



NOTA TÉCNICA 04/2020

Assunto: Revisões coletivas de decretos prisionais fundadas no risco de contágio e proliferação da COVID-19 nos presídios. Ponderação entre a política pública sanitária e a política prisional.

O CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPJ e o GRUPO NACIONAL DE COORDENADORES DE CENTRO DE APOIO CRIMINAL - GNCCRIM manifestam publicamente sua preocupação com os anseios de revisões coletivas de decretos prisionais e de cumprimento de penas privativas de liberdade fundadas no risco de contágio e proliferação dentro do ambiente prisional da pandemia de COVID-19.

Num cenário em que se vivencia uma crise sanitária mundial, tem sido alardeado que a ausência do imediato esvaziamento do sistema carcerário implicará uma situação incontornável. O argumento de que esta situação demandaria a concessão desmedida de saídas e progressões antecipadas evidencia uma expressão de pânico que, inadvertidamente, faz uso superficial de experiências internacionais e leva a olvidar diretrizes básicas que devem nortear a necessária ponderação que o atual momento exige.

Por isto, partindo do diálogo entre as orientações do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público nesta complexa



seara¹, a pretensão deve buscar uma harmonização que envolva, de um lado, as prioritárias medidas preventivas sanitárias de contingenciamento e isolamento social e, de outro, o reconhecimento dos históricos problemas prisionais que, neste sentido, representam mais uma das críticas vertentes da política de segurança pública do Estado brasileiro.

Assim, a partir de um Estudo² que foi referendado pelo seu Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM), este Conselho propõe-se a disponibilizar o presente material a título de subsídio à atuação do Ministério Público nacional na busca deste difícil equilíbrio. Recente [Nota Técnica](#) emitida pela Comissão do Sistema Prisional do CNMP (n. 2/2020) trouxe orientações à atuação do Ministério Público nas **revisões de decretos prisionais** fundadas no risco de contágio e proliferação do coronavírus. Num cenário em que tem sido divulgado que a ausência do imediato esvaziamento carcerário criará o caos no sistema prisional pátrio e já tendo sido noticiadas decisões e realização de mutirões que generalizam a concessão de saídas e progressões antecipadas, faz-se oportuno destacar os principais aspectos desse documento que trouxe *diretrizes* para a análise desta complexa questão. Afinal, de um lado, está posta uma crise sanitária sem precedentes e, de outro, uma crise carcerária de décadas que, no atual contexto, assume uma dimensão ainda maior. Dada a precisão dessa Nota, o texto aqui elaborado toma por base, essencialmente, seu conteúdo, adotando, porém, um formato de questionamentos.

¹ Refere-se, aqui, à [Recomendação nº 62/2020](#) do Conselho Nacional de Justiça e à [Nota Técnica nº 2/2020](#) da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público.

² Cf. “Cartilha III: Coronavírus e Reflexos na Atuação Criminal”, elaborado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Cartilha_III_-_Perguntas_e_repostas_Coronavirus.pdf.

REANÁLISE DE PRISÕES: MUTIRÕES E DECISÕES GENERALIZANTES

1. Existe alguma orientação em relação aos mutirões carcerários ou decisões generalizantes baseadas no argumento da crise sanitária?

Têm sido divulgadas decisões e mutirões que, no processo de reavaliação de prisões, tomam por base o amplo leque de critérios apresentados na [Recomendação 62/2020-CNJ](#). Neste contexto, a [Nota Técnica 2/2020-CNMP](#) adota uma premissa que permite uma **ponderação na interpretação desses critérios**. Buscou-se o equilíbrio entre a preservação dos direitos decorrentes da dignidade humana da população prisional e a garantia da segurança pública, pretendendo evitar que a política penal não contrarie os esforços da política sanitária em curso. Por isto, *medidas de restrição à locomoção e necessidade de isolamento social* assumem a condição de conceitos-chave também no manejo da política prisional a ser implantada. Daí a importância, de que as medidas de contingência prisionais a serem implantadas no enfrentamento da pandemia observem que a soltura de pessoas presas criará *potenciais vetores de transmissão*, inserindo-os invariavelmente em sistemas sanitários de localidades já debilitadas³. Isto leva à realização de *críteriosas análises individualizadas* e ao rechaço de medidas generalizantes que concedam indiscriminadamente essas saídas. É que só assim o conjunto de medidas a serem implementadas poderá ser conjugado com as

³ Neste sentido, cf. KENNER, YOUNG, SNOW, SOUTHALAN, LOPEZ-ACUÑA, FERREIRA BORGES, “Prisons and custodial settings are part of a comprehensive response to COVID-19”; *The Lancet*, March, 17, 2020. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30058-X](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30058-X).

consequências fora e dentro de unidades prisionais, sob o risco de contágio e proliferação concreta do vírus indicativo do Covid-19.

