

Regulamentação da **Polícia Penal**

Questões Centrais para qualificar a
discussão sobre a polícia penal e a
Política Penal



20
23

INTRODUÇÃO

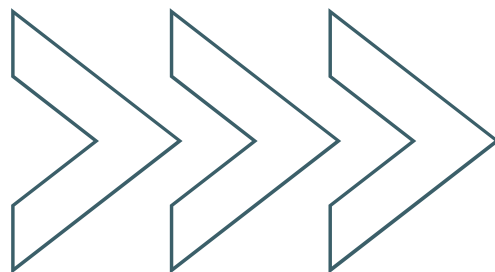
Com intuito de valorizar a carreira do então agente penitenciário, em 2019, por meio da Emenda Constitucional nº 104, o país criou mais uma polícia. Como consequência, desde então há um movimento para a regulamentação da polícia penal nos estados e em nível federal.

No início de 2023, registra-se 14 unidades da federação que regulamentaram a carreira, variando o detalhamento e conteúdo, e 13 unidades da federação e o governo federal que estão em fase de discussão. Para os estados com legislação aprovada, continuam em questão normativas infralegais e fluxos de organização do trabalho que acomodam-se de forma disforme nacionalmente.

No entanto, não foram promovidas discussões amplas, intersetoriais e com perspectiva de longo prazo sobre o que significa ter uma nova polícia, em uma área cuja principal finalidade declarada pela Lei de Execução Penal é a reintegração social.

É imprescindível discutir a natureza da atividade da polícia penal, sua metodologia de atuação, o perfil de seus profissionais e o contexto no qual está inserida. Assim, evita-se o risco de sobreposição de tarefas com outras polícias, da subjugação das demais carreiras que atuam na área e do contrassenso no exercício profissional de um campo já bastante exposto, precário e repleto de violações de direitos que é o sistema prisional brasileiro, reconhecidamente vivendo o Estado de Coisas Inconstitucional.

As questões a seguir pretendem problematizar, aprofundar, distinguir e ressaltar pontos relevantes para que o país reflita sobre como deve regulamentar e orientar a atuação dessa nova carreira.



QUESTÕES CENTRAIS PARA QUALIFICAR A DISCUSSÃO SOBRE A POLÍCIA PENAL E A POLÍTICA PENAL

1. A Política Penal integra um ciclo amplo de estratégias e respostas ao crime e na busca de uma sociedade mais justa e segura para todas as pessoas

O sistema penal pode ser entendido em três fases:

- 1) **Criminalização Primária**, de responsabilidade do Poder Legislativo, que define quais comportamentos são crimes e suas respectivas penas;
- 2) **Criminalização Secundária**, de responsabilidade das Polícias Militar, Civil, Rodoviária e Federal e do Sistema de Justiça (Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário) que realizam a persecução penal identificando suspeitos, realizando o inquérito, denunciando e julgando;
- 3) **Criminalização Terciária**, de responsabilidade dos servidores penais, se dá por meio da internalização da decisão judicial nos serviços penais aplicando uma medida penal, seja provisória ou definitiva, na qual a preocupação deve ser a correta aplicação da correta aplicação da responsabilização penal e a inserção social das pessoas que passam pelo sistema penal.

Cada uma dessas instituições deve centrar-se na sua missão, com as estratégias que lhe são típicas, assim como selecionar e formar profissionais conforme o que lhe cabe, para que de fato se cumpra a tarefa do Estado com o rigor legal e ético necessários.

Figura 1: Sistema Penal por tipo de Criminalização, Instituição e Política



Fonte: Elaborado com base nos estudos do LabGEPEN/UnB (DE VITTO, Renato e DAUFEMBACK, Valdirene (Orgs). Para além das prisões: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte: Letramento, 2018).

2. Ainda que integrando o SUSP, a Política Penal não deve ser subordinada à Segurança Pública

A Política Penal tem interface com a Política de Segurança Pública, visto que suas estruturas e serviços podem contribuir para a promoção da paz social e para os objetivos da Sistema Único de Segurança Pública - SUSP (Art. 6, da Lei nº 13.675, de 11 junho de 2018).

Não obstante, o arranjo normativo brasileiro também a coloca em estreita relação com o Sistema de Justiça e com as Políticas Sociais, o que a caracteriza como um campo específico da Administração Pública, devendo-lhes ser assegurados estruturas e recursos próprios para os fins a que se destina, bem como profissionais habilitados para lidar com a complexidade das interfaces entre estes sistemas.

