

# REFLEXOS DA CENTRAL E NÚCLEOS DE ACOMPANHAMENTO DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS – CAPEMAS – NA PRESERVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA<sup>1</sup>

Lucila Fagundes Faria<sup>2</sup>

**RESUMO:** Da análise do atual ordenamento jurídico penal brasileiro, verifica-se que um dos grandes obstáculos enfrentados consiste na má administração dos presídios, tendo como consequências a superlotação destes e as insalubres condições ofertadas aos reclusos, infringindo diretamente um dos fundamentos da Constituição Federal: o respeito à dignidade da pessoa humana. Diante desta realidade, considerando a incessante busca por solucionar, ou ao menos amenizar, os prejuízos decorrentes da escassez estrutural das penitenciárias brasileiras, tem-se o presente estudo com o fito de demonstrar a atuação das CAPEMAS, presentes no estado de Mato Grosso do Sul, no acompanhamento das penas e medidas alternativas.

**PALAVRAS- CHAVE:** Penas. Alternativas penais. Diminuição da reincidência. CAPEMAS. Dignidade da pessoa humana.

**ABSTRACT:** *Throughout an analysis of the current Brazilian Legal System, one of the major obstacles faced is the poor management of prisons and as its consequences, the overcrowding and unsanitary conditions offered to its inmates, infringing directly one of the Constitution Foundations: Human Dignity Respect. Towards this reality, considering the relentless pursuit to solve this problem, or at least mitigate it, the damage resulting from the structural shortage of Brazilian's Prisons, the aim of this paperwork was to demonstrate the performance of CAPEMAS, in Mato Grosso do Sul – Brazil, in monitoring Penalties and Alternative Measures.*

**KEY WORDS:** *Penalties. Alternatives Measures. Criminal Recidivism Decrease. CAPEMAS. Human dignity.*

---

<sup>1</sup>Artigo produzido para a disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à banca examinadora da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Me. Taciana Mara Correa Maia.

<sup>2</sup>Bacharelanda em Direito pela Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD. E-mail: lucilafaria@hotmail.com.

## **1. INTRODUÇÃO**

A história das punições arquitetadas pelos homens com fins de repressão social acompanha e se confunde com a narração de seu próprio desenvolvimento intelecto-cultural, demonstrando, de tal modo, o crescente progresso moral que vem atingindo nesse aspecto.

Conquanto possua características diversas em sociedades distintas, em caráter geral, a aplicação das penas, como consequência da prática de ilícitos, tem passado por um constante processo de transformação, visando êxito no que tange à migração de seu sentido originário de “vingança-castigo” para “penalidade educativa”, a fim de abranger e alcançar, efetivamente, seu aspecto ressocializador.

Nesse diapasão, diante da carência de um adequado acompanhamento dos cumpridores de penas e medidas alternativas, a implementação da Central e Núcleos de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas – CAPEMAS –, emerge como cerne de proteção aos direitos fundamentais, ofertando, através de uma equipe multidisciplinar, atendimento jurídico e psicossocial àqueles que, preenchido os requisitos legais, assim o desejarem.

Desta forma, face à relevância jurídica e social do referido tema, o presente trabalho almeja abordar a realidade das CAPEMAS existentes no Mato Grosso do Sul, as quais têm atuação nos municípios de Fátima do Sul, Glória de Dourados e Deodápolis, sob a coordenação do Promotor de Justiça Paulo Roberto Gonçalves Ishikawa, titular da 2ª Promotoria de Justiça de Dourados.

## **2. PREMISSAS HISTÓRICAS E CONCEITUAIS**

Desde o surgimento dos primitivos grupos sociais, verifica-se a aplicação de penas àqueles indivíduos responsáveis por cometer atitudes contrárias aos interesses coletivos, os denominados delitos, objetivando, mediante estas variadas formas de punição, viabilizar o convívio entre os membros da sociedade.

Logo no início das civilizações, nas chamadas sociedades clânicas, a origem do cosmo e seu ordenamento não era explicada de forma racional, sendo atribuída à figuras simbólicas, denominadas de *totens*, a autoria dos fenômenos naturais. Por esta razão,

considerando que estes simbolismos tinham como função proteger os clãs, cabia ao grupo respeitá-los, de forma que, em caso de qualquer infração totêmica ou desobediência, uma pena era atribuída, a fim não desagradar a entidade e eximir o grupo da vingança sobrenatural do *totem*.

Os *tabus*, por sua vez, entendidos como dogmas inquestionáveis, de origem desconhecida, faziam parte deste rol de regras que disciplinavam o convívio social e, juntamente com as orientações totêmicas, regiam a aplicação das penas no seu sentido vingativo e expiatório.

Nesta época da Antiguidade, era permitido à vítima e seus parentes, sem qualquer fiscalização de um poder central, reagir ao crime cometido - a denominada vingança privada ou vingança de sangue -, sendo este período marcado por violentas formas de punição, pela desproporcionalidade e impessoalidade, uma vez que *“qualquer familiar ou membro do grupo do ofensor poderia ser punido em seu lugar, caso ele não pudesse ser responsabilizado”*<sup>3</sup>.

Com o decorrer do tempo, a evolução das penas foi vagarosamente sendo notada, transitando pelo surgimento da Lei de Talião – a qual garantia uma certa pessoalidade e proporcionalidade na aplicação das penas –, passando pela criação das cidades gregas, nos períodos arcaico e clássico, e chegando à Idade Média.