PRISÕES DEFINITIVAS: CONCESSÃO DE PROGRESSÃO ANTECIPADA

2. Existe alguma orientação sobre os pedidos de concessão de progressões antecipadas, seja no regime fechado, seja no semiaberto?

Sob o nome de “saída antecipada”, a [Rec. 62/2020-CNJ](#), art. 5º, inc. I, possibilita a concessão de progressões antecipadas às pessoas que se enquadrem nas hipóteses das alienas ‘a’ e ‘b’. Este mesmo artigo refere, ainda, à possibilidade de “prisão domiciliar” em relação a todas as pessoas presas em regime aberto e semiaberto. A [Nota Técnica 2/2020-CNMP](#) traz um contraponto a essas indiscriminadas previsões, destacando que, no atual contexto, a antecipação de soltura nos termos da Súmula Vinculante 56 **não parece guardar conformidade com as medidas sociais de restrição e circulação de pessoas para enfrentar a disseminação do Covid-19**. Ressalta, inclusive, que a ampliação desmedida das hipóteses de soltura aparenta confundir a crise decorrente da grave situação de calamidade pública sanitária, com a igualmente grave, “porém, distinta”, crise do sistema prisional nacional. O texto vai além e refere que, diante de medidas como a *suspensão de visitas e restrição de circulação nas unidades*, a concessão dessas saídas poderá implicar em grave risco à integridade do próprio preso por condições preexistentes, invariavelmente, com quadros de saúde deteriorada. Daí não se vislumbrar argumento que, por si só, sustentasse amplas revisões gerais e irrestritas que, por exemplo, pretendam atingir *toda a população prisional do regime semiaberto* ou *todas as condenações que não envolvam crimes cometidos com*

violência contra a pessoa. Uma tal aplicação para além “dos casos recomendados por razões de infectologia, apenas desvirtua[ria] o gravíssimo quadro de saúde pública” em curso.

MEDIDAS COMPENSATÓRIAS NO AMBIENTE PRISIONAL

3. Existe alguma orientação de medidas que possam ser adotadas neste contexto de crise sanitária que também levou ao isolamento social no ambiente prisional?

Foi amplamente divulgado que as medidas sanitárias de contenção implicaram na *suspensão de visitas, de trabalho externo e de saídas temporárias*⁴, criando um cenário propício ao aumento da tensão nos ambientes prisionais. Trata-se de projeção, porém, que longe está de autorizar o quanto referido no item 2. O aspecto central que deve ser notado aqui diz respeito à **concomitante adoção de medidas compensatórias**. Com efeito, detalhando o quanto já referia a [Rec. 62/2020-CNJ](#) (art. 11, VI), a [Nota Técnica](#) sugere que, observadas as peculiaridades de cada Estado, possam ser implementadas *medidas para atenuar os efeitos do isolamento social*. Sugere-se, por exemplo a *ampliação do banho de sol para o período superior aos horários fixados, a ampliação do acesso à televisão, à leitura e às atividades de cunho cultural*. Ademais, a própria Recomendação do CNJ já fazia menção à *facilitação de outros meios de comunicação*. Países que vivenciam a crise sanitária há mais tempo enfrentaram similares problemas e a experiência teria demonstrado o quão importante figura a existência dessas medidas compensatórias no sempre instável ambiente prisional.

⁴ Neste sentido, cf. Rec. 62/2020-CNJ (arts. 5º, II, e 11) e [Portaria MJ 135/2020](#) (art. 2º).



Com efeito, Estados que não fizeram com que as drásticas medidas de contenção e isolamento viessem acompanhadas de qualquer compensação experimentaram crises carcerárias de grandes proporções⁵.

