, confirmando a nova preocupação voltada à periculosidade do agente, em 2003, por meio da Lei nº 10.792 (a qual alterou dispositivos da LEP e do Código de Processo Penal), passou-se a prever que a União poderá construir estabelecimento penal sob a justificativa de garantia da segurança pública ou do próprio condenado. Assim passou a dispor o artigo 86, § 1º, da Lei 7.210/84: “A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado”. A criação do sistema penitenciário federal passou a constituir política de tratamento mais severo do Estado em relação aos condenados mais nocivos à sociedade.

Mencionada alteração de finalidade dos presídios federais pode ser reflexo da ascensão do Direito Penal do inimigo, que se deu, justamente, na primeira década do milênio, tornando-se “um dos assuntos mais debatidos pela doutrina penal” (ESTEFAM; GONÇALVES, 2016, p. 184). Influenciado pelos estudos de Günther Jakobs, o tema ganhou importante espaço na atividade legislativa penal em diversos países, impulsionado, ainda, pelo ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 e demais ondas de ataques que se seguiram. O Direito Penal do inimigo é uma teoria moderna que visa despertar na doutrina um novo enfoque no enfrentamento moderno da criminalidade, com primazia da norma penal sobre o bem jurídico. Inimigo, para Jakobs, é o não cidadão, ou seja, aquele a quem não cabe direitos e garantias penais e processuais penais, pois age em afronta ao Estado e a suas estruturas. Nesse cenário, o “inimigo” deveria ser tratado com rigorismo penal aplicável a conflitos de guerra, dada a periculosidade manifesta que representam à sociedade. Não por outro motivo, Jesús-Maria Silva Sánchez definiu o Direito Penal do inimigo como a terceira velocidade do Direito Penal (MASSON, 2017, p. 116-117).

O Brasil também recebeu influências dessa nova dogmática. A Lei nº 10.792/2003 é seu exemplo mais vibrante. Além de conferir à União a possibilidade de criar estabelecimentos penais no interesse da segurança pública, também reformou o artigo 52 da LEP para instituir o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD). A Lei impõe à União o

dever de priorizar a construção de estabelecimentos penais destinados a presos sujeitos ao RDD: “Art. 8º. A União priorizará, quando da construção de presídios federais, os estabelecimentos que se destinem a abrigar presos provisórios ou condenados sujeitos a regime disciplinar diferenciado”.

Além da expansão da doutrina de Jakobs, no ano de 2006 o Estado ganhou motivos a mais para enfim materializar os presídios federais, em razão de ataques de facção criminosa no Estado de São Paulo. Embora desde 1999 o Ministério Público de São Paulo já denunciasse a existência da organização criminosa nas penitenciárias paulistas, o poder público foi abruptamente surpreendido em 2006. Iniciados na noite do dia 12, os ataques em série lançaram terror sobre o território paulista (SACOMAN, 2016?). Chamou atenção uma característica até então totalmente dissociável de grupamentos criminosos: a organização. Este patamar atingido pelas organizações criminosas brasileiras as permitem comparar às máfias e cartéis (PERRY apud BORGES, 2010, p. 17) e alçam seus integrantes ao *status* de “inimigo” conforme delineado pelo Direito Penal do inimigo.

O fato gerou grande insegurança na sociedade e acelerou o processo de implantação dos estabelecimentos penais federais. Ainda em 2006, no mês de junho, foi inaugurada a primeira delas, em Catanduvas, no Paraná. Foi uma resposta rápida dos governantes frente à conturbada conjuntura da segurança pública àquela época.

O sistema penitenciário federal restou regulamentado a partir da publicação do Decreto nº 6.049/2007. Em seu artigo 3º, ele atribui como finalidade dos estabelecimentos federais “promover a execução administrativa das medidas restritivas de liberdade dos presos, provisórios ou condenados, cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso”.

Por meio de consulta ao *site* do Ministério da Justiça e Segurança Pública (201-), temos a visão real que o Governo possui em relação ao papel dos estabelecimentos penais em âmbito federal:

O Depen é responsável pelo Sistema Penitenciário Federal, cujos principais objetivos são isolamento das lideranças do crime organizado, cumprimento rigoroso da Lei de Execução Penal e custódia de: presos condenados e provisórios sujeitos ao regime disciplinar diferenciado; líderes de organizações criminosas; presos responsáveis pela prática reiterada de crimes violentos; presos

responsáveis por ato de fuga ou grave indisciplina no sistema prisional de origem; presos de alta periculosidade e que possam comprometer a ordem e segurança pública; réus colaboradores presos ou delatores premiados.