Segundo Marques<sup>4</sup>:

[...] com a criação das cidades, como na Grécia, a administração da pena foi sendo transferida aos poucos do particular para o poder central, gerando melhores condições de punição, e evitando a destruição das comunidades pelos próprios particulares em nome da Justiça.

Na Idade Média, por sua vez, as penalidades objetivavam a satisfação divina, vigorando durante muitos séculos a chamada remissão da culpa através da imposição de suplícios, os quais possibilitavam a salvação da alma do infrator visando a vida eterna.

---

<sup>3</sup> ESTEVES, Maria Fernanda de Lima. *A Eficácia das Penas Alternativas na Redução da Criminalidade*. 2008. 167 f. Dissertação (Mestranda em Direito das Relações Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008, p. 18. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/A%20efic%C3%A1cia%20das%20penas%20alternativas%20na%20redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20criminalidade.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

<sup>4</sup> MARQUES, Oswaldo Henrique Duek, apud MONTEIRO, Marcelo Valdir. *Penas Restritivas de Direitos*. Campinas: Impactus, 2006, p. 20.

Com o cristianismo em crescente ascensão, esta época caracterizou-se pela fusão entre a Igreja e o Estado, tornando confusa a distinção entre as noções de crime e pecado e, conseqüentemente, entre pena e penitência.

Não obstante, insta salientar que, apesar do caráter divino, o intuito vingativo dos homens não deixou de se fazer presente na Idade Média, perdurando as formas cruéis de aplicação das penas, sendo estas amplamente utilizadas pelo Tribunal da Inquisição.

Já no Absolutismo, na busca pela defesa do soberano - o qual possuía poder ilimitado e absoluto –, segundo NORONHA <sup>5</sup>:

[...] predominavam o arbítrio judicial, a desigualdade de classes perante a punição, a desumanidade das penas [...] o sigilo do processo, os meios inquisitoriais, tudo isso aliado a leis imprecisas, lacunosas e imperfeitas, favorecendo o absolutismo monárquico e postergando os direitos da criatura humana.

Destarte, em um período de manifesta desumanidade na execução das penas, sem haver qualquer preocupação com os direitos individuais do delinquente, eis que se destaca Thomas More, com sua inovadora obra *Utopia*, onde, consoante elenca Geder Luiz Rocha Gomes, o célebre filósofo já pregava:

[...] os primórdios dos chamados “Substitutivos Penais”, [...] chamando a atenção para a incapacidade da pena para afastar o indivíduo do crime, caso não venha associada a medidas outras que busquem a reeducação e a integração social do criminoso, bem como os meios para sua subsistência [...] É More quem expressamente advoga, à época, a ideia de penas alternativas como a prestação de serviços à comunidade para crimes não violentos [...] <sup>6</sup>. (grifo meu).

Nesse diapasão, a partir do século XVIII inicia-se um novo período de caráter humanitário, em que as ideias iluministas tiveram relevante influência, destacando-se filósofos como Voltaire, Montesquieu e Rousseau.

Deste modo, “*em face das conquistas liberais, ocorreu o fim gradativo dos suplícios impostos pela vingança pública; o delinquente passou a ser considerado violador do pacto social, tornando-se inimigo da sociedade*”<sup>7</sup>, fazendo com que a pena perdesse seu caráter religioso.

---

<sup>5</sup> NORONHA, Edgard Magalhães apud ESTEVES, Maria Fernanda de Lima. Ob. cit. p. 25.

<sup>6</sup> ROCHA GOMES, Geder Luiz. *A substituição da prisão. Alternativas penais: legitimidade e adequação*. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 37.

<sup>7</sup> MARQUES, Oswaldo Henrique Duek, apud MONTEIRO, Marcelo Valdir. Ob. cit. p. 30.

Dando seguimento a este período de mudanças, no ano de 1764 um novo expoente da literatura, César Beccaria, baseado nas ideias de Rousseau, publicou sua obra intitulada *Dos delitos e das penas*, constituindo um marco na evolução do caráter das punições, defendendo a tese de que:

[...] era preferível prevenir os crimes a puni-los, visando também humanizar a justiça e as penas, com um processo que assegure ao réu a plena possibilidade de defesa, mas ao mesmo tempo célere, evitando-se desta forma a angústia e o tormento que o processo pode ocasionar e a falta de interesse na aplicação da pena.<sup>8</sup> (grifo meu).

A partir do movimento das Escolas Penais - onde a Escola Clássica, que era composta por diversos pensadores como Beccaria, foi de suma importância - iniciou-se a grande reforma no Direito Penal, pregando-se a utilização de princípios como o da legalidade, anterioridade da lei penal, proporcionalidade, pessoalidade e demais outros, fundamentos estes que se fazem presentes no atual direito penal brasileiro.

De tal modo, decorrente de toda essa evolução histórica chegou-se ao termo “pena” utilizado no atual sistema penal pátrio, expressão esta definida por Damásio de Jesus como: “*sanção aflictiva imposta pelo Estado, mediante ação penal, ao autor de uma infração (penal), como retribuição de um ato ilícito, consistente na diminuição de um bem jurídico, e cujo fim é evitar novos delitos*”<sup>9</sup>.