4. Existe alguma orientação sobre a possibilidade de reconhecer a remição ficta neste contexto?

Sim, a [Nota Técnica](#) sugere que as suspensões das autorizações de saída que viabilizavam a realização de trabalhos internos e externos, atividades de ensino ou programas de leitura, **podem ensejar o reconhecimento da remição ficta**, precisamente, como uma *medida compensatória*. Em certa medida, o que se busca é aplicar-se analogicamente o quanto previsto no art. 126, §4º, da LEP⁶. Refere-se, assim, que “a pandemia não guarda correlação com a progressiva e desejada ressocialização dos presos em cumprimento de pena, de modo que faz sentido que eles sejam, por ora, restringidos em seu isolamento, para que depois computem esse período (...) fictamente para remição de pena”. Daí a importância de que existam esclarecimentos tanto à população carcerária, quanto aos seus respectivos familiares.

⁵ Neste sentido, cf. levantamento realizado por *European Prison Observatory*, “Covid-19: What is happening in european prisons?” Disponível em: http://www.prisonobservatory.org/upload/25032020European_prisons_during_covid19.pdf. Acesso em 25.3.2020.

⁶ Este dispositivo, porém, que sempre foi interpretado no sentido de permitir o reconhecimento da remição aos presos que se viam impossibilitados de “**persistir**” trabalhando ou estudando a partir do acidente. Daí concluir-se que a concessão de remição ficta aqui tratada **não deverá incidir, indiscriminadamente, a toda a população prisional**, mas apenas aquela parcela que se viu impossibilitada de “**prosseguir**” com trabalho ou estudo que estava em curso quando as medidas sanitárias entraram em vigor.



5. Existem orientações sobre medidas compensatórias a serem aplicadas aos grupos de maior vulnerabilidade à pandemia?

A [Nota Técnica](#) sugere a *ampliação da comunicação desses presos com seus familiares e pessoas de convívio* para, minimamente, uma vez por semana, em tempo que assegure a extensão do benefício a todos eles. Daí a importância de serem estruturadas nas unidades rotinas que organizem e viabilizem espaços específicos, devidamente monitorados, em que possam ser realizadas videochamadas a partir de terminais de computadores via plataforma web, preferencialmente usando redes sociais já utilizadas pelos próprios familiares das pessoas presas (v.g., *Whatsapp*).

PRISÕES PROVISÓRIAS: APLICAÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES DIVERSAS DA PRISÃO

6. Existe alguma orientação específica sobre a reanálise das prisões provisórias?

Diferentemente do quanto referido de forma genérica pela [Rec. 62/2020-CNJ](#) (art. 4º, I), a [Nota Técnica](#) procura ressaltar a distinção da reanálise que recair nos casos de prisões provisórias. Afinal, ainda que não se ignore que as medidas sanitárias preventivas também atingem esta parcela da população prisional (ex: suspensão de visitas sociais), a ela não se aplica a ideia de *medidas*



compensatórias às autorizações de saída, saídas temporárias ou outros benefícios que existam para presos em cumprimento de pena. Trata-se, por isto, de um **regime jurídico distinto** que leva ao *recolhimento integral do custodiado* numa dada unidade. Este aspecto deve figurar como uma premissa inafastável das revisões que se pretendam realizar. E, neste cenário, a harmonização parece passar pelo **reconhecimento da existência de grupos vulneráveis e de risco dentro das unidades prisionais, aos quais se resguardará a prisão processual apenas quando qualquer alternativa diversa dela não se mostrar adequada e suficiente**, conforme uma criteriosa análise a ser feita no caso concreto.

ESVAZIAMENTO DE AMBIENTES PRISIONAIS E RISCO DE CONTÁGIO

7. Diante da crise sanitária, o esvaziamento de unidades prisionais está sendo adotado como política pública prisional?

Muito embora venha sendo alardeado que o cenário de crise sanitária exigiria o esvaziamento imediato de unidades prisionais, inclusive por razões humanitárias⁷, uma [Pesquisa](#) conduzida pela *European Prison Observatory* dá conta de como estão se comportando países com sistemas prisionais das mais diversas características na Europa. No estudo, em praticamente *nenhum caso existe referência à adoção de medidas de antecipação de saída*⁸. Em alguns lugares, faz-

⁷ Estima-se que só nos estados de SC e RS, 4.5 mil presos teriam sido beneficiados. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/28/juizes-liberam-presos-por-risco-de-lotacao-em-cadeias.htm>.