Fica fácil perceber a política traçada em favor do rigorismo penal àqueles que se encontrem em situação de nocividade social, seja por liderar organização criminosa, praticar reiteradamente crimes violentos ou ocasionar a subversão da ordem nos presídios. Essa visão de que penitenciárias federais deveriam aplicar um maior rigor carcerário em suas custódias não nasceu aqui.

As penitenciárias federais brasileiras sofreram claras influências das penitenciárias de segurança máxima dos Estados Unidos, inclusive quanto ao modo de tratamento imposto a seus apenados. Os estabelecimentos penais americanos, conhecidos como *super-maximum-security prisons*, ou simplesmente *supermax*, proliferaram-se nos Estados Unidos ao longo das duas últimas décadas (MEARS, 2006, p. 01). A famosa penitenciária americana de Alcatraz, inaugurada em agosto de 1934, pode ser considerada como um protótipo desse modelo. Em 1963, Alcatraz foi fechada e para substituí-la foi construída a Penitenciária de Marion, no estado de Illinois, a qual, segundo David Ward (1999, p. 254), foi inaugurada utilizando-se toda a experiência obtida com os estabelecimentos anteriores, conferindo a essa prisão extrema rigidez no tratamento penitenciário e na estruturação arquitetônica.

Também nos Estados Unidos há uma divisão de competências entre estados e União para a construção de estabelecimentos penais, sendo que as penitenciárias de segurança máxima abarcam a competência federal, o que demonstra ainda mais a inspiração do governo brasileiro pelo modelo americano na implantação do sistema penitenciário federal.

Na implantação dos estabelecimentos federais brasileiros, observou-se o critério da regionalização, sendo contempladas diferentes regiões geográficas do Brasil. Atualmente estão em funcionamento quatro penitenciárias federais: Catanduvas/PR, Campo Grande/MS, Mossoró/RN e Porto Velho/RO. Uma quinta penitenciária está em processo

de construção em Brasília/DF. Os presídios estão subordinados ao Departamento Penitenciário (DEPEN), do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O artigo 6º do Decreto nº 6.049, de 2007, ao dispor sobre as características dos estabelecimentos, estabelece o número máximo de duzentos e oito presos para cada unidade prisional, número abaixo do máximo previsto pelas Diretrizes Básicas de Arquitetura Penal, que, para penitenciárias de segurança máxima, estabelece o número máximo de trezentos custodiados (CNPCCP, 2011, p. 30).

A demanda por vagas no sistema federal é alta, contudo, o número reduzido de vagas oferecidas justifica-se, segundo o próprio sistema federal, pelo maior controle que a lotação reduzida viabiliza. Ainda nesse sentido, dispõe a Lei nº 11.671 em seu artigo 11, *caput*, “A lotação máxima do estabelecimento penal federal de segurança máxima não será ultrapassada” e “§ 1º. O número de presos, sempre que possível, será mantido aquém do limite de vagas, para que delas o juízo federal competente possa dispor em casos emergenciais”. Percebe-se a preocupação do Governo Federal com a manutenção de rígidas ferramentas de controle nas penitenciárias, aptas a abrigar, desse modo, os presos considerados mais perigosos à segurança pública.

Os estabelecimentos federais estão equipados com câmeras de infravermelho, equipamentos de raios-x e espectrômetros que detectam alguns tipos de explosivos, drogas e produtos tóxicos nas entradas. As paredes e os pisos foram feitos para suportar impactos de até trezentos quilogramas. As celas são individuais (cf. artigo 6º, inciso V, Decreto nº 6.049, de 2007) e construídas com cama, banco e prateleiras de concreto, fixadas ao chão, de forma que nada do interior das celas possa ser usado como arma. Os colchões são à prova de fogo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 201-).