Por sua vez, Luiz Vicente Cernicchiaro, mencionado por Mirabete, complementa afirmando que a pena pode ser entendida sobre três aspectos:

[...] substancialmente consistente na perda ou privação de exercício do direito relativo a um objeto jurídico; formalmente está vinculada ao princípio da reserva legal, e somente é aplicada pelo Poder Judiciário, respeitando o princípio do contraditório; e teleologicamente mostra-se, concomitantemente, castigo e defesa social.<sup>10</sup>

Verifica-se, deste modo, que Cernicchiaro defende a aplicação da teoria mista ou eclética, que consiste na conciliação do entendimento das teorias absolutas ou retribucionistas com as teorias prevencionistas ou relativas e que o próprio Código Penal Brasileiro adotou, consoante se observa no artigo 59, *caput*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> MONTEIRO, Marcelo Valdir. *Penas Restritivas de Direitos*. Campinas: Impactus, 2006, p. 30.

<sup>9</sup> JESUS, Damásio de. *Direito Penal, volume 1: parte geral*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 563.

<sup>10</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. *Manual de Direito Penal: parte geral, 25ª ed. Vol. I*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 232.

<sup>11</sup> CP, art. 59 - *O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime* (grifo meu).

Assim sendo, entende-se que a pena no Brasil possui natureza mista, revelando tanto um aspecto moral, de retribuir a ofensa cometida, quanto preventivo, de impedir que novos crimes sejam praticados pelo ofensor através do caráter intimidativo.

Neste contexto, tem-se o Código Penal Brasileiro, mais precisamente em seu artigo 32<sup>12</sup>, que classifica as penas em três espécies distintas, são elas: privativa de liberdade, restritivas de direito e de multa.

No que tange às diversas espécies de punição, a Constituição Federal ressalva expressamente em seu artigo 5º, XLVII<sup>13</sup> a proibição da pena de morte, só sendo possível sua aplicação em caso de guerra declarada, sendo, ainda, vedado por lei a existência de penas de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis, empecilhos estes assegurados por cláusula pétrea.

Dentre as três espécies de penas supracitadas, destaca-se a pena privativa de liberdade, a qual pode ser aplicada por meio da reclusão, podendo ser cumprida em regime, aberto, semiaberto e fechado, ou através da detenção, cabendo seu cumprimento inicial em regime aberto ou semiaberto, ressalvada a possibilidade de regressão, consoante prevê o artigo 33, *caput*, Código Penal<sup>14</sup>.

Sabe-se, ainda, que, além dos objetivos retributivo e coativo, a pena de prisão visa também reinserir, no âmbito social, o apenado e reduzir drasticamente a reincidência criminal. Contudo, é notório que alguns destes almejados objetivos não vêm sendo alcançados, apresentando, com o passar dos anos, dados cada vez mais alarmantes, pairando sobre todos a certeza da mais absoluta decadência desta forma de controle social.

Sobre o declínio do sistema prisional, Foucault esclareceu que “*a pena de prisão se constitui no grande fracasso da justiça penal*”<sup>15</sup>, bem como ressaltou os principais defeitos dessa:

As prisões não diminuem a taxa de criminalidade: pode-se aumentá-las, multiplicá-las ou transformá-las, a quantidade de crimes e de criminosos permanece estável, ou, ainda pior, aumenta [...] A

---

<sup>12</sup> CP, art. 32 - As penas são:

I - privativas de liberdade;

II - restritivas de direitos;

III - de multa.

<sup>13</sup> CF, art. 5º, XLVII - não haverá penas:

a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;

b) de caráter perpétuo;

c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis;

<sup>14</sup> CP, art. 33 - A pena de reclusão deve ser cumprida em regime fechado, semiaberto ou aberto. A de detenção, em regime semiaberto, ou aberto, salvo necessidade de transferência a regime fechado.

<sup>15</sup> FOUCAULT, Michel apud ROBALDO, José Carlos de Oliveira. *Penas e Medidas Alternativas: Reflexões Político-Criminais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007, p. 140.

detenção provoca a reincidência [...] A prisão torna possível, ou melhor, favorece a organização de um meio de delinquentes, solidários entre si, hierarquizados, prontos para todas as cumplicidades futuras [...] As condições dadas aos detentos libertados condenam-nos fatalmente à reincidência: porque estão sob a vigilância da polícia; porque têm designação de domicílio, ou proibição de permanência; porque só saem da prisão com um passaporte que têm que mostrar em todo lugar aonde vão e que menciona a condenação que sofreram [...] <sup>16</sup>(grifo meu).

Consoante a esta crise, começou-se a ponderar o uso de penas alternativas à prisão, também conhecidas como penas restritivas de direitos, penas substitutivas ou alternativas penais, que consistem em métodos mais brandos de punição do indivíduo, preservando a dignidade do apenado, atendendo aos fins preventivos, repelindo a dessocialização deste, bem como, trazendo vantagens econômicas para o Estado.

Nesse sentido, insta salientar a informação trazida por Marcelo Valdir Monteiro: *“especialistas apontam a aplicação de penas alternativas como o melhor caminho para acabar com a superlotação nas cadeias e penitenciárias brasileiras e melhorar o índice de recuperação dos condenados”*<sup>17</sup>.