⁸ Embora, por vezes, se propague que em alguns países os presos de *semiliberdade* estariam sendo postos em regime domiciliar, deve-se atentar não ser incomum que “semiliberdade” seja uma

se um recorte da criminalidade de menor potencial (com penas de até 6 meses, p.ex.), mas a mera concessão de *liberações antecipadas* não é a regra adotada⁹. No *Estatuto de Princípios* publicado pelo Conselho da Europa em 20/03 há uma clara preocupação de **respeito às medidas sanitárias**¹⁰, o que também figura em documento específico da Organização Mundial de Saúde¹¹. Como regra, as medidas de prevenção tomam por base, justamente, a **premissa do isolamento**, o que conduz à drástica, mas inevitável *suspensão de visitas, de trabalho externo, ausência de transferências e de isolamentos de grupos de risco na própria unidade*, quando possível¹². Chama atenção o **papel estratégico** da adoção das **medidas**

expressão que corresponda ao nosso **regime prisional aberto**. Daí a interpretação a ser dada à notícia de 25.03 de que, no sistema prisional espanhol, mais “2.100 presos ensemilibertad” teriam sido autorizados a cumprir sua pena em domicílio. Trata-se, na verdade, de presos submetidos ao “tercer grado”, ou seja, condenados que apenas retornariam à unidade de custódia para dormir, num contexto absolutamente distinto do regime prisional semiaberto brasileiro. Uma vez mais, a premissa destas medidas está no isolamento social, Cf. <https://elpais.com/espana/2020-03-25/interior-decide-que-2100-presos-en-semilibertad-mas-cumplan-sus-condenas-en-casa.html>. Acesso em 25.03.2020.

⁹ Em certos lugares, até existem *pedidos de saída* de presos para reduzir o número da população prisional, mas isto não foi aplicado como regra. Anuncia-se, na França, p.ex., que pessoas *próximas do fim da pena* poderão sair em breve. Um cenário que estaria em estudo em alguns Estados norte-americanos. Recente decreto italiano previu a *detenção domiciliar* para crimes com penas de *até 18 meses que terminariam até 30.06.2020*, excepcionando porém crimes de médio e alto potencial ofensivo. Na Alemanha, a região de Nordrhein-Westfalen adotou uma postura similar para *sentenças de até 18 meses que seriam extintas até 20.07.2020*. A mera *liberação antecipada* em massa, porém, até onde se vê é uma medida adotada até agora por Estados como Irã, Azerbaijão, Sudão e Afeganistão, ainda assim, com recortes que consideram a natureza dos delitos. Cf. <https://www.prisonstudies.org/news/news-covid-19-and-prisons>.

¹⁰ Na verdade, dos 10 princípios trazidos, só em um deles (n. 5) faz-se referência a incentivar medidas alternativas à prisão cautelar, livramentos condicionais e liberações antecipadas, demonstrando que a preocupação imediata das autoridades está no resguardo do quanto traçado pelas políticas públicas sanitárias. Disponível em <https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-anti-torture-committee-issues-statement-of-principles-relating-to-the-treatment-of-persons-deprived-of-their-liberty>. Acesso em 28.03.2020.

¹¹ Referimo-nos aqui ao relatório “Preparedness, preventionandcontrolof Covid-19 in prisonsandotherplacesofdetention, Interim guidance”, de 15.03.2020, que aponta que, em todos os países, a estratégia fundamental está em *prevenir o ingresso da infecção na prisão, o que limitará sua propagação e reduzirá, conseqüentemente, a possibilidade de contaminação reversa da sociedade a partir do ambiente prisional*. Disponível em <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/publications/2020/preparedness,-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention-2020>. Acesso em 28.03.2020, p. 2.

¹² Também em prol do *isolamento* e da *suspensão de visitas* foi a política traçada pelo *DOH Guidelines: Recommendations for jailsandDetentionsFacilitieswithOnsite Medical*, expedido pelo *Washington StateDepartmentof Health*, em 04.03.2020. Disponível em <https://www.doh.wa.gov>. Acesso em 28.03.2020..

compensatórias¹³ e dos **esclarecimentos junto à população prisional e seus familiares**. Por outro lado, ganha destaque o **baixíssimo número de presos infectados** nos mais diversos países: França, 5 casos; Alemanha, 1 caso; Grécia: 3 casos, inclusive dentro de um cenário de superlotação; Espanha, 8 casos e 161 pessoas em isolamento, num grupo de 51 mil presos¹⁴; Itália, 17 casos e 200 em isolamento, num grupo de 58 mil presos¹⁵. Ainda que na Itália tenham sido registradas cerca de 40 rebeliões, sua experiência demonstra que a combinação de duas variáveis teria sido determinante para isto: uma taxa de ocupação de cerca de 130% somada à inexistência de medidas compensatórias e de esclarecimentos a presos e familiares no momento adequado¹⁶. Esses aspectos demonstram a cautela que o tratamento do tema exige, em especial num cenário carcerário como o da América Latina, cujas peculiaridades desde há muito são ressaltadas¹⁷ e que, no contexto de pandemia, trazem desafios que devem ser enfrentados com extrema