Figura 2: Interfaces da Política Penal com outros Sistemas



Fonte: DUTRA, Walkiria Zambrzycki DAUFEMBACK, Valdirene; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo (Orgs). A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

Na mesma direção dessa concepção é possível verificar a alocação institucional da Política Penal em outros países: na maioria dos casos, encontra-se em âmbito de órgãos de administração penitenciárias e correcionais, na arquitetura de Ministérios da Justiça, ou seja, não subordinados a Ministérios de Segurança Pública ou assemelhados, conforme se observa, abaixo, em estudo realizado pelo Instituto Veredas que apresenta os resultados de levantamento sobre a estruturação da Política Penal em 13 países, com características populacionais e sociais distintas, e três continentes - Europa, África e Américas (Norte, Central e Sul).

Quadro 1: Quadro-Síntese da Estrutura Institucional para a Execução de Penas e Medidas de Responsabilização - Poder Executivo Nacional/Federal

Região	País	Ministério Responsável	Órgão Responsável pelas políticas penais (nível federal)
União Europeia	Finlândia	Ministério da Justiça	Serviço de Prisão e Liberdade Condicional (<i>Prison and Probation Service</i>)
União Europeia	França	Ministério da Justiça e Liberdade	Direção de Administração Penitenciária (<i>Direction de l'Administration Pénitentiaire</i>)
União Europeia	Itália	Ministério da Justiça	Departamento de Administração Penitenciária (<i>department of prison administration</i>)
União Europeia	Noruega	Ministério da Justiça e Segurança Pública	Departamento de Correções
União Europeia	Portugal	Ministério da Justiça	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
África	África do Sul	Ministério da Justiça e Serviços Correccionais	Departamento de Serviços Correccionais (<i>Department of Correctional Services</i>)
América do Norte	Canadá	Ministério da Segurança Pública	Serviço Correccional federal; Serviço Correccional das províncias
América do Norte	Estados Unidos	Departamento de Justiça	Agência Federal de Prisões (<i>Federal Bureau of Prisons</i>)
América do Sul	Argentina	Ministério da Justiça e Direitos Humanos	Direção Nacional do Serviço Penitenciário Federal
América do Sul	Bolívia	Ministério do Interior e Polícia	Direção Nacional do Regime Penitenciário e Supervisão
América do Sul	Chile	Ministério da Justiça e Direitos Humanos	Guarda <i>Gendarmería de Chile</i>
América Central	Costa Rica	Ministério da Justiça e Paz	Direção Geral de Adaptação Social (<i>direccion general de adaptacion social</i>)
América Central	República Dominicana	Procuradoria Geral da República	Direção Geral dos Serviços Penitenciários e Correccionais

Fonte: DUTRA, W.Z.; OSORIO, D.B.; PEREZ, J.S.F.; SANDOVAL, A.B.; GALANTE, M.L.; BOEIRA, L.S. Revisão rápida: Mapeamento de experiências internacionais em políticas penais. Brasília: Instituto Veredas; Hub de Evidências da América Latina e do Caribe, 2022. Acessível em: https://www.veredas.org/wordpveredas/wp-content/uploads/2022/11/POLITICAS-PENAIIS_Revrap_20230206-2.pdf

3. A Política Penal é um campo de atuação interdisciplinar e contempla diferentes serviços penais

A Política Penal, enquanto especialidade, compreende todas as instâncias e profissionais que compõem a política pública após a ação de flagrante delito, cumprimento de mandado ou outra decisão judicial criminal. Elas abrangem o ciclo completo da criminalização terciária, e abarcam as seguintes medidas, serviços e profissionais:

Quadro 2: Quadro da Política Penal por Medidas, Serviços e Profissionais

Medidas	Serviços	Profissionais
Audiência de Custódia	APECs- Serviço de Atendimento Psicossocial na Audiência de Custódia	Gestores(as)
Medidas Cautelares	CIAPs -Central Integrada de Alternativas Penais	Pessoal Administrativo
Medidas/Penas Restritivas de Direitos	Central de Monitoração Eletrônica	Policiais Penais
Medidas/Penas de Privação de Liberdade	Estabelecimentos Prisionais	Assistentes Sociais
Medidas/Penas de Privação de Liberdade	Serviços para pessoas Egressas- Patronatos, Escritórios Sociais etc.	Profissionais da Saúde
Acompanhamento para Pessoas Egressas	Ouvidorias Externas de Serviços Penais	Educadores (as)
	Corregedorias	Outros
	Escolas de Serviços Penais	

Fonte: Elaboração própria.