Destarte, baseadas nos princípios da proporcionalidade e da intervenção mínima do Estado, essas formas de punição passaram a ser usadas no Brasil com o fito de evitar a decretação da prisão de um indivíduo que comete crimes de menor e médio potencial ofensivo, desde que estes delitos não tenham sido cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, o condenado não seja reincidente em crime doloso, observando a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias que indiquem ser a pena alternativa suficiente, ressaltando, ainda, que, em caso de crime culposos, essas penas restritivas de direito podem ser utilizadas em qualquer que seja a pena aplicada, nos termos do artigo 44, do Código Penal <sup>18</sup>.

### **3. PENAS ALTERNATIVAS**

#### **3.1 Evolução Histórica**

As medidas alternativas, em seu sentido estrito, tiveram como marco inicial a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, a qual foi seguida pela Convenção

---

<sup>16</sup> FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1987, p. 234.

<sup>17</sup> MONTEIRO, Marcelo Valdir. *Ob. cit.* p. 187.

<sup>18</sup> CP, art. 44 - *As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando:*  
I - aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos;  
II - o réu não for reincidente em crime doloso;  
III - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.

Interamericana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, e outras diversas Convenções aprovadas pela ONU sobre o assunto.

Contudo, foi durante a Assembleia Geral da ONU, em 14 de dezembro de 1990, que se editaram as Regras de Tóquio onde a expressão “alternativas penais” passou a ter destaque mundialmente.

No Brasil, os primeiros reflexos dessas novas preocupações internacionais são notados no ano de 1924 com a introdução da suspensão condicional da pena no sistema jurídico brasileiro, seguido pelo livramento condicional, no ano de 1940.

Entretanto, foi a Reforma Penal de 1984 que instituiu a Lei 7.209/84, conhecida como Lei de Execução Penal, que alterou a parte geral do Código Penal, inserindo as penas substitutivas ao artigo 32, englobando a prestação de serviço à comunidade, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana, sendo estas formas de penas restritivas de direitos.

Mais adiante, no dia 26 de setembro de 1995, entrou em vigor a Lei dos Juizados Especiais (lei 9.099/95), em consonância com o artigo 1º, III, da Constituição Federativa Brasileira de 1988<sup>19</sup>, que revolucionou o sistema jurídico criminal brasileiro, possibilitando, em casos de infrações de menor potencial ofensivo, a possibilidade de acordo entre os envolvidos, permitindo, ainda, “*que o Ministério Público proponha aplicação de pena restritiva de direitos ou multas, como alternativa ao oferecimento da denúncia*”<sup>20</sup>. Por meio desta, inseriu-se no cenário jurídico-penal brasileiro novas modalidades de aplicação de medidas alternativas, quais sejam: composição dos danos, transação penal e suspensão condicional do processo, sem permitir, contudo, a impunidade destes infratores e a descriminalização destes comportamentos.

Deste modo, com o passar dos anos, as hipóteses de aplicação de penas substitutivas só aumentaram, podendo observá-las, por exemplo, no Código de Trânsito (Lei 9.503/97) em seus artigos 302, 303, 306 e 307; no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) no artigo 78; na Lei de Drogas (Lei 11.343/06), no artigo 28, I, II e III que estabelece as seguintes punições: advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade ou medida educativa de comparecimento à programa ou curso educativo.

---

<sup>19</sup> CF, art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

<sup>20</sup> ROCHA GOMES, Geder Luiz. *Ob. cit.* p. 109.



Em face dessas mudanças no sistema penal do Brasil, em 1998, surgiu a Lei das Penas Alternativas (lei 9.714/98) que, novamente, alterou a parte geral do Código Penal, ampliando as formas de penas restritivas de direito, bem como possibilitando a aplicação destas não só para crimes de menor potencial ofensivo, mas também nas condutas de médio potencial ofensivo, estendendo, assim, de um para quatro anos, a pena máxima que poderia ser objeto da substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direitos.

Observa-se, contudo, mesmo após todas essas evoluções, que a pena de prisão ainda é a sanção mais utilizada no nosso sistema punitivo, porém, sem atingir de forma satisfatória seu objetivo primordial, razão pela qual as alternativas penais surgiram. Estas penas restritivas de direitos têm como principal finalidade evitar a dessocialização do infrator em situações onde a pena privativa de liberdade não se faz necessária, preservando, assim, a dignidade da pessoa humana, em razão do caráter menos degradante dessas penas, respeitando, ainda, o princípio da intervenção mínima estatal, bem como aumentando o controle social do sistema penal, minimizando a superlotação dos presídios, reduzindo os custos do sistema penitenciário, sem deixar de lado a incessante busca pela redução na reincidência criminal.

Atualmente, no sistema penal brasileiro, existem as seguintes penas restritivas de direito, conforme prevê o artigo 43 do Código Penal: a) prestação pecuniária; b) perda de bens e valores; c) prestação de serviços à comunidade ou à entidades públicas; d) interdição temporária de direitos; e) e, por fim, limitação de fim de semana.

Dentre essas espécies, a pena de prestação de serviços à comunidade ou à entidades públicas merece destaque devido à sua grande utilização e importância no cenário jurídico-penal brasileiro, sendo utilizada em mais de 79,1% dos casos de aplicação de alternativas penais na cidade de Campo Grande – MS, segundo dados do Levantamento Nacional sobre Execução de Penas Alternativas<sup>21</sup>, isoladamente ou em combinação com outras espécies de penas restritivas de direitos.