¹³ Dentre essas medidas compensatórias, refere-se: (i) à concessão de maior tempo de telefonemas gratuitos por semana (que, em vários locais, exigiria o pagamento pelo preso); (ii) à implantação de sistemas de videochamada; e (iii) à contagem de tempo de trabalho ficto, haja vista a impossibilidade de saída para tais fins.

¹⁴ A Pesquisa da *European Prison Observatory* refere a 1 caso de preso infectado e 118 em isolamento (p. 14). Notícias atualizadas, porém, dão conta de que seriam 3 casos, tendo havido a recente morte de uma detenta de 78 anos com quadro de complicações prévias. Consta que existem, ainda, 125 presos espanhóis em isolamento. Cf. <https://elpais.com/espana/2020-03-24/primer-fallecido-por-coronavirus-entre-la-poblacion-reclusa.html>. Acesso em 24.03.2020.

¹⁵ Atualizada em 24.03, a pesquisa refere, ainda, ao cenário de Portugal (com problemas muito similares ao brasileiro) que possui tão só informações de que seriam “poucos casos”. Mencionam-se, também, os cenários do Reino Unido, Bélgica, Letônia, Luxemburgo, Turquia, Hungria e Holanda. Para uma análise individualizada das regras adotadas nos países europeus, cf. ainda compilação da *Europris*, disponível em <https://www.europris.org/covid-19-prevention-measures-in-european-prisons/>. Acesso em 28.03.2020. Sobre os números italianos, cf. https://www.repubblica.it/politica/2020/03/24/news/carceri_detenuti_coronavirus_bonafede-252161202/?refresh_ce. Acesso em 24.03.2020.

¹⁶ Para acesso às principais normativas italianas, cf. <https://wephren.tghn.org/articles/covid-19-prisons-guidance-italy/>, em especial, documentos *Italy 4*, *Italy 5* e *Italy 6*. Acesso em 28.03.2020. Similar conclusão a respeito dos problemas prisionais vistos na Itália e na Colômbia também foi mencionada pelo Prof. Andrew Coyle, na *Mesa Internacional de Seguimiento al Coronavirus en las Prisiones*, em 23/03, por ocasião de conferência organizada pela Academia Regional Penitenciária de Latinoamérica. Disponível em https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/20.03.23_ac_introduccion.pdf. Acesso em 28.03.2020.

¹⁷ A este respeito, cf. MATTHEWS, Roger (2012): “Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica”, em *Revista de Estudos Criminais*, n. 44, Síntese / ITEC, pp. 69-121.



cautela e ponderação¹⁸, até para que, num cenário de *crise mundial sanitária* sem precedentes, não se tente resolver uma *crise prisional de décadas*, criando-se para tanto um risco concreto de deflagrar uma *crise de segurança pública*¹⁹.

Porto Alegre, 20 de abril de 2020.

Fabiano Dallazen,
Procurador-Geral de Justiça do MPRS
Presidente do CNPG

¹⁸ Como bem observado em recente publicação, enquanto certas medidas de *antecipação de liberdade* podem figurar como alternativas em países desenvolvidos, “elas possuem enormes desafios em outras partes do mundo”, inclusive pelo receio de que, a depender do tempo que a crise sanitária perdure, “especialistas sugerem que poderá se tornar difícil administrar um **grande número de presos libertados que tenham que ser novamente reinseridos na prisão**”. Cf. REUTERS, *Barack Obama Headlines*, “Lock 'em up or let 'em out? Coronavirus prompts wave of prisoner releases”. Disponível em <https://uk.reuters.com/article/us-health-coronavirus-prisoners-released/lock-em-up-or-let-em-out-coronavirus-prompts-wave-of-prisoner-releases-idUKKBN21C38R>. Acesso em 28.03.2020.

¹⁹ Confira-se, neste sentido, notícia publicada em 29.03.2020, “PCC quer usar coronavírus para libertação em massa de presos”, disponível em <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,pcc-quer-usar-coronavirus-para-libertacao-em-massa-de-presos,70003252170>. Acesso em 29.03.2020.