

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA****7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL)****NOTA TÉCNICA 7ª CCR Nº 9, DE 2 DE OUTUBRO DE 2017**

Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal acerca das questões apresentadas no HC nº 148.459, apresentado perante o Supremo Tribunal Federal pela Defensoria Pública da União.

A 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, no exercício da sua função de Coordenação da atuação do Ministério Público Federal no Sistema Prisional, na forma do artigo 62, incisos I, II e III, da Lei Complementar nº 75/93, elabora a presente Nota Técnica acerca das questões apresentadas no Habeas Corpus nº 148.459 apresentado perante o Supremo Tribunal Federal (STF) pela Defensoria Pública da União (DPU).

1. INTRODUÇÃO

A DPU impetrou o Habeas Corpus nº 148.459 perante o Supremo Tribunal Federal, requerendo, em síntese, em caráter liminar, que todos os presos que estejam no Sistema Penitenciário Federal há mais de 720 dias retornem aos seus Estados de origem. Para tal requerimento, fundamenta o pedido na interpretação de que este seria o prazo máximo de permanência no Sistema Penitenciário Federal (SPF), tendo em vista também as condições do regime de funcionamento das penitenciárias federais.

O Habeas Corpus de caráter coletivo foi distribuído ao Ministro Alexandre de Moraes.

Tendo em vista suas funções de Coordenação na área de Sistema Prisional, a 7ª Câmara manifesta-se sobre as questões que estão postas à análise dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Nesta Nota Técnica, a Câmara deixa de abordar questões referentes aos pressupostos de processamento da referida garantia constitucional perante o STF, por exemplo, quanto ao cabimento de HC coletivo, tendo por base decisão de um caso individual pelo Superior Tribunal de Justiça, procurando ater-se à temática afeta ao Sistema Prisional.

2. DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL E DO PRAZO DE PERMANÊNCIA

O Sistema Penitenciário Federal (SPF) foi instituído pela Lei 11.671/2006 e constitui-se atualmente por quatro penitenciárias federais de segurança máxima, os quais tem por função o recolhimento de presos de alta periculosidade, transferidos dos Sistemas Penitenciários estaduais por motivos de segurança pública ou do próprio preso, conforme a expressa dicção do artigo 3º da referida lei.

Nos termos do regulamento pertinente, o Decreto 6877/2009, as hipóteses de transferência para o SPF são as seguintes:

Art. 3º Para a inclusão ou transferência, o preso deverá possuir, ao menos, uma das seguintes características:

I - ter desempenhado função de liderança ou participado de forma relevante em organização criminosa;

II - ter praticado crime que coloque em risco a sua integridade física no ambiente prisional de origem;

III - estar submetido ao Regime Disciplinar Diferenciado - RDD;

IV - ser membro de quadrilha ou bando, envolvido na prática reiterada de crimes com violência ou grave ameaça;

V - ser réu colaborador ou delator premiado, desde que essa condição represente risco à sua integridade física no ambiente prisional de origem; ou

VI - estar envolvido em incidentes de fuga, de violência ou de grave indisciplina no sistema prisional de origem.

O prazo de permanência do preso no Sistema está definido pela Lei 11.671/2006 (sem grifos no original):

Art. 10. A inclusão de preso em estabelecimento penal federal de segurança máxima será excepcional e por prazo determinado.

§ 1o O período de permanência não poderá ser superior a 360 (trezentos e sessenta) dias, renovável, excepcionalmente, quando solicitado motivadamente pelo juízo de origem, observados os requisitos da transferência.

§ 2o Decorrido o prazo, sem que seja feito, imediatamente após seu decurso, pedido de renovação da permanência do preso em estabelecimento penal federal de segurança máxima, ficará o juízo de origem obrigado a receber o preso no estabelecimento penal sob sua jurisdição.

§ 3o Tendo havido pedido de renovação, o preso, recolhido no estabelecimento federal em que estiver, aguardará que o juízo federal profira decisão.

§ 4o Aceita a renovação, o preso permanecerá no estabelecimento federal de segurança máxima em que estiver, retroagindo o termo inicial do prazo ao dia seguinte ao término do prazo anterior.

§ 5o Rejeitada a renovação, o juízo de origem poderá suscitar o conflito de competência, que o tribunal apreciará em caráter prioritário.

§ 6o Enquanto não decidido o conflito de competência em caso de renovação, o preso permanecerá no estabelecimento penal federal.

Diversamente da tese apresentada pela DPU, não se extrai da Lei de regência do assunto, ou de seu regulamento, o Decreto 6877/2009, que haja prazo máximo de permanência no SPF, ainda que a prorrogação deva ocorrer em caráter excepcional e de modo motivado.

Aqui, deve-se levar em consideração que o Sistema Penitenciário Federal faz parte de um sistema complexo de execução penal, servindo como uma

espécie de reserva dos sistemas estaduais, na medida em que seu caráter de excepcionalidade visa proteger a estabilidade do sistema nacional, reduzindo a influência das lideranças de organizações criminosas, buscando reduzir a influência financeira e estrutural de tais grupos criminosos.

Assim, é preciso interpretar a norma em seu conjunto, considerando que a limitação temporal estabelecida no § 1º do artigo 10 encontra sua precípua função na vinculação do Juízo da Execução Penal à análise periódica dos requisitos de transferência, avaliando constantemente a necessidade de manutenção do preso no Sistema Federal. É com tal interpretação que se encontra a razoabilidade da norma e não numa suposta fórmula matemática que reduz artificialmente a própria finalidade do Sistema Penitenciário Federal.

Do mesmo modo e pelos mesmos fundamentos, não há como extrair da norma um suposto limite temporal máximo para permanência no SPF, para além da mera interpretação de que a expressão “renovável” não vem limitada de qualquer maneira que impeça haver nova renovação após mais um período de 360 dias.

Fosse automático o limite temporal, haveria simples decisão de retorno aos Estados de origem sem fundamentação acerca da presença dos requisitos de transferência. Quando a lei exige decisão fundamentada acerca da prorrogação, deve-se ter em mente que está em jogo também o direito difuso à Segurança Pública.

Ademais, verifica-se a dificuldade de análise coletiva das condições de cada preso em unidade penitenciária federal por diversas razões, não só, mas preponderante por que essa análise deve ser guiada pelo princípio da individualização da pena e pela análise dos requisitos e pressupostos para inclusão no sistema, assim como para prorrogação dessa inclusão.

Assim sendo, a individualização da pena, inclusive quanto à análise de outros benefícios e direitos do preso, como a progressão de regime, é plenamente

respeitada quando da análise individualizada de cada processo de execução penal, inclusive nas hipóteses de prorrogação da permanência no SPF.

O que se verifica é que em cada caso é preciso avaliar as razões de manutenção do custodiado no Sistema Federal. Se no universo de presos que estão há mais de dois anos nas penitenciárias federais, haverá aqueles cujo retorno poderá causar instabilidade no Sistema estadual de origem, pela influência que a liderança poderá oferecer no local, o que dizer do retorno coletivo de inúmeros líderes de facções criminosas?

É forçoso reconhecer que a concessão da ordem, especialmente nos termos em que pleiteada, traz consigo o elevado risco de gerar um drástico abalo para os sistemas estaduais envolvidos. Ainda no início deste ano de 2017, presenciou-se a ocorrência de graves ocorrências de violência generalizada decorrente de disputas de poder entre facções no Norte e no Nordeste do Brasil, tendo como resultado mais de uma centena de mortes dentro dos presídios, além da ocorrência de decapitações e outras degradações, cujas cenas registradas pelos próprios presos circularam em diversos meios¹.

Não se pode esquecer que o afastamento de lideranças tem justamente a função de debelar as ações das facções criminosas e buscar estabilizar o Sistema Prisional como um todo, prevenindo situações como as que ocorreram em Janeiro de 2017, que configuram graves violações aos direitos humanos. Ora, a integridade de todos os presos é responsabilidade do Estado brasileiro e deve ser ressaltado o papel da União até mesmo para preservar sua responsabilidade no plano internacional.

¹ Os casos de Janeiro de 2017 tiveram ampla repercussão em razão da gravidade não só em razão da quantidade de mortos, mas também pela gravidade das ações em si, decorrentes de movimentos orquestrados por facções atuantes no Sistema Prisional:

- Roraima: <http://veja.abril.com.br/brasil/pcc-e-fdn-dividem-presidio-do-massacre-de-33-presos-em-roraima/>
- Amazonas: <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2017/01/sessenta-presos-sao-assassinados-em-presidio-de-manaus.html>
- Rio Grande do Norte: <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/rebeliao-mais-violenta-da-historia-do-rn-tem-27-mortos-diz-governo.html>

A questão se reveste, portanto, de maior complexidade que possa aparentar numa primeira leitura.

E, embora tal abalo para o equilíbrio dos estabelecimentos penais estaduais pareça suficiente para que se tenha a máxima cautela para o retorno dos líderes de facções aos seus estados de origem, é preciso acrescentar que isso não se limita ao Sistema Prisional de modo estrito, mas também traz perigosos reflexos para a Segurança Pública local, na medida em que não é desconhecida a influência de ações das facções criminosas que refogem às penitenciárias, afetando a Segurança Pública de modo geral, como se pode ver em várias ocasiões em diversas Unidades da Federação, além dos já citados casos envolvendo os sangrentos massacres de presos já mencionados anteriormente².

Além de tudo, é preciso asseverar que não se pode afirmar genericamente, nem confirmar um tal interesse generalizado dos presos do Sistema Penitenciário Federal (SPF) em retornar aos seus estados de origem.

Da forma como requerida, a providência decorrente de eventual deferimento liminar da ordem, abrangeria até mesmo presos colaboradores, que estão inseridos no SPF a pedido, na forma do artigo 3º, inciso V, do Decreto 6877/2009. Vale dizer, presos que solicitaram ingresso no SPF, por razões que envolvem sua segurança pessoal, podem se ver na iminência de serem reencaminhados aos seus estados de origem, o que acarreta até mesmo risco à vida para esses custodiados.

² Apenas algumas amostras de ações de facções do Sistema Prisional que transcendem os limites dos estabelecimentos penais:

- Rio Grande do Norte (janeiro de 2018): <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2017/01/onibus-e-incendiado-e-carro-do-governo-leva-tiros-em-natal-veja-video.html> ;
- Acre (agosto de 2017): <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/rio-branco-tem-execucoes-e-onibus-incendiados-em-noite-de-ataques-criminosos.ghtml> ;
- Minas Gerais (maio de 2017): https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/05/21/interna_gerais.870667/onibus-e-incendiado-em-cidade-do-norte-de-minas.shtml

Tal situação gera até perplexidade, o que é decorrência direta da generalização indiscriminada colocada na inicial de Habeas Corpus.

Sem embargo de tudo quanto exposto, é preciso ressaltar que o SPF tem mantido, conforme se pode extrair da própria documentação trazida na inicial, as políticas de assistência do Sistema Prisional em geral, de modo até superior ao que se encontra na maioria dos Sistemas estaduais.

3 . CONCLUSÃO

Feitas essas considerações, a presente Nota Técnica expressa opinião contrária à possibilidade de retorno imediato de mais de 100 presos do Sistema Penitenciário Federal, sobretudo mediante decisão liminar, sem análise pormenorizada das razões que levaram tais custodiados a serem transferidos para uma penitenciária federal, assim como sem análise das razões pelas quais tiveram sua permanência no Sistema prorrogada pelos Juízos competentes.

É a Nota.

Brasília, 2 de outubro de 2017.

MARIO LUIZ BONSAGLIA
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 7ª CCR

CLÁUDIA SAMPAIO MARQUES
Subprocuradora-Geral da República

ROBERTO LUÍS OPPERMAN THOMÉ
Subprocurador-Geral da República