Esta espécie, segundo Geder Luiz Rocha Gomes, embora seja:

[...] dotada de cunho retributivo, tendo em vista a imposição do trabalho ao infrator, predomina, nesta sanção, o caráter ressocializador, pois permite a manutenção do vínculo com o corpo

---

<sup>21</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. *Levantamento nacional sobre execução de penas alternativas – Relatório Final de Pesquisa*. ILANUD, Brasil, 2006. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B7CD5F26A-DD0A-4F12-9878-8FB598FCCC21%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

social, ao tempo em que revela a utilidade da pena, traduzida nas tarefas desempenhadas em prol da sociedade.<sup>22</sup>

Atualmente, é possível notar uma vasta gama de países que fazem usos dessas políticas criminais despenalizadoras, cada qual com suas peculiaridades, mas todos almejando uma melhoria na forma de controle social exercida em cada país.

### **3.2. Evolução da fiscalização das penas alternativas no âmbito brasileiro**

Não obstante a Reforma Penal de 1984, a edição da Lei de Execução Penal e demais atitudes posteriores que visaram ampliar o rol de penas e medidas de alternativas e expandir seu âmbito de atuação, poucas atitudes foram tomadas, na década de 90, para fiscalizar de forma efetiva o cumprimento destas penas, pairando sobre a sociedade, de um modo geral, a ideia de que apenas a pena privativa de liberdade era dotada de eficácia punitiva.

Esse conceito de que as alternativas penais seriam sinônimo de impunidade foi consequência da falta de uma estrutura para o devido acompanhamento, fiscalização e monitoramento da execução dessas, mas que, com o passar dos anos, foi despontando em algumas regiões do Brasil.

A primeira iniciativa nesse sentido foi verificada no ano de 1987, em Porto Alegre - RS, junto à Vara de Execução Criminal, onde a Juíza Vera Regina Muller, liderou um projeto pioneiro com o objetivo de estruturar um sistema de monitoramento e acompanhamento do cumprimento das penas de prestação de serviços à comunidade.

Após o ponta pé inicial algumas outras iniciativas surgiram no cenário brasileiro, tendo, no ano de 1998, surgido a primeira Vara Judicial Especializada na Execução de Penas Alternativas, em Fortaleza - CE, considerada um marco na evolução das alternativas penais no Brasil.

Ademais, apesar de todas as dificuldades encontradas no decorrer do processo de consolidação e disseminação do uso dessas penas, em setembro de 2000, surgiu o Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas, seguindo as orientações do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP -, objetivando difundir a aplicação das alternativas penais no Brasil, contando com a gerência da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas - CENAPA. Assim, celebraram-se diversos convênios com os estados federativos, com os Tribunais de Justiça, Secretarias de Estado, Defensoria Pública

---

<sup>22</sup> ROCHA GOMES, Geder Luiz. *Ob. cit.* p. 133.

e com o Ministério Público, com o escopo de criar e implementar Centrais de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas - CEAPAS.

Posteriormente, no ano de 2002, na busca pela maior aplicabilidade das alternativas penais em todo o país, criou-se a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas – CONAPA -, sendo publicada, ainda neste mesmo ano, a primeira edição do Manual de Monitoramento de Penas e Medidas Alternativas, objetivando tornar unificada e organizada a fiscalização das penas substitutivas.

Foram realizadas capacitações de técnicos, pesquisas, relatórios de gestão e congressos - destacando-se os congressos realizados anualmente, desde 2005, denominados Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas (CONEPA), de renome nacional - visando criar e ampliar as estruturas das CEAPAS, bem como difundir a cultura de que as alternativas penais são realmente eficientes.

Nesse diapasão, buscando conhecer a realidade nacional das penas alternativas de forma quantitativa e mais aprofundada, foi divulgado, no ano de 2006, o resultado da pesquisa realizada pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent (ILANUD/Brasil), no período de dezembro de 2004 e janeiro de 2006, denominada de Levantamento Nacional Sobre Execução De Penas Alternativas.

Desse modo, com o passar dos anos, as CEAPAS vêm sendo, pouco a pouco, implementadas ao redor do país, otimizando o cumprimento dessas penas alternativas através do trabalho em conjunto de profissionais qualificados em diversas áreas, como assistentes sociais, advogados, terapeutas e psicólogos.

### **3.3. A Realidade Sul Mato-Grossense**

Seguindo esta corrente promissora de implantação de CEAPAS pelo Brasil, o Promotor de Justiça Paulo Roberto Gonçalves Ishikawa, enquanto titular da 1ª Promotoria de Justiça de Fátima do Sul, após verificar a ausência de equipe técnica para acompanhamento do cumprimento de penas e medidas alternativas no interior do Estado de Mato Grosso do Sul - tendo em vista a existência de apenas uma Central de Execução de Penas Alternativas em Campo Grande -, instituiu um projeto pioneiro de interiorização dessas centrais de monitoramento e acompanhamento de penas e medidas alternativas.