Em relação aos servidores que trabalham nesses estabelecimentos, sua formação e preparo destacam-se em relação aos agentes penitenciários estaduais. A carreira foi oficialmente criada com a Lei nº 10.693, de 2003. Os agentes penitenciários federais passam por treinamento na Academia Nacional de Polícia e têm curso de formação que inclui técnicas de manuseio de armas, defesa pessoal e estratégias de controle de distúrbios. O curso também inclui aulas de Direito Penal, Administrativo, Lei de

Execuções Penais, Direitos Humanos e Cidadania. Enfim, nota-se uma preparação diferenciada desses agentes, a qual muito se distancia da formação dispensada a um agente penitenciário estadual, o que reflete também na remuneração de ambos os cargo. Cada penitenciária que compõe o sistema federal deve contar com cerca de duzentos e cinquenta agentes federais.

O que chama atenção é a constatação de que desde a inauguração da primeira penitenciária federal, em 2006, nunca foram registradas fugas, rebeliões ou apreensões de drogas ou celulares. Fatores como a lotação total dos presídios permanecer sempre aquém do limite máximo, alta modernização das construções e mobiliários, além do excelente preparo dos servidores que atuam pelo sistema federal indicam que essas prisões cumprem ao que prometem, dando melhor tratamento aos fins da pena de prisão se comparadas ao sistema penitenciário estadual, alvo de inúmeras rebeliões e apreensões constantes de drogas e celulares, muitas vezes com a conivência ou participação de agentes penitenciários.

O entrave que se coloca à pronta ampliação do sistema federal refere-se à questão orçamentária. Notoriamente os estabelecimentos federais são mais caros que os estaduais. Em 2011, foram investidos nos mais de 1.300 estabelecimentos penais estaduais a cifra de R\$54.518.273,50; por sua vez, para custar os 5 estabelecimentos federais (um deles em construção), foram investidos cerca de R\$16.000.000,00 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2012, p. 139), o que significa infinitamente mais recursos a cada um dos presídios da União do que aos presídios estaduais. O Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da USP (GECAP-USP) constatou que apenas três estados da federação (Paraná, Rio Grande do Sul e Rondônia) cumprem a Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), cujo teor determina que todos os estados da federação, mais o Distrito Federal, informem, mensalmente, ao DEPEN, os custos com a manutenção carcerária de cada detento (SOBRAL; REGASSI; FREITAS, 2016?). Os dados de 2011 permitem concluir que a federalização dos presídios penais não é tarefa simples, frente aos altos custos que são investidos nessas construções, agravado ainda mais pela crise econômica atravessada pelo País.

Por outro lado, o modelo atual de repasse de verbas federais aos estabelecimentos estaduais é demasiadamente rígido e burocrático, efetivado por meio do FUNPEN – Fundo Penitenciário Nacional. Com efeito, segundo o artigo 3º da Lei Complementar nº 79/1994, os repasses se dão por meio de convênios, acordos ou ajustes, espécies que se enquadram como transferências voluntárias conforme classificação prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000. Em seu artigo 25, ao regulamentar as transferências, a LRF engessa sobremaneira sua utilização e, o que é pior, não impede desvios indevidos do capital. Seguindo-se à risca a regulamentação prevista, temos um longo caminho a ser percorrido pelos recursos até o destino final e, por consequência, maiores chances de “perdas” pelo caminho.

Destarte, a recessão econômica não pode servir de álibi a toda e qualquer dificuldade financeira, se reparos e ajustes da inchada máquina estatal são postergados ou sequer cogitados por aqueles que se escoram em justificativas mais cômodas e genéricas.

CONCLUSÃO

Não é preciso grande esforço para nos depararmos, cotidianamente, com notícias que põem em cheque o correto funcionamento dos presídios brasileiros. São fugas, rebeliões, superlotação, apreensões de drogas e aparelhos celulares em celas, denúncias contra agentes penitenciários. Na grande maioria dos estabelecimentos penais estaduais, o cumprimento de pena acaba significando uma nova punição. O sistema carcerário brasileiro não atende aos fins da pena, posto que sua crise é evidente, em qualquer estado da federação.

Nesse diapasão, o artigo quis lançar o olhar para o recém-implantado sistema penitenciário federal, que vem dando certo. O sistema federal, o qual trouxe algum alento à situação carcerária brasileira, mostra que é possível, através de um correto planejamento e investimento, impedir que os próprios reclusos comandem os estabelecimentos prisionais e transformem-nos em ambientes criminosos. Se o cumprimento de pena num

estabelecimento de segurança máxima federal não ressocializa, pelo menos não deteriora o preso ainda mais.

A federalização de todos estabelecimentos penais talvez seja um caminho viável para solucionar o quadro precário das penitenciárias brasileiras. Nesse caso, a União utilizaria, ela própria, os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), que fora criado com o status de suporte financeiro da União para os estados. Assim, a utilização direta dos recursos do FUNPEN evitaria perdas e desvios, falta de planejamento e má-gestão, ao longo do burocrático caminho que o dinheiro percorre entre o órgão federal responsável pela sua administração até o estabelecimento penal estadual.

Por tudo, temos que o sistema penitenciário federal coloca-se como um bom exemplo de eficiência prisional. Sem estar comprometido com as mazelas recorrentes que permeiam os estabelecimentos penais estaduais, o sistema federal coloca-se como solução apta a atender às finalidades da pena, inclusive a prevenção especial positiva.

Importante destacar que a adoção de um sistema prisional mais eficiente e comprometido com a dignidade humana e com as finalidades da pena ainda não é o bastante. O momento histórico atual é o de presenciar o declínio da pena privativa de liberdade como principal sanção penal. Sua falência é evidente. Torna-se inevitável que o Brasil trate a questão das penas alternativas seriamente e que, sobretudo, desapegue-se de políticas imediatistas com fins precipuamente “eleitoreiros”, passando a prevenção primária a ser o foco principal das políticas públicas e desse modo minimizando as causas que levam à criminalidade.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Jason. *Comentários à lei de execução penal*. Rio de Janeiro: Aide, 1987.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BORGES, Paulo César Corrêa (Org.). *Perspectivas contemporâneas do cárcere*. São Paulo: Unesp, 2010.

CANCIAN, Natália. População carcerária cresce 7% ao ano e soma hoje 607 mil pessoas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23 jun. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/06/1646639-com-607-mil-presos-brasil-tem-a-4-maior-populacao-carceraria-do-mundo.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCCP). *Diretrizes básicas para arquitetura penal*. Revisão técnica (ortográfica e metodológica): Gisela Maria Bester. Brasília: CNPCCP, 2011.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Temas básicos da doutrina penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Direito penal esquematizado: parte geral*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MASSON, Cleber. *Direito penal esquematizado: parte geral*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. v. 1.

MEARS, Daniel. *Evaluating the effectiveness of supermax prisons*. Urban Institute, 2006. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/211971.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Fundo penitenciário nacional em números*. 6. ed. 2012. p. 139. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/biblioteca-on-line-2/biblioteca-on-line-relatorios/funpen-em-numeros-6.pdf>>. Acesso em: 14 de fev. 2017.

_____. *Sistema penitenciário federal*. [201-]. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/sistema-penitenciario-federal-1>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. *Penitenciárias federais*. [201-]. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/sistema-penitenciario-federal-1/penitenciarias-federais>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ONU descreve como cruel, desumano e degradante o sistema prisional brasileiro. *Justiça Global*, Rio de Janeiro, 11 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.global.org.br/blog/onu-descreve-como-cruel-desumano-e-degradante-o-sistema-prisional-brasileiro/>>. Acesso em: 07 dez. 2016.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Direito e prática histórica da execução penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

SACOMAN, Ana Carolina et al. Domínios do crime: 10 anos dos ataques do PCC. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, [2016?]. Disponível em: <<http://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SHECAIRA, Sérgio Salomão; CORRÊA JUNIOR, Alceu. *Teoria da pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SOBRAL, Ricardo Miguel; REGASSI, Juliana da Silva; FREITAS, Luciana de. Pesquisa do custo do recluso do país e da transparência da UF's. *Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo*, Ribeirão Preto, [2016?]. Disponível em: <http://www.gecap.direitorp.usp.br/index.php/2013-02-04-13-50-03/2013-02-04-13-48-55/artigos-publicados/522-pesquisa-do-custo-do-recluso-do-pais-e-da-transparencia-da-uf-s#_ftn4>. Acesso em: 14 fev. 2017.

SOUZA, Paulo S. Xavier. *Individualização da penal no estado democrático de direito*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2006.

WARD, David A. Supermaximum facilities. In: CARLSON, Peter M.; GARRETT, Judith Simon (Org.) *Prison and jail administration: practice and theory*. Maryland: Aspen, 1999.