4. A gestão da Política Penal exige órgãos específicos de administração e carreiras próprias

Desde os anos 1990, o Brasil passou a investir na estruturação de Secretarias e Departamentos específicos para a Administração Penitenciária, sendo que a maioria dos estados brasileiros passou a contar com esses órgãos a partir de 2018. Foram criadas, no âmbito dessas estruturas, coordenações para a gestão das alternativas penais, da monitoração eletrônica, da atenção às pessoas egressas, entre outras áreas, que permitiram uma visão mais ampla, intersetorial e interdisciplinar da Política Penal. Esse contexto evidencia a importância da qualificação permanente dos quadros de pessoal a partir do *locus* de atuação da gestão da punição, sendo imprescindível a existência de Escola própria, com programação curricular compatível. O advento, a partir de 2023, da Secretaria Nacional de Políticas Penais reforça o movimento de especialização da gestão desses serviços, que não se resumem à atuação da polícia penal.

5. Uma das categorias que atuam na Política Penal é a polícia penal, com foco na segurança dos estabelecimentos prisionais que se dá pela atividade de custódia, em conjunto com os demais funcionários

A custódia prisional, na qual atuam os policiais penais, é tarefa multidisciplinar, está circunscrita à Lei de Execução Penal e tem por objetivo a reintegração social e a garantia dos direitos das pessoas que cumprem uma medida penal, provisória ou condenatória. Nesse contexto de trabalho compartilhado, a polícia penal realiza procedimentos de segurança do estabelecimento e das pessoas, como previsto no §5º-A. do art. 144 da Constituição Federal¹; as equipes técnicas realizam processos para oferta das assistências às pessoas privadas de liberdade e contato com o mundo exterior; as equipes administrativas realizam atividades de funcionamento da infraestrutura e da burocracia de contratos, de pessoal, patrimonial, entre outros aspectos. Essas atividades podem ser assim organizadas pelo perfil de formação, habilidades, competências e experiências de cada uma das carreiras.

O estudo internacional do Instituto Veredas, acima mencionado, identificou em regra geral duas áreas de carreiras de servidores na Política Penal: os agentes de custódia e os agentes de serviços em liberdade (liberdade condicional, atenção aos egressos, *probation*). Nesse contexto, todos os países pesquisados estruturam a carreira de agentes penitenciários como atividade operacional de custódia, mas com o objetivo na reinserção social, sendo que o nome dessa carreira muda conforme o país.

6. Os dirigentes da Política Penal devem ser profissionais com conhecimentos, habilidades, atitudes e experiências específicas para o cargo de gestor, oriundos das diversas carreiras que compõem a Política Penal

As atividades de coordenação e gestão demandam habilidades, competências e atitudes específicas que devem ser consideradas a partir do perfil e experiência dos profissionais. Considerando que não há subordinação entre as carreiras que atuam nos serviços penais e todas são necessárias para o funcionamento da Política Penal, qualquer profissional deve ter a possibilidade de atuar nos cargos de gestão, sendo que o critério deve ser baseado nas habilidades, competências e atitudes para coordenação de atividades multidisciplinares nos serviços.

¹ 5º-A art. 144, CF: Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.



7. As polícias têm natureza e características distintas

Embora sejam todas integrantes do SUSP, nem todas as corporações policiais possuem as mesmas funções ou atuam na mesma perspectiva. A nossa Constituição Federal, no Art. 144, e incisos seguintes define o campo de atuação de cada polícia e estabelece que as polícias Federal e Civil exercem as funções de polícia judiciária, com atribuições relacionadas à apuração/investigação, visando colher indícios de autoria e prova material de crime. Já a Polícia Militar possui atividade preventiva, pois atua de forma ostensiva e de preservação da ordem pública, seja através de patrulhamento pelas ruas ou coibindo a ocorrência de delitos.

A polícia penal, recém incluída no §5º-A do artigo 144 da Constituição, deve se dedicar precipuamente à prevenção de infrações disciplinares (e não criminais) no interior dos estabelecimentos penais, em acordo com as normas de execução penal, além de, conforme nova previsão, ser responsável pela segurança dos estabelecimentos penais, na parte interna e na área de circunscrição da prisão.

À polícia penal, portanto, não cabe, pelo texto legal, realizar toda e qualquer competência relacionada à segurança pública, pois suas funções estão adstritas ao âmbito da Lei de Execução Penal: o policial penal não pode realizar patrulhamento ostensivo além dos limites do estabelecimento penal, sob pena de invadir indevidamente o âmbito de atuação da Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal. Tampouco está legitimado a investigar crimes, ainda que cometidos no interior da penitenciária ou cadeia, sob pena de usurpação de função da Polícia Federal ou Polícia Civil.

8. A polícia penal é carreira de caráter civil, não militarizada

A carreira da polícia penal deve ser reafirmada como uma carreira de natureza civil, restrita à Lei de Execução Penal e submetida aos órgãos civis de controle e fiscalização e apuração de condutas. Como tal, deve-se evitar a adoção de práticas e procedimentos militarizados que concorram para diminuição da transparência, da fiscalização e do controle externo e que possam gerar obstáculos para a responsabilização sobre excessos da atividade policial. Inclusive, nesse contexto, a especificação e o controle dos instrumentos de contenção, armamento e munição na atividade da custódia prisional requer parâmetros distintos das demais atividades policiais.

Essa diretriz também pode ser verificada no contexto internacional. No estudo realizado pelo Instituto Veredas, já referido anteriormente, não foi identificado, nos países pesquisados, ligação da carreira do agente penitenciário ou policial penal com a estrutura institucional da segurança pública ou das forças armadas. Ainda, a

Regra 74.3 das Regras para Tratamento de Prisioneiros das Organizações das Nações Unidas, as Regras Nelson Mandela, orienta que os funcionários devem ser nomeados em regime de tempo integral como pessoal prisional profissional e ter status de serviço civil.²

Outra incongruência da atividade policial militarizada com a polícia penal tem a ver com a própria tarefa da custódia, uma vez que o cotidiano da vida na prisão exige cuidado com as pessoas privadas de liberdade, tratamento penal individualizado e enfoque na reintegração social. Está na contramão disso a abordagem de combate, o tratamento padronizado e as práticas de controle e disciplina que se encerram em si mesmas. Caso a polícia penal se volte para a direção de uma polícia militarizada e de repressão e queira extrapolar os seus limites para além da prisão, estará colocando em risco o objetivo da Execução Penal, a confiança na isenção da sua atuação intramuros e a sua própria segurança e saúde mental. É importante que a formação e a valorização do trabalho de agentes de segurança penitenciária seja feita por meio de ações efetivas e sustentáveis para os objetivos previstos na Lei de Execução Penal. A adoção de práticas militares por parte da polícia penal coincide em custos para o Estado Democrático de Direito.

2 74.3 -To secure the foregoing ends, personnel shall be appointed on a full time basis as professional prison staff and have civil service status with security of tenure subject only to good conduct, efficiency and physical fitness. Salaries shall be adequate to attract and retain suitable men and women; employment benefits and conditions of service shall be favorable in view of the exacting nature of the work.

Considerando estes 8 tópicos, apoiados em estudos realizados pelo LabGEPEN/UnB, as organizações e movimentos abaixo-assinados chamam atenção das autoridades e da sociedade em geral para a importância desta temática e conclamam ao engajamento para a discussão aprofundada, tendo em vista a valorização de todas as carreiras profissionais. A participação e o controle social são fundamentais para qualificação das políticas públicas de forma técnica, justa e democrática, ultrapassando a ótica dos grupos corporativos ou da tomada de decisão exclusiva dos gestores. A configuração da polícia penal irá impactar o futuro de toda a sociedade brasileira.

Organizações Proponentes

AFAPARO - Associação de Familiares de Presos de Rondônia

AJD - Associação Juízes para Democracia

ANEPECP - Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas

Assessoria Popular Maria Felipa - MG

Associação de Amigos e Familiares de Pessoas em Privação de Liberdade - MG

Casa Diversa – Capacitação para pessoas LGBTQIA+ presas e egressas do sistema prisional e familiares

Centro dos Direitos humanos Maria da Graça Bráz - SC

CRISP- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - UFMG

Conselho Carcerário de Joinville

CFP – Conselho Federal de Psicologia

CiVAJ - Grupo de Pesquisa sobre Cidadania, Violência e Administração da Justiça – Unifesp

Coletivo de Pessoas Egressas Eu sou Eu - RJ

Coletivo de Servidoras Penais Insurgir Feminino - Secretaria de Administração

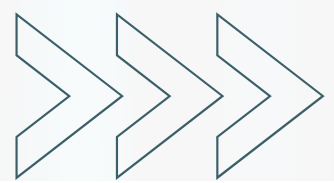
Penitenciária de São Paulo

Coletivo Rosas no Deserto - DF

Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas - RS

EFTA - Escritório de Direitos Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar- ALECE - CE

EPP - Grupo de Pesquisas Estado e Políticas Públicas – UFRN



FECOMPAR - Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FPSP - Fórum Popular de Segurança Pública do Ceará

Frente Estadual pelo Desencarceramento do Ceará

GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - PE

GENI-UFF - Grupo de Estudo dos Novos Illegalismos -UFF

GEVAC - Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos - UFSCar

GT Saúde Prisional/SBMFC - Grupo de Trabalho em Saúde Prisional da Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade

GITEP - Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários – UCPEL

Grupo de Pesquisa em Segurança, Violência e Justiça - UFABC

Grupo de Trabalho e Ação Alimentação e Prisões

ILHARGAS - Cidades, Políticas e Violências – UFAM

Instituto Igarapé

Instituto Prios de Políticas Públicas e Direitos Humanos – DF

ISER – Instituto de Estudos da Religião

ITTC - Instituto Terra, Trabalho e Cidadania

LabGEPEN - Laboratório de Gestão de Políticas Penais – Dep. de Gestão de Políticas Públicas - UnB

Laboratório de Estudos da Violência - UFC

LAP2D – Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático - UnB

MNPCT- Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Observatório da Democracia e dos Direitos

Pastoral Carcerária Nacional

PPGDH - Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da UnB

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da UnB

RBdC -Rede Brasileira de Conselhos

Rede de Justiça Criminal

Rede de Proteção e Resistência contra o genocídio

RENAP - Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares

VIESES - Grupo de Pesquisas e Intervenções sobre Violência, Exclusão Social e Subjetivação - UFC

Vozes de Mães e Familiares do Sistema Socioeducativo e Prisional do Ceará



Organizações Signatárias

Frente Estadual pelo Desencarceramento do Piauí

Instituto Socioambiental Artístico Cultural de Direito, Educação e Economia - ISACADEE

Instituto Fênix Pernambuco

Coletiva Liberta Elas

Rede de Luta pela NÃO VIOLÊNCIA contra Mulheres no Cárcere

Frente Estadual pelo Desencarceramento de Pernambuco

Socioeducação por Direitos

Associação dos Familiares e Amigos de Pessoas Privadas de Liberdade do Estado de Goiás - AFPLGO

Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas - RENFA

Serviço Ecumênico de Militância nas Prisões - SEMPRI

Frente dos Coletivos de Familiares do Cárcere do RS - FCCRS

Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos - ANADEP

Coletivo em Silencio

Núcleo de Pesquisas sobre Projetos Especiais NUPPES da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas

Núcleo da Política Criminal e da Execução Penal da Defensoria Pública do Estado do Paraná

Instituição Resgate Sem Fronteiras

Pastoral Carcerária, Passo Fundo - RS

Associação dos Técnicos Superiores Penitenciários do Rio Grande do Sul - APROPENS

Instituto Sociocultural Afrosul Odomode

Associação dos Agentes Penitenciários Administrativos do Rio Grande do Sul - ASPERGS

Fórum Permanente de Saúde no Sistema Penitenciário - FPSSP

Grupo de Pesquisa "Saúde nas Prisões" - GPESP, ENSP, FIOCRUZ, CNPq

Fórum de Saúde Penitenciária, Rio de Janeiro

Rede de Observatórios da Segurança

Organizações Signatárias

Rede de Observatórios da Segurança

Conselho Estadual de Direitos Humanos do Ceará - CEDDH Ceará

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - CESeC

Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos da Área Sociojurídica do Brasil

Centro de Estudos em Desigualdade e Discriminação - CEDD/UnB

Rede Internacional de Pesquisa e Observação sobre Desaparecimento Forçado - ROAD