Assim, no ano de 2011, foram criadas as chamadas CAPEMAS - Central e Núcleos de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas - nas comarcas de Fátima do Sul (incluindo os municípios de Vicentina e Jateí), Glória de Dourados e Deodópolis,

atendendo a uma das metas expostas no artigo 4º, X<sup>23</sup>, da Resolução n. 01, de 29 de Abril de 2008, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária<sup>24</sup>; ao artigo 2º, VI da Portaria n. 004, de 08 de Janeiro de 2010, do Departamento Penitenciário Nacional<sup>25</sup>, consistente no “*fomento às penas e medidas alternativas à prisão*”, priorizando a “*interiorização das centrais e dos serviços de monitoramento das penas e medidas alternativas*” (art. 11, V, “a” da Portaria 004-2010); e ao disposto no artigo 1º, da Resolução n. 06, de 25 de Novembro de 2009, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que dispôs:

Art. 1º. Propor como diretriz de política criminal e penitenciária que o controle penal qualitativo das penas e medidas alternativas à prisão (especialmente as restritivas de direitos), para garantir a segurança jurídica necessária, adote o modelo de descentralização de monitoramento psicossocial, por meio de Varas Especializadas, Centrais e Núcleos de Penas e medidas Alternativas à prisão, dotado de equipe multidisciplinar integrada por psicólogo, assistente social, pedagogo e outros profissionais cuja área do conhecimento seja afeta a execução de penas e medidas alternativas à prisão.<sup>26</sup> (grifo meu).

De tal modo, tendo como público alvo os beneficiários de transação penal, suspensão condicional do processo, substituição da pena privativa de liberdade em pena restritiva de direitos e suspensão condicional da pena “sursis”, foram contratadas três psicólogas, três assistentes sociais e uma advogada para trabalhar nas CAPEMAS, buscando, através do exercício de suas funções, atingir os seguintes objetivos:

[...] estabelecer tratamento adequado aos cumpridores de penas e medidas alternativas que praticaram delitos de pequeno e médio potencial ofensivo, fazendo com que tenham consciência do ato praticado e sua responsabilidade perante a sociedade, que poderá contribuir para a ressocialização desses cidadãos, participando ativamente das atividades das Centrais, oferecendo novas oportunidades aos cumpridores, seja no mercado de trabalho, seja demais atividades comunitárias. Com isso, busca-se a tão almejada

---

<sup>23</sup> X - Fomento à aplicação de penas e medidas alternativas à prisão, colaborando para a diminuição da superlotação dos presídios, amenizando a reincidência criminal, bem como impedindo a entrada de cidadãos que cometeram crimes leves no cárcere.

<sup>24</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 1, de 29 de abril de 2008. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 12 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/575337/pg-27-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-12-05-2008>> Acesso em: 06 jan. 2014.

<sup>25</sup> BRASIL. Departamento Penitenciário Federal. Portaria nº 04, de 08 de janeiro de 2010. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 jan. 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BA4DDB C87-7A1E-4B12-BA76-AA441DF2103D%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>> . Acesso em: 06 jan. 2014.

<sup>26</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Resolução nº 6, de 25 de novembro de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 03 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.vepema.com.br/vepema/cariboost\\_files/resolu\\_C3\\_A7\\_C3\\_A3o\\_20cnpcp\\_2006.pdf](http://www.vepema.com.br/vepema/cariboost_files/resolu_C3_A7_C3_A3o_20cnpcp_2006.pdf)> . Acesso em: 06 jan. 2014.

queda na reincidência criminal, notadamente neste momento em que a sociedade se apresenta refém da violência.

As CAPEMAS desenvolverão um tratamento especializado e multidisciplinar das equipes de atendimento, o que possibilitará a avaliação do perfil psicossocial dos cumpridores de medidas alternativas, adequando-se à melhor medida ou pena alternativa disponível. Dessa forma, as CAPEMAS fornecerão subsídios ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, sugerindo a melhor opção de pena ou medida alternativa a ser aplicada, visando à ressocialização, bem como fiscalizando seu efetivo cumprimento.<sup>27</sup> (grifo meu)

A comarca de Fátima do Sul foi escolhida como central de apoio, tendo como núcleos as CAPEMAS de Deodápolis e Glória de Dourados, que, assim, vêm exercendo um trabalho em conjunto, buscando dar maior efetividade na execução da lei, sob a orientação do Promotor de Justiça coordenador do projeto, Paulo Roberto Gonçalves Ishikawa.

No primeiro momento, após a implantação desta central e núcleos, buscou-se realizar o levantamento das instituições assistenciais e de caráter filantrópico ou públicas, sem fins lucrativos, presentes da região e com interesse em receber estes prestadores. Desta forma, procedeu-se, em seguida, à captação, o cadastramento e capacitação destas, totalizando, ao final, 61 entidades parceiras em Fátima do Sul, 23 em Glória de Dourados e 22 em Deodápolis<sup>28</sup>, iniciando, imediatamente, os trabalhos efetivos com os apenados.

Assim, quando encaminhado às CAPEMAS, o beneficiário passa por entrevistas psicossociais com o intuito de traçar seu perfil, identificando as características de personalidade e comportamento, bem como as habilidades profissionais, possibilitando, de tal modo, o encaminhando do infrator à entidade parceira mais adequada, tornando o cumprimento da pena mais efetivo, satisfazendo tantos os interesses do cumpridor da medida como da instituição.

Ademais, mesmo após a condução do beneficiário à entidade, o trabalho das CAPEMAS continua através da fiscalização do cumprimento da medida alternativa imposta ao apenado, acompanhando do começo ao fim a regular realização das atividades devidas, e elaborando, ao final, um relatório constando as medidas que cada beneficiário, individualmente, cumpriu.

Com o escopo de facilitar a coleta das informações obtidas nas entrevistas psicossociais e no decorrer dos acompanhamentos das medidas alternativas criou-se o

---

<sup>27</sup> PORTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL. MPMS inaugura Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas no interior do Estado. Disponível em: <<http://www.mp.ms.gov.br/portal/principal/noticias.php?pg=1&id=8019>> . Acesso em: 10 dez. 2013.

<sup>28</sup> Dados obtidos através do “Sistema CAPEMAS”.

“Sistema CAPEMAS” de dados integrado, possibilitando, a qualquer tempo, não só a elaboração de relatórios, como, também, o estudo das estatísticas para aperfeiçoamento do trabalho efetivado.

Observa-se, no entanto, que para o êxito das missões deste projeto, quais sejam: evitar a reclusão do beneficiário das alternativas penais, reduzir a reincidência criminal, formar redes sociais de inclusão, garantir o acesso à Justiça, promover os direitos e a segurança jurídica, prevenir a criminalidade, colaborar para a diminuição da superlotação dos presídios, entre outros; fez-se necessário um trabalho interdisciplinar entre as CAPEMAS e as instituições que compõem o Sistema de Justiça.

Deste modo, após pouco mais de dois anos de atuação no estado de Mato Grosso do Sul, o referido projeto - mediante a observação das características individuais dos beneficiários, de um monitoramento racional e eficaz, um trabalho constante de capacitação dos funcionários dessas centrais, bem como da propagação de informação e conscientização da importância das CAPEMAS para toda a população -, apresentou os primeiros resultados positivos.

Destarte, com a atuação das CAPEMAS nas comarcas de Fátima do Sul, Glória de Dourados e Deodápolis, constatam-se as seguintes vantagens oriundas de sua implementação: a) através do adequado acompanhamento das penas e medidas alternativas foi possível manter os vínculos familiares e sociais do condenado; b) o beneficiário permaneceu exercendo sua cidadania mediante a execução de uma pena educativa e reflexiva, colaborando com a instituição e a sociedade; c) os custos necessários para a execução e acompanhamento das penas alternativas são demasiadamente inferiores em relação aos demandados para a manutenção do sistema carcerário; d) houve maior efetividade no cumprimento das alternativas penais; e) os índices de reincidência criminal foram ínfimos; e) a sociedade participou ativamente do processo de inclusão social, percebendo a diminuição dos índices de reincidência criminal e vivenciando a diminuição da violência que poderia estar associada a alguns delitos puníveis por meio dessas alternativas penais.

Desta forma, pouco a pouco, vem sendo construído um novo paradigma jurídico-penal nas localidades de atuação das CAPEMAS, onde as penas alternativas vêm se consolidando, ganhando a confiança da sociedade e, através do aprimoramento no cumprimento das alternativas penais e do trabalho preventivo e conscientizador realizado por essas, foi possível reduzir significativamente a reincidência criminal, preservando, assim, a dignidade dos beneficiários dessas medidas.

### 3.4. Preservação da Dignidade da Pessoa Humana

A dignidade da pessoa humana, elucidada originalmente por Immanuel Kant - o qual defendia que o homem jamais poderia ser considerado como um meio para satisfação de interesses alheios, mas sim como um “fim em si mesmo”, devendo, portanto, ter garantida a preservação de sua dignidade -, é considerada como a fonte dos direitos fundamentais, repercutindo profundamente no sistema penal pátrio.

Observa-se, contudo, que alguns princípios e direitos, desta decorrentes, não vêm sendo respeitados, como se vê pelas crescentes notícias sobre o elevado número de casos de violência, discriminação, crueldades, e situações desumanas vividas pelos condenados à pena de prisão. Os presídios estão superlotados, sendo evidente não só a falta de vagas como de estrutura no que tange à segurança, condições básicas de saúde e higiene, sistemas educacionais, atendimento psicológico, entre outros, havendo um desrespeito cada vez maior à dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, apesar deste fundamento da República – o qual assegura aos cidadãos brasileiros direitos fundamentais para a tutela da vida, da liberdade, integridade física e igualdade – proteger a todos, estabelecendo, dentre outras garantias, a proibição de imposição de penas que causem sofrimentos excessivos, nos termos do artigo 5º, XLVII, da Carta Magna, a situação atual no sistema carcerário brasileiro vai de encontro à estas.

Ademais, corroborando a situação de calamidade supramencionada tem-se os resultados insuficientes obtidos no combate da reincidência criminal, o qual consiste em um dos principais objetivos da pena privativa de liberdade, constatando-se que aproximadamente 70 a 85% dos detentos voltam a delinquir, enquanto os reincidentes cumpridores de penas e medidas alternativas totalizam apenas cerca de 2 a 12%, segundo dados do ILANUD.

Entretantes, apesar dessa trágica situação carcerária - lembrada recentemente pelos ocorridos no Complexo Penitenciário de Pedrinhas em São Luís, no Maranhão -, os membros dos Poderes Executivo e Judiciário, praticam majoritariamente a política do *hands off*, como define Luiz Flávio Gomes<sup>29</sup>, em que as deficiências do sistema carcerário brasileiro são de ciência de todas as autoridades, mas pouco se faz para melhorar, lavam-se as mãos para os problemas enfrentados por essas “classes inferiores”.

---

<sup>29</sup> GOMES, Luiz Flavio. *Brasil: copa, olimpíadas, corrupção e violência (pelo fim do "hands off")*. 2010 Disponível em: <[http://ww3.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20100202120702215&mode=print](http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20100202120702215&mode=print)>. Acesso em: 22 nov. 2013.

Venturosamente existem as exceções, podendo verificar-se atualmente atitudes louváveis de membros do Judiciário que atuam em busca de uma redução da violação à dignidade da pessoa humana, como é o caso do Promotor de Justiça Paulo Roberto Gonçalves Ishikawa e seu projeto de implantação das CAPEMAS.

Através dessa Central e Núcleos de Acompanhamento tenta-se evitar, ao máximo, que os infratores de menor e médio potencial ofensivo cometam crimes cada vez mais graves, contribuindo, assim, para a redução da superlotação do sistema carcerário, preservando a dignidade desses condenados mediante o adequado acompanhamento psicológico e social, as constantes palestras educativas e a busca pela integração social, a qual se faz viável principalmente pelo cumprimento da pena de prestação de serviços.

Outrossim, as CAPEMAS também atuam perante a sociedade, na busca por informar, desmistificar e diminuir o preconceito para com a aplicação de penas alternativas, possibilitando, ao final, uma significativa redução na reincidência.

Pelo exposto, em face dos resultados já obtidos no que tange à queda na reincidência e maior aceitação dessas medidas perante a sociedade como um todo, bem como diante das consequências no que se refere ao desafogamento do sistema carcerário, que poderão ser percebidas em maior magnitude a longo prazo, constata-se a importância da criação e ampliação deste projeto para o estado de Mato Grosso do Sul.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tão abrangente como o número de penas criadas pelo homem são as espécies de consequências que elas podem acarretar. Visando amenizar os danos sociais causados pelas penalidades respectivamente impostas ao delitos cometidos, as CAPEMAS afloram como espaços garantidores da aplicação justa das penas, acompanhando seu regular cumprimento e atendendo às peculiaridades e eventuais necessidades de seus assistidos.

Desta forma, a Central e os Núcleos de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas materializam a proteção ao fundamento constitucional da pessoa humana em três aspectos, a saber: *i)* oferecem estrutura de apoio jurídico e psicossocial ao apenado; *ii)* promovem o respeito ao princípio da individualização das penas e, por fim, *iii)* possibilitam mecanismos mais eficientes para integração do infrator com a sociedade, bem como de sua devida conscientização, o que inibe a perpetração da reincidência criminal.



Assim, pode-se afirmar que a implementação da Central e Núcleos de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas corrobora o progresso da humanidade no que tange aos mecanismos de retribuição dos delitos, notadamente em seu caráter humanizador e sua consonância com o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, sendo possível referir-se às CAPEMAS como uma das medidas necessárias para aprimorar o sistema carcerário brasileiro e, deste modo, garantir um futuro mais digno para as porvindouras gerações.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 1, de 29 de abril de 2008**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 12 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/575337/pg-27-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-12-05-2008>> .Acesso em: 06 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 6, de 25 de novembro de 2009**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 03 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.vepema.com.br/vepema/cariboost\\_files/resolu\\_C3\\_A7\\_C3\\_A3o\\_20cnpcp\\_2006.pdf](http://www.vepema.com.br/vepema/cariboost_files/resolu_C3_A7_C3_A3o_20cnpcp_2006.pdf)> . Acesso em: 06 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Departamento Penitenciário Federal. **Portaria nº 04, de 08 de janeiro de 2010**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 jan. 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BA4DDBC87-7A1E-4B12-BA76-AA441DF2103D%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>> . Acesso em: 06 jan. 2014

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional sobre execução de penas alternativas – Relatório Final de Pesquisa**. ILANUD, Brasil, 2006. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B7CD5F26A-DD0A-4F12-9878-8FB598FCCC21%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

ESTEVEES, Maria Fernanda de Lima. **A Eficácia das Penas Alternativas na Redução da Criminalidade**. 2008. 167 f. Dissertação (Mestranda em Direito das Relações Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/A%20efic%C3%A1cia%20das%20penas%20alternativas%20na%20redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20criminalidade.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1987.

GOMES, Luiz Flavio. **Brasil: copa, olimpíadas, corrupção e violência (pelo fim do "hands off")**. 2010 Disponível em: <[http://ww3.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20100202120702215&mode=print](http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20100202120702215&mode=print)>. Acesso em: 22 nov. 2013.

JESUS, Damásio de. **Direito Penal**, volume 1: parte geral. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de Direito Penal: parte geral**, 25ª ed. Vol. I. São Paulo: Atlas, 2009.

MONTEIRO, Marcelo Valdir. **Penas Restritivas de Direitos**. Campinas: Impactus, 2006.

PORTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL. **MPMS inaugura Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas no interior do Estado**. Disponível em: <<http://www.mp.ms.gov.br/portal/principal/noticias.php?pg=1&id=8019>> . Acesso em: 10 dez. 2013.

ROBALDO, José Carlos de Oliveira. **Penas e Medidas Alternativas: Reflexões Político-Criminais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

ROCHA GOMES, Geder Luiz. **A substituição da prisão. Alternativas penais: legitimidade e adequação**. Salvador: JusPodivm, 